

A young boy is the central focus, sitting on a woven mat and working with black leather pieces. He is shirtless and wearing grey shorts with a green trim. In the background, several men are working at sewing machines in a workshop setting. The walls are simple and the atmosphere is one of a busy, traditional craft environment.

STADTRUNDGANGSMODUL SCHUHE UND LEDER

STATION 2: MENSCHENRECHTLICHE SORGFALTPFLICHT VON UNTERNEHMEN

Produkt: Schuhe

Ziel: Die Teilnehmenden kennen die Gesetze und Prinzipien zu menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht von Unternehmen (deutsches Lieferkettengesetz (LKG), evtl. inbs. UN Guiding Principles, EU als „Upgrade“). Die Teilnehmenden kennen die menschenrechtlichen Risiken in den Wertschöpfungsketten von Schuhen (insb. Kinderarbeit und Zwangsarbeit). Sie können ableiten, welche dieser Risiken vom deutschen LKG abgedeckt werden und welche nicht.

Produkt: Lederschuh

Inhalte: Bekannte menschenrechtliche Verstöße bei der Leder- und Schuhherstellung; Szenario 2025; Inhalte LKG

Methode: interaktiv; Info-Karten zu Missständen werden aus einem alten Schuh gezogen, es jeweils wird Bezug zu Gesetzgebung hergestellt (was wird im LKG adressiert und was nicht)

Infomaterial für Referent*innen: Auszug Wo(rin) wir stehen, Factsheet Türkei, Analyse LKG, FAQ LKG, ergänzend Factsheet Alte Schuhe

Hinweis für Referierende: Es wird mit einem Szenario für das Jahr 2025 gespielt unter der Annahme, dass es in der EU kein weiterreichendes Gesetz gab bis zu diesem Zeitpunkt. Nach Stand März 2023 ist es auch nicht realistisch, dass 2025 schon eine europäische Gesetzgebung weitreichender ist als das LKG in Deutschland.

In diesem Dokument enthalten:

- ▶ Skript für den Stadtrundgang,
- ▶ Fotos zum Laminieren, die während des Stadtrundgangs passend zu den Schuhkarten gezeigt werden können.
- ▶ Karten zum Ausschneiden, die in einen Schuh gelegt werden können und die die Teilnehmenden während des Stadtrundgangs aus dem Schuh ziehen.
- ▶ Begleitende Notizen zu den Schuhkarten.
- ▶ Hintergrundmaterialien für die Referierenden.

1 SKRIPT

REFERENT*IN ZEIGT TEILNEHMENDEN EINEN SCHUH UND SPRICHT:

„Hallo. Ich bin ein XXX Schuh. Schau mal, was in mir stecken könnte...“

TEILNEHMEDE ZIEHEN NACHEINANDER KARTEN AUS DEM SCHUH UND LESEN VOR:

[Karten, Runde 1]

TEILNEHMEDE BEHALTEN DIE KARTEN. REFERENT*IN ZEIGT EINEN ZWEITEN SCHUH UND SPRICHT:

„All diese Missstände sind in den letzten Jahren von Gewerkschaften, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Journalist*innen und/oder Wissenschaftler*innen immer wieder dokumentiert worden – übrigens nicht nur für Lederschuhe. Auch Turnschuhe oder andere Straßenschuhe werden oft unter widrigen Bedingungen produziert. Wir wollen nun wissen: Wenn es nun ein Lieferkettengesetz gibt – was ändert sich? Seit 2021 gibt es ein Lieferkettengesetz in Deutschland. Es greift ab 2023 für Firmen ab 3000 Mitarbeitenden, also z.B. Deichmann, Adidas, Puma, Birkenstock oder auch ALDI und Otto. Und für Firmen ab 1000 Beschäftigte ist das Gesetz ab 2024 wichtig – also z.B. Gabor oder Wortmann (u.a. gehört Tamaris zu Wortmann). Wir reisen mal ins Jahr 2025... Wer hatte die Karte 1? Könntest du einmal die Rückseite vorlesen?“

[Karten, Runde 2]

Diskussion im Anschluss

Referent*in: „Ich fasse das jetzt noch mal zusammen. Keine Sorge – das musste sich niemand merken. Was müssen Unternehmen tun? Sie müssen:

1. Risikomanagements einrichten
2. Zuständigkeit im Unternehmen festlegen
3. Risiken regelmäßig analysieren
4. Grundsaterklärungen formulieren
5. vorbeugend im eigenen Geschäftsbereich und gegenüber unmittelbaren Zulieferern tätig werden
6. Abhilfemaßnahmen ergreifen
7. ein Beschwerdeverfahren einrichten
8. Sorgfaltspflichten in Bezug auf Risiken bei mittelbaren Zulieferern umsetzen
9. dokumentieren und Bericht erstatten

Sie müssen sich Mühe geben, aber nicht unbedingt damit erfolgreich sein.

Nun habe ich drei Quiz-Fragen:

Ist das Unternehmen 2025 verpflichtet, mehr Geld für das Leder zu zahlen? Dann könnten Betriebe in Bangladesch etwa Lagerhallen bauen oder nützliche technische Geräte anschaffen?

Antwort: Nein.

*Können Uigur*innen, die aus China fliehen konnten, in Deutschland vor einem Gericht gegen Unternehmen klagen, die davon profitiert haben, dass sie zur Arbeit gezwungen wurden?*

ANTWORT: Nein. Es fehlen Klagemöglichkeiten für Betroffene (zivilrechtliche Haftung). Sie können aber eine Beschwerde einlegen, sodass das Unternehmen dann etwas verändern muss.

Wenn das Unternehmen weniger Angestellte als 1000 hat – was muss es dann machen, wenn es z.B. die Schuhe in der Türkei herstellen lässt?

ANTWORT: Kommt drauf an. Diese Unternehmen werden vom Gesetz nicht erfasst, auch wenn sie mit wenigen Beschäftigten sehr viel zu Risiken und Verstößen beitragen können. Aber die internationalen Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte von der UN verpflichten eigentlich schon ALLE Unternehmen. Deshalb: Besser wäre, das Gesetz in Deutschland hätte alle Unternehmen erfasst. Und je nach dem, worauf man sich bezieht, sind eigentlich auch schon seit mehr als 10 Jahren alle Unternehmen in der Verantwortung. Die Vereinten Nationen haben die Leitlinien nämlich schon 2011 beschlossen und Menschenrechte gelten eigentlich ja sowieso schon seit 75 Jahren.

Im Anschluss freie Diskussion

Diskussion auch möglich dazu:

- Geteilte Verantwortung für die Behebung bereits vorher stattgefundener Verstöße, z.B. Bodenverschmutzung
- Wird in vielen Ländern immer schwieriger, über Missstände zu berichten (shrinking spaces), deshalb müssen auch die Rechte von Gewerkschaften und Menschenrechtsaktivist*innen **weltweit gestärkt werden bzw. dürfen sich nicht verschlechtern**

Info durch Referent*innen: Geschichte des LKG: [UN Leitlinien von 2011](#); Update EU-Regulierung

Karte 1/1: Ich bin ein schöner Schuh, nicht wahr? Aber wisst ihr, was in mir stecken könnte: **Kinderarbeit bei der Lederherstellung!** Leder wird in Gerbereien hergestellt. In Bangladesch etwa ist das Risiko von Kinderarbeit in solchen Lederfabriken in der Zeit nach dem islamischen Opferfest, dem Eid-ul-Azha, besonders groß. Bei dem großen religiösen Fest wird viel Fleisch gegessen; viele Tierhäute fallen an. Dann wird mehr Arbeitskraft als sonst benötigt, damit aus den Häuten Leder hergestellt werden kann.

Karte 1/2: Landraub und moderne Sklaverei! Kommt die Tierhaut aus Brasilien? Leder aus Brasilien ist bekannt für seine Robustheit. Die Fleischindustrie Brasiliens, auf der die Lederherstellung aufbaut, ist allerdings auch für anderes bekannt: dass zum Beispiel illegal Land von Indigenen genommen wird oder sklavenartige Bedingungen in der Viehhaltung herrschen.

Karte 1/3: Zwangsarbeit! Seit Jahren ist mit Abstand kein anderes Land so wichtig für die deutsche Schuhindustrie wie China (im Jahr 2021 45 Prozent aller nach Deutschland eingeführten Schuhe). Es wurde aber nachgewiesen, dass Angehörige der Minderheit der Uigur*innen vom chinesischen Staat zur Arbeit gezwungen werden. Auch große deutsche Schuhhersteller waren unter den Marken, die weltweit davon profitierten. Jetzt fragst du dich vielleicht: Wurde ich unter Zwang von einer Uigurin zusammengenäht?

Karte 1/4: Kinderarbeit bei der Schuhherstellung! Meine Einzelteile könnten etwa von syrischen geflüchteten Kindern in der Türkei zugeschnitten worden sein. Für superwenig Geld als Lohn. Die Arbeit beeinträchtigt die Schulbildung der Kinder und ist körperlich belastend und damit verboten. 2021 belegte die Türkei Rang 4 der Schuhausfuhr-Nationen weltweit mit 2,7 Prozent der Gesamtexporte.

Karte 1/5: Massive Einschränkungen der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und weiteren Rechten von Arbeitnehmer*innen! Für die meisten wichtigen Produktionsländer für Schuhe sind dem internationalen Gewerkschaftsbund zufolge die Rechte von Arbeiter*innen nicht garantiert, etwa in China, Brasilien, Indien, Indonesien, Kambodscha, Pakistan, den Philippinen und der Türkei. Auch bei Betrieben in Vietnam oder Tunesien werden systematische Rechtsverletzungen angenommen.

Karte 1/6: Massive Wasser- und Bodenverschmutzung! In diversen Gegenden mit vielen Gerbereien sind die Grundwasser und Böden von den hochgiftigen Chemikalien verseucht, die im Gerbverfahren eingesetzt werden, darunter Chromverbindungen, Formaldehyd oder Glutaraldehyd. Leider darf ich dir nicht sagen, welchen Fluss ich vergiftet habe. Pssst. Wertschöpfungsketten sind intransparent.

Karte 1/7: Mangelnder Gesundheitsschutz für Arbeiter*innen!

Trotz des Einsatzes giftiger Chemikalien und Kleber ist Arbeit ohne ausreichende Schutzkleidung vielerorts üblich, sowohl in Gerbereien als auch bei der Schuhherstellung. Wurde ich vielleicht in Heimarbeit, also zuhause bei einer Näher*in, gefertigt? Dann haben die Beschäftigten meist keinen richtigen Arbeitsvertrag. Bei Unfällen oder Krankheiten haben sie dann kaum Zugang zu gesundheitlicher Versorgung oder zu Entschädigungszahlungen.

Karte 1/8: Viele weitere Verstöße in den Lieferketten!

Wichtige Teile in mir basieren auf landwirtschaftlichen Produkten, insbesondere auf Kautschuk (Gummisohle) und Baumwolle (Stoffteile, Garne, Schnürsenkel). Auch zum Anbau dieser Rohstoffe ließe sich eine lange Liste von Menschenrechtsverstößen erstellen, etwa zu Kinderarbeit auf indischen Baumwollsaatgutfeldern oder bei der Baumwollernte. Zum Glück interessiert das niemanden.

Karte 2/1: Boa, das Unternehmen, was mich in Deutschland verkauft, muss nun einiges machen. Zum Beispiel eine richtige Risikoanalyse zu Menschenrechten beim Herstellen von Schuhen. Das heißt, sie müssen untersuchen, ob es sein kann, dass dabei Menschenrechte verletzt werden. Dabei kommt raus, dass ein großes Risiko von **Kinderarbeit bei der Lederherstellung** in Bangladesch besteht. Es wird geprüft, ob es bei den Geschäften schlechte Auswirkungen auf Menschenrechte geben könnte. Und es wird festgelegt, wer im Unternehmen für was zuständig ist. Das Unternehmen ist nun auch vorbeugend tätig: Es schult etwa seine zuliefernden Lederfabriken, wie diese mit den Stoßzeiten des Fleischkonsums umgehen können und lässt in den Betrieben, insbesondere in der Zeit um das Opferfest, unangekündigte Kontrollen machen. Regelmäßig wird überprüft, ob die Maßnahmen wirklich wirken.

Karte 2/2: Landraub und moderne Sklaverei!? Viele Unternehmen werden nun vorbeugend tätig – aber nur, wenn die Umsetzung angemessen ist. Die Verpflichtung zur menschenrechtlichen Sorgfalt hängt nämlich auch z.B. davon ab, wie viel ein Unternehmen zu dem Risiko beiträgt, ob Unternehmen wirklich ausreichend Einfluss nehmen können, und wie wahrscheinlich und schwer die Menschenrechtsverstöße wären. Wenn ein Unternehmen nur selten wenig Leder von brasilianischen Gerbereien einkauft, hat es auf die großen Viehzucht-Unternehmen Brasiliens vermutlich nur sehr wenig Einfluss. Es kann natürlich trotzdem versuchen, gezielt dort einzukaufen, wo bessere Arbeitsbedingungen herrschen.

Karte 2/3: Zwangsarbeit? Wenn sich bis 2025 nichts an der Situation für Uigur*innen in China geändert hat, müssen alle Schuhunternehmen, die unter das Lieferkettengesetz fallen, die Geschäftsbeziehungen mit China beenden. Ist das nicht der Fall, riskieren sie Beschwerden und auch Strafzahlungen.

Karte 2/4: im Jahr 2025: Das Risiko von illegaler **Kinderarbeit bei der Schuhherstellung** in kleinen Herstellungsbetrieben in der Türkei ist bekannt. Deshalb wurde von Unternehmen in Deutschland ein Projekt gestartet, welches Möglichkeiten, legal zu arbeiten, verbessern soll und auch die Löhne von erwachsenen Angestellten im Sektor anhebt. Das heißt im Gesetz Abhilfemaßnahme. Das Unternehmen, was mich verkauft, hat auch bei Geschäftspartner*innen in der Türkei Überprüfungen veranlasst: Gibt es genug Einblick oder gehen doch Aufträge an kleinere Unternehmen mit illegaler Kinderarbeit?

Karte 2/5: Einschränkungen der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit haben weltweit abgenommen. Unternehmen fordern ihre Geschäftspartner*innen im Ausland auf, ihren Beschäftigten ihre Rechte zu gewähren. Bei ihren wichtigsten Partner*innen unterstützen sie entsprechende Schulungen vor Ort, zum Beispiel wie Gewerkschaften gegründet werden können. Und noch was: Sie richten ein Beschwerdesystem ein. Das ist wirksam, bevorteilt niemanden und ist unabhängig. Arbeiter*innen können damit Verstöße melden – etwa indem sie bei einer lokalen Telefonnummer anrufen.

Karte 2/6: Massive Wasser- und Bodenverschmutzung bleibt wohl. Umweltaspekte werden im Gesetz nicht ausreichend berücksichtigt. Boden, Wasser und Luft sind aber Schutzgüter – anders als etwa Klimaauswirkungen und Biodiversität, die im Gesetz nicht vorkommen. Auch regelt das Gesetz nicht, wer die Verantwortung für Umweltzerstörung übernimmt, die bereits in der Vergangenheit eingesetzt hat. Na toll.

Karte 2/7: Mangelnder Gesundheitsschutz für Arbeiter*innen und viele weitere Verstöße?! Bei allen Risiken sind Unternehmen in der Pflicht, wenn es begründete Kenntnisse über Verstöße in ihrer Lieferkette gibt. Im Gesetz steht: „überprüfbare und ernst zu nehmende Informationen über [...] eine Verletzung“ der Menschenrechte. Unternehmen müssen aber keinen Erfolg vorweisen. Sie müssen sich nur wirklich bemühen.

Karte 2/8: Viele weitere Verstöße in den Lieferketten! Bei ihrer Risikoanalyse stoßen Unternehmen auch darauf, dass menschenrechtliche Risiken tief in der Lieferkette auch etwa beim Anbau von Kautschuk für meine Sohle und beim Ernten von Baumwolle für die Fäden bestehen. Was sollten Unternehmen also im Jahr 2025 tun?

Stadtrundgang Schuhe & Leder

BILDER FÜR DIE STATION SCHUHE



Quelle: Yury Rymko

1/1 Kinderarbeit bei der Lederherstellung (1)



1/1 Kinderarbeit bei der Lederherstellung (2)



1/2 Viehwirtschaft in Brasilien



1/3 Zwangsarbeit in Xinjiang



1/4 Kinderarbeit in der Schuhherstellung (1)



1/4 Kinderarbeit in der Schuhherstellung (2)



1/5 Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit



Das Foto zeigt Puspha Rani Shaha, die kürzlich zum Mitglied des Mitbestimmungsausschusses der Fabrik gewählt wurde.

1/6 Wasser- und Bodenverschmutzung



1/7 Mangelnder Gesundheitsschutz



Süchtig machender
Kleber für die
Heimarbeit in
Indonesien auf dem
Schälchen, daneben
die zu verklebende
Sohle

1/8 Weitere Verstöße in Lieferkettten



Das Foto zeigt eine Person bei der Baumwollernte in Pakistan.

Anleitung

1. Folien von PDF oder der PPT-Datei ausdrucken, möglichst in Farbe, und Schablonen ausschneiden.
2. Schablonen der gleichen Folien aufeinander kleben, bei Mehrfachnutzung laminieren.
3. Schablonen in einen Schuh stecken und Skript der Station (separate Datei) folgen.
4. Hinweise für Referent*innen aus den Notizen in der PPT-Datei als zusätzliche Informationen zu den vorgelesenen Karten nutzen.

Karte 1/1: Ich bin ein schöner Schuh, nicht wahr? Aber wisst ihr, was in mir stecken könnte: **Kinderarbeit bei der Lederherstellung!** Leder wird in Gerbereien hergestellt. In Bangladesch etwa ist das Risiko von Kinderarbeit in solchen Lederfabriken in der Zeit nach dem islamischen Opferfest, dem Eid-ul-Azha, besonders groß.

Karte 2/1: Boah, das Unternehmen, was mich in Deutschland verkauft, muss nun einiges machen. Zum Beispiel eine richtige Risikoanalyse zu Menschenrechten für die Schuh-Herstellung. Das heißt, sie müssen untersuchen, ob es sein kann, dass dabei Menschenrechte verletzt werden. Dabei kommt raus, dass ein großes Risiko von **Kinderarbeit bei der Lederherstellung** in Bangladesch besteht. Und es wird festgelegt, wer im Unternehmen für was zuständig ist.

Karte 1/2: Landraub und moderne Sklaverei!

Kommt die Tierhaut aus Brasilien? Leder aus Brasilien ist bekannt für seine Robustheit. Die Fleischindustrie Brasiliens, auf der die Lederherstellung aufbaut, ist allerdings auch für anderes bekannt: dass zum Beispiel illegal Land von Indigenen genommen wird oder sklavenartige Bedingungen in der Viehhaltung herrschen.

Karte 2/2: Landraub und moderne Sklaverei!?

Viele Unternehmen werden vorbeugend tätig – aber nur, wenn die Umsetzung angemessen ist. Die Verpflichtung zur menschenrechtlichen Sorgfalt hängt davon ab, 1. wie viel ein Unternehmen zum Risiko beiträgt, 2. ob Unternehmen wirklich ausreichend Einfluss nehmen können, und 3. wie wahrscheinlich und schwer die Menschenrechtsverstöße wären.

Karte 1/3: Zwangsarbeit!

Seit Jahren ist mit Abstand kein anderes Land so wichtig für die deutsche Schuhindustrie wie China. Es wurde aber nachgewiesen, dass der chinesische Staat viele von der Minderheit der Uigur*innen zur Arbeit zwingt. Auch große deutsche Schuhhersteller waren unter den Marken, die weltweit davon schon profitierten. Jetzt fragst du dich vielleicht: Wurde ich unter Zwang von einer Uigurin zusammengenäht?

Karte 2/3: Zwangsarbeit?

Wenn sich bis 2025 nichts an der Situation für Uigur*innen in China geändert hat, müssen alle Schuhunternehmen, die unter das Lieferkettengesetz fallen, die Geschäftsbeziehungen mit China beenden. Machen sie das nicht, riskieren sie Beschwerden und auch Strafzahlungen.

Karte 1/4: Kinderarbeit bei der Schuhherstellung! Meine Einzelteile könnten etwa von syrischen geflüchteten Kindern in der Türkei zugeschnitten worden sein. Für superwenig Geld als Lohn. Die Arbeit beeinträchtigt die Schulbildung der Kinder und ist körperlich belastend und damit verboten.

Karte 2/4: Das Risiko von illegaler **Kinderarbeit bei der Schuhherstellung** in kleinen Herstellungsbetrieben in der Türkei ist bekannt. Deshalb wurde von Unternehmen in Deutschland ein Projekt gestartet, welches Möglichkeiten, legal zu arbeiten, verbessern soll. Auch die Löhne von erwachsenen Angestellten werden angehoben. Das Unternehmen, was mich verkauft, hat auch bei Geschäftspartner*innen in der Türkei Überprüfungen veranlasst: Gibt es genug Einblick oder gehen doch Aufträge an kleinere Unternehmen mit illegaler Kinderarbeit?

Karte 1/5: Massive Einschränkungen der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und weiteren Rechten von Arbeitnehmer*innen!

Für die meisten wichtigen Produktionsländer für Schuhe sind die Rechte von Arbeiter*innen nicht garantiert, etwa in China, Brasilien, Indien, Indonesien, Kambodscha, Pakistan, den Philippinen und der Türkei. Auch bei Betrieben in Vietnam oder Tunesien werden systematische Rechtsverletzungen angenommen.

Karte 2/5: Einschränkungen der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit haben weltweit abgenommen. Unternehmen fordern ihre Geschäftspartner*innen im Ausland auf, ihren Beschäftigten ihre Rechte zu gewähren. Bei ihren wichtigsten Partner*innen unterstützen sie entsprechende Schulungen vor Ort, zum Beispiel wie Gewerkschaften gegründet werden können.

Karte 1/6: Massive Wasser- und Bodenverschmutzung! In diversen Gegenden mit vielen Gerbereien sind die Grundwasser und Böden von den hochgiftigen Chemikalien verseucht, die im Gerbverfahren eingesetzt werden, darunter Chromverbindungen, Formaldehyd oder Glutaraldehyd. Leider darf ich dir nicht sagen, welchen Fluss ich vergiftet habe. Pssst. Wertschöpfungsketten sind intransparent.

Karte 2/6: Massive Wasser- und Bodenverschmutzung bleibt wohl. Umweltaspekte werden im Gesetz nicht ausreichend berücksichtigt. Na toll.

Karte 1/7: Mangelnder Gesundheitsschutz für Arbeiter*innen!

Trotz des Einsatzes giftiger Chemikalien und Kleber ist Arbeit ohne ausreichende Schutzkleidung vielerorts üblich, sowohl in Gerbereien als auch bei der Schuhherstellung. Wurde ich vielleicht in Heimarbeit, also zuhause bei einer Näher*in, gefertigt?

Karte 2/7: Mangelnder Gesundheitsschutz für Arbeiter*innen und viele weitere Verstöße?! Bei allen Risiken sind Unternehmen in der Pflicht, wenn es begründete Kenntnisse über Verstöße in ihrer Lieferkette gibt.

Karte 1/8: Viele weitere Verstöße in den Lieferketten!

Wichtige Teile in mir basieren auf landwirtschaftlichen Produkten, insbesondere auf Kautschuk und Baumwolle. Auch zum Anbau dieser Rohstoffe ließe sich eine lange Liste von Menschenrechtsverstößen erstellen, etwa zu Kinderarbeit auf indischen Saatgutfeldern für Baumwolle oder bei der Baumwollernte. Zum Glück interessiert das niemanden.

Karte 2/8: Viele weitere Verstöße in den Lieferketten! Bei ihrer Risikoanalyse stoßen Unternehmen darauf, dass menschenrechtliche Risiken tief in der Lieferkette auch etwa beim Anbau von Kautschuk für meine Sohle und beim Ernten von Baumwolle für die Fäden bestehen.
Was sollten Unternehmen also im Jahr 2025 tun?

Anleitung

1. Folien von PDF oder der PPT-Datei ausdrucken, möglichst in Farbe, und Schablonen ausschneiden.
2. Schablonen der gleichen Folien aufeinander kleben, bei Mehrfachnutzung laminieren.
3. Schablonen in einen Schuh stecken und Skript der Station (separate Datei) folgen.
4. Hinweise für Referent*innen aus den Notizen in der PPT-Datei als zusätzliche Informationen zu den vorgelesenen Karten nutzen.

Karte 1/1: Ich bin ein schöner Schuh, nicht wahr? Aber wisst ihr, was in mir stecken könnte: **Kinderarbeit bei der Lederherstellung!** Leder wird in Gerbereien hergestellt. In Bangladesch etwa ist das Risiko von Kinderarbeit in solchen Lederfabriken in der Zeit nach dem islamischen Opferfest, dem Eid-ul-Azha, besonders groß.

Karte 2/1: Boah, das Unternehmen, was mich in Deutschland verkauft, muss nun einiges machen. Zum Beispiel eine richtige Risikoanalyse zu Menschenrechten für die Schuh-Herstellung. Das heißt, sie müssen untersuchen, ob es sein kann, dass dabei Menschenrechte verletzt werden. Dabei kommt raus, dass ein großes Risiko von **Kinderarbeit bei der Lederherstellung** in Bangladesch besteht. Und es wird festgelegt, wer im Unternehmen für was zuständig ist.

Für Referent*in zu 1/1: Bei dem großen religiösen Fest wird viel Fleisch gegessen; viele Tierhäute fallen an. Dann wird mehr Arbeitskraft als sonst benötigt, damit aus den Häuten Leder hergestellt werden kann.

Für Referent*in zu 2/1: Das Unternehmen ist nun auch vorbeugend tätig: Es schult etwa seine zuliefernden Lederfabriken, wie diese mit den Stoßzeiten des Fleischkonsums umgehen können. Es lässt insbesondere in der Zeit um das Opferfest unangekündigte Kontrollen machen. Es wird überprüft, ob die Maßnahmen wirklich wirken.

Karte 1/2: Landraub und moderne Sklaverei!

Kommt die Tierhaut aus Brasilien? Leder aus Brasilien ist bekannt für seine Robustheit. Die Fleischindustrie Brasiliens, auf der die Lederherstellung aufbaut, ist allerdings auch für anderes bekannt: dass zum Beispiel illegal Land von Indigenen genommen wird oder sklavenartige Bedingungen in der Viehhaltung herrschen.

Karte 2/2: Landraub und moderne Sklaverei!?

Viele Unternehmen werden vorbeugend tätig – aber nur, wenn die Umsetzung angemessen ist. Die Verpflichtung zur menschenrechtlichen Sorgfalt hängt davon ab, 1. wie viel ein Unternehmen zum Risiko beiträgt, 2. ob Unternehmen wirklich ausreichend Einfluss nehmen können, und 3. wie wahrscheinlich und schwer die Menschenrechtsverstöße wären.

Für Referent*in zu 2/2: Wenn ein Unternehmen nur selten wenig Leder von brasilianischen Gerbereien einkauft, hat es auf die großen Viehzucht-Unternehmen in Brasilien eher keinen Einfluss. Es kann trotzdem versuchen, gezielt dort einzukaufen, wo bessere Arbeitsbedingungen herrschen.

Karte 1/3: Zwangsarbeit!

Seit Jahren ist mit Abstand kein anderes Land so wichtig für die deutsche Schuhindustrie wie China. Es wurde aber nachgewiesen, dass der chinesische Staat viele von der Minderheit der Uigur*innen zur Arbeit zwingt. Auch große deutsche Schuhhersteller waren unter den Marken, die weltweit davon schon profitierten. Jetzt fragst du dich vielleicht: Wurde ich unter Zwang von einer Uigurin zusammengenäht?

Karte 2/3: Zwangsarbeit?

Wenn sich bis 2025 nichts an der Situation für Uigur*innen in China geändert hat, müssen alle Schuhunternehmen, die unter das Lieferkettengesetz fallen, die Geschäftsbeziehungen mit China beenden. Machen sie das nicht, riskieren sie Beschwerden und auch Strafzahlungen.

Für Referent*in zu 1/3: Im Jahr 2021 kamen 45 Prozent aller nach Deutschland eingeführten Schuhe aus China.

Karte 1/4: Kinderarbeit bei der Schuhherstellung! Meine Einzelteile könnten etwa von syrischen geflüchteten Kindern in der Türkei zugeschnitten worden sein. Für superwenig Geld als Lohn. Die Arbeit beeinträchtigt die Schulbildung der Kinder und ist körperlich belastend und damit verboten.

Karte 2/4: Das Risiko von illegaler **Kinderarbeit bei der Schuhherstellung** in kleinen Herstellungsbetrieben in der Türkei ist bekannt. Deshalb wurde von Unternehmen in Deutschland ein Projekt gestartet, welches Möglichkeiten, legal zu arbeiten, verbessern soll. Auch die Löhne von erwachsenen Angestellten werden angehoben. Das Unternehmen, was mich verkauft, hat auch bei Geschäftspartner*innen in der Türkei Überprüfungen veranlasst: Gibt es genug Einblick oder gehen doch Aufträge an kleinere Unternehmen mit illegaler Kinderarbeit?

Für Referent*in zu 1/4: 2021 belegte die Türkei Rang 4 der Schuhexport-Nationen weltweit mit 2,7 Prozent der Gesamtexporte.

Für Referent*in zu 2/4: Was dieser Pilot bedeutet, heißt im Gesetz Abhilfemaßnahme. Man versucht, einen Missstand in der Lieferkette gezielt zu verändern.

Karte 1/5: Massive Einschränkungen der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und weiteren Rechten von Arbeitnehmer*innen!

Für die meisten wichtigen Produktionsländer für Schuhe sind die Rechte von Arbeiter*innen nicht garantiert, etwa in China, Brasilien, Indien, Indonesien, Kambodscha, Pakistan, den Philippinen und der Türkei. Auch bei Betrieben in Vietnam oder Tunesien werden systematische Rechtsverletzungen angenommen.

Karte 2/5: Einschränkungen der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit haben weltweit abgenommen. Unternehmen

fordern ihre Geschäftspartner*innen im Ausland auf, ihren Beschäftigten ihre Rechte zu gewähren. Bei ihren wichtigsten Partner*innen unterstützen sie entsprechende Schulungen vor Ort, zum Beispiel wie Gewerkschaften gegründet werden können.

Für Referent*in zu 2/5: Und noch was: Sie richten ein Beschwerdesystem ein. Das ist wirksam, bevorteilt niemanden und ist unabhängig. Arbeiter*innen können damit Verstöße melden – etwa indem sie bei einer lokalen Telefonnummer anrufen.

Karte 1/6: Massive Wasser- und Bodenverschmutzung! In diversen Gegenden mit vielen Gerbereien sind die Grundwasser und Böden von den hochgiftigen Chemikalien verseucht, die im Gerbverfahren eingesetzt werden, darunter Chromverbindungen, Formaldehyd oder Glutaraldehyd. Leider darf ich dir nicht sagen, welchen Fluss ich vergiftet habe. Pssst. Wertschöpfungsketten sind intransparent.

Karte 2/6: Massive Wasser- und Bodenverschmutzung bleibt wohl. Umweltaspekte werden im Gesetz nicht ausreichend berücksichtigt. Na toll.

Für Referent*in zu 2/6: Boden, Wasser und Luft sind aber Schutzgüter – anders als etwa Klimaauswirkungen und Biodiversität, die im Gesetz nicht vorkommen. Auch regelt das Gesetz nicht, wer die Verantwortung für Umweltzerstörung übernimmt, die bereits in der Vergangenheit eingesetzt hat.

Karte 1/7: Mangelnder Gesundheitsschutz für Arbeiter*innen!

Trotz des Einsatzes giftiger Chemikalien und Kleber ist Arbeit ohne ausreichende Schutzkleidung vielerorts üblich, sowohl in Gerbereien als auch bei der Schuhherstellung. Wurde ich vielleicht in Heimarbeit, also zuhause bei einer Näher*in, gefertigt?

Karte 2/7: Mangelnder Gesundheitsschutz für Arbeiter*innen

und viele weitere Verstöße?! Bei allen Risiken sind Unternehmen in der Pflicht, wenn es begründete Kenntnisse über Verstöße in ihrer Lieferkette gibt.

Für Referent*in zu 1/7: Dann haben die Beschäftigten meist keinen richtigen Arbeitsvertrag. Bei Unfällen oder Krankheiten haben sie dann kaum Zugang zu gesundheitlicher Versorgung oder zu Entschädigungszahlungen.

Für Referent*in zu 2/7: Im Gesetz steht: „überprüfbare und ernst zu nehmende Informationen über [...] eine Verletzung“ der Menschenrechte. Unternehmen müssen aber keinen Erfolg vorweisen. Sie müssen sich nur wirklich bemühen.

Karte 1/8: Viele weitere Verstöße in den Lieferketten!

Wichtige Teile in mir basieren auf landwirtschaftlichen Produkten, insbesondere auf Kautschuk und Baumwolle. Auch zum Anbau dieser Rohstoffe ließe sich eine lange Liste von Menschenrechtsverstößen erstellen, etwa zu Kinderarbeit auf indischen Saatgutfeldern für Baumwolle oder bei der Baumwollernte. Zum Glück interessiert das niemanden.

Karte 2/8: Viele weitere Verstöße in den Lieferketten!

Bei ihrer Risikoanalyse stoßen Unternehmen darauf, dass menschenrechtliche Risiken tief in der Lieferkette auch etwa beim Anbau von Kautschuk für meine Sohle und beim Ernten von Baumwolle für die Fäden bestehen. Was sollten Unternehmen also im Jahr 2025 tun?

Für Referent*in: Kautschuk besonders für die Gummisohle und Baumwolle für Stoffteile, Garne und Schnürsenkel verwendet.

INFOMATERIAL FÜR REFERENT*INNEN

Stadtrundgangsmodul Schuhe & Leder

- ▶ Gojowczyk, Jiska (2020): Wo(rin) wir stehen. Kommunale Beschaffung von Sicherheitsschuhen mit ökosozialen Kriterien, Bonn, S. 7-9.
- ▶ Gojowczyk, Jiska (2021): So wertvoll wie Leder? Arbeitsbedingungen in kleinen Leder(waren)betrieben in der Türkei, Bonn.
- ▶ Initiative Lieferkettengesetz (2021): Was das neue Lieferkettengesetz liefert – und was nicht. Eine Analyse der Initiative Lieferkettengesetz.
- ▶ Initiative Lieferkettengesetz (2021): Fragen und Antworten zum neuen Lieferkettengesetz.
- ▶ *Ergänzend: Gojowczyk, Jiska/ Hütz-Adams, Friedel (2021): Warum behalten wir unseren Schuh nicht für uns? Ungerechte Wirtschaftsbeziehungen zwischen Europa und Afrika am Beispiel alter Schuhe, Bonn.*

GOJOWCZYK, JISKA (2020): WO(RIN) WIR STEHEN. KOMMUNALE BESCHAFFUNG VON SICHERHEITSSCHUHEN MIT ÖKOSOZIALEN KRITERIEN, BONN, S. 7-9.

2. DIE HOCHRISIKOINDUSTRIE „LEDER UND SCHUHE“

Die Schuh- und Lederindustrie gilt schon lange als Hochrisikoindustrie in Bezug auf die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards. Insbesondere die Lederindustrie gehört in ihrer verbreitetsten Form zu den ‚giftigsten‘ überhaupt (vgl. Kumar/Joshiba 2020: 3 ff.). Anfang 2020 beauftragte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Branchenstudie zu menschenrechtlichen Risiken. Ein Befund war, dass bei der Textil- und Lederindustrie zwei Faktoren zusammenfallen: Erstens sind die Risiken gravierender Menschenrechtsverletzungen in den internationalen, vorgelagerten sowie unternehmenseigenen Wertschöpfungsketten besonders hoch. Zweitens haben die deutschen Teilnehmenden an diesen Wertschöpfungsketten aufgrund ihrer Marktmacht die Möglichkeit, Veränderungen zu bewirken (Weiss et al. 2020: 61, 183 ff.). Damit gehört die Textil- und Lederindustrie zu den elf im Report benannten menschenrechtlichen Hochrisikobranchen. Bisher kommt die Schuhindustrie der daraus resultierenden Verantwortung jedoch, wenn überhaupt, nur sehr zögerlich nach.

2.1 GRAVIERENDE MISSSTÄNDE WELTWEIT

Die Süddeutsche Zeitung schilderte die Eindrücke, die Entwicklungsminister Gerd Müller auf seiner Indien-Reise gemacht hatte: „In Indien habe er Kinder gesehen, die in einer Gerberei arbeiteten. Mit nackten Füßen und ohne Handschuhe hätten sie ‚in diesen großen Bottichen‘ gestanden, ‚in dieser Chemielauge‘ zur Herstellung von Leder“ (Bauchmüller et al. 2020). Auch zu anderen Ländern, wie beispielsweise Bangladesch, wurde in den letzten Jahren von Kindern berichtet, die in Gerbereien arbeiteten, mit Giftstoffen und ohne ausreichende Schutzkleidung (vgl. z.B. Boseley 2017). So wandte sich die Regierung Bangladeschs im Juli 2020 in einem beispiellosen Brief an die eigene Inspektionsabteilung für Fabriken und Betriebe mit der Weisung, auf das Arbeitsverbot von Kindern bis 18 Jahren bei der Tierhautverarbeitung zu achten. Der Generalinspektor der Abteilung beteuerte zwar öffentlich, der Sektor sei frei von Kinderarbeit. Sogar die Regierung Bangladeschs sieht es aber als erwiesen an, dass es insbesondere in der Zeit nach Eid-ul-Azha (dem islamischen Opferfest) verbreitet ist, Kinder in der Lederindustrie anzustellen – wo sie giftigen Chemikalien ausgesetzt sind (Dhaka Tribune 2020).

Tatsächlich sind die Gesundheitsrisiken durch die Verwendung von Chrom und anderen giftigen Chemikalien wie Schwefelwasserstoff und Formaldehyd auch für erwachsene Arbeiter*innen eine große Gefahr. Ist der Arbeitsschutz während der vielen Verarbeitungsstufen von der Rohhaut zum Leder unzureichend, sind Hautkrankheiten, Atemwegsprobleme und/oder andere, schwere Erkrankungen für die Arbeiter*innen die Folge (für eine gute Übersicht der Verarbeitungsstufen und der häufig zum Einsatz kommenden Chemikalien siehe Pieper/Prasad/Raaj 2016: 10). Darüber hinaus wird für die entsprechenden Verfahren sehr viel Wasser benötigt, das hinterher aufwendig gereinigt werden muss. Oft geschieht dies nicht oder in nicht ausreichendem Maße. Ganze Kommunen und Landstriche, in denen Leder hergestellt wird, sind mit einem sinkenden Grundwasserspiegel und vergifteten Gewässern und Grundwasserbeständen konfrontiert. Auch vergiftete Feststoffe wie Fell, Fleischreste und Fette vom Säubern der Häute werden oft unsachgemäß entsorgt. Dokumentiert sind solche Missstände vielerorts, beispielsweise in Äthiopien, Bangladesch, Indien, Indonesien und Pakistan (z.B. Biswas/Rahman 2013; UNIDO 2015; Kumar/Joshiba 2020; Padda/Asim 2019; Williams et al. 2019).

Dem entwicklungspolitischen Ziel, Zugang zu sauberem und bezahlbarem Wasser für alle bis 2030 zu erreichen (in den Entwicklungszielen der Vereinten Nationen (SDGs) das Ziel 6), stehen diese Praktiken diametral entgegen. Schlechte Wasserqualität und Wasserknappheit treffen zuerst die Bevölkerungsgruppen, die es sich nicht leisten können, täglich teures, in die Region importiertes Wasser zu kaufen. Selbst der eigentlich ‚heilige‘ Fluss Ganges in Indien litt und leidet massiv unter der angrenzenden Lederindustrie.

Auch wenn für Schuhe kein Leder verwendet wird, besteht ein hohes Risiko, dass Mensch und Umwelt im Zuge der Herstellung leiden, beispielsweise unter den giftigen Gasen des

Klebstoffs beim Zusammenfügen von Einzelteilen (vgl. z.B. Musiolek/Luginbühl 2016). Andere verwendete Rohstoffe wie Baumwolle oder Kautschuk werden häufig ebenfalls unter problematischen Bedingungen geerntet (vgl. Ferenschild 2018; Knoke 2018; Wulf 2020). Schlicht auf Lederprodukte zu verzichten, stellt hinsichtlich der ökologischen und sozialen Anforderungen an die Wertschöpfungsketten von Schuhen deshalb keine Entlastung dar.

Sowohl in der Leder- als auch in der Schuhindustrie sind weitere gravierende Verletzungen von Arbeits- und Menschenrechten bekannt. Von den developmentpolitischen Zielen menschenwürdiger Arbeit (SDG 8) und nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster (SDG 12) sind die Industrien nach wie vor weit entfernt. Die Liste der Problembereiche ist lang (vgl. exemplarisch Pieper 2019: 3-7 sowie die oben genannten). Sie umfasst neben

- ▶ Gesundheitsgefährdung aufgrund mangelnder Sicherheit am Arbeitsplatz
- ▶ und dem Risiko von Kinderarbeit:
- ▶ zu lange Arbeitszeiten einschließlich nicht (oder nicht ausreichend) bezahlter Überstunden;
- ▶ Zwangsarbeit, z.B. in Form erzwungener Überstunden;
- ▶ fehlende Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und massive Einschränkungen des Rechts, im Kollektiv zu verhandeln;
- ▶ prekäre Beschäftigungsverhältnisse ohne rechtlich belastbare Verträge (sowohl bei Fabrik-, als auch bei Heimarbeiter*innen);
- ▶ unzureichenden Schutz vor Diskriminierung, Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz.

Die unter diesen Bedingungen verdienten Löhne sind gleichzeitig in allen genannten Ländern zu niedrig, um davon menschenwürdig zu leben. Selbst die oft sehr gering angesetzten gesetzlichen Mindestlöhne einiger Länder werden teilweise nicht gezahlt. Heimarbeiter*innen, die pro Stück beziehungsweise pro Paar bezahlt werden, erwirtschaften durch ihre harte Arbeit meist nur einen sehr geringen Verdienst. Weil sie in der Regel informell beschäftigt sind, haben sie außerdem kaum rechtliche Sicherheiten. Sie können viele staatliche Sozialleistungen nicht in Anspruch nehmen, die formal Beschäftigten zugänglich sind (z.B. Pieper/Putri 2017: 17; Pieper 2018: 24 ff.). All diese Missstände existieren an Produktionsstandorten weltweit, an denen Zulieferer*innen und andere Marktakteure wie Leiharbeitsfirmen darum kämpfen, durch günstigste Preise im internationalen Wettbewerb zu bestehen.

Verschiedene Studien haben in den letzten Jahren zeigen können, dass die Probleme nicht an den europäischen Grenzen aufhören (vgl. z.B. Musiolek et al. 2020; Musiolek/Luginbühl 2016). „Made in Europe“ ist deshalb kein Garant für gute Produktionsbedingungen.

Nicht nur auf der Seite der produzierenden Zulieferer*innen, sondern auch auf der Seite der einkaufenden Unternehmen, unter anderem aus Deutschland, können schlechte Praktiken benannt werden. Innerhalb der globalisierten Wertschöpfungsketten üben sie einen extremen Preis- und Zeitdruck auf die liefernden Betriebe aus – als internationale Akteursgruppe im Markt, aber auch mit ihren individuellen Geschäfts- und Einkaufspraktiken. Sie nutzen dabei das Machtungleichgewicht zwischen finanzstarken (Marken-)Unternehmen einerseits und stark miteinander konkurrierenden liefernden Betrieben andererseits zu ihrem eigenen Vorteil aus. Zulieferbetriebe trauen sich selbst in Stoßzeiten nicht, kurzfristige Aufträge abzulehnen. Dieser enorme Druck wird von den Leitungen auf vielfältige Weise an die Arbeiter*innen weitergeben, wie beispielsweise eine Studie aus dem Textilbereich zeigt (Anner 2019). Hiesige Unternehmen mit selbstgeführten Fabriken im Ausland tragen zudem mit tatsächlichen oder hypothetischen Standortverlagerungen, mit denen die Produktionskosten weiter gesenkt werden sollen, zur Härte des internationalen Wettbewerbs bei. Initiativen, die zum Ziel haben, die Produktionsbedingungen der jeweiligen Produkte bezüglich ihrer sozialen und ökologischen Missstände zu verbessern, nehmen deshalb auch Geschäfts- und Einkaufspraktiken der (Marken-)Unternehmen in den Blick. Solche Initiativen sind zum Beispiel die Fair Wear Foundation und die Fair Labor Association (Pieper 2019).

Um sich vom berechtigten Verdacht zu befreien, solche negativen Praktiken anzuwenden, muss jedes Schuhunternehmen als ersten Schritt die eigenen Wertschöpfungsketten kennen und transparent machen. Nicht zuletzt nach den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ist es die Verantwortung jedes Unternehmens, solche Informationen zur Lieferkette bereitzustellen. Trotzdem kommen bisher nur wenige dieser Verantwortung ausreichend nach (vgl. Pieper 2019: 7).



SO WERTVOLL WIE LEDER?

Arbeitsbedingungen in kleinen Leder(waren)betrieben in der Türkei

VON DR. JISKA GOJOWCZYK

Konsument*innen blicken zunehmend kritisch auf das Material. Trotzdem heißt „gut kleiden“ immer noch oft: schlichter Ledergürtel, zeitlose Ledertasche, möglichst passend zu den glänzenden Schuhen. Aber werden diejenigen, die diese Produkte herstellen, genauso wertgeschätzt wie das Material, mit dem sie arbeiten? Die folgenden Seiten gehen der Frage mit Blick auf den Ledersektor in der Türkei nach. Gezeigt wird, dass die Herstellung mancher Lederprodukte alles andere als glänzend ist. Betrachtet wird insbesondere der informelle Sektor und die Situation in kleinen Herstellungsbetrieben.

LEDERSEKTOR IN DER TÜRKEI

Der türkische Ledersektor hat eine lange Tradition und ist bis heute für die türkische Volks-

wirtschaft sowie für den globalen Ledermarkt von Bedeutung. Türkisches Leder und Lederprodukte erreichten 2020 einen Exportwert von mehr als einer Milliarde USD, was 0,6 % der weltweiten Exporte dieser Waren entspricht. Den größten Anteil daran hatten Schuhe und Schuheile (65 %, nach Wert) mit einem Exportwert von 829 Mio. USD, wobei Deutschland mit einem Anteil von 7,2 % an den türkischen Exporten zu den wichtigsten drei Importländern gehört. Auch bei Produkten von Tierhaut bis Leder im Wert von 155 Mio. USD wurden 8,5 % nach Deutschland verkauft. Für andere Lederwaren mit einem Exportwert insgesamt von 284 Mio. USD ist Deutschland (11,4 %) sogar das wichtigste Abnahmeland (ITC 2021).

**DIE TÜRKEI IST
DER FÜNFT-
WICHTIGSTE
EXPORTEUR
VON SCHUHEN
WELTWEIT.**

Insgesamt ist die türkische Lederindustrie global ein relevanter, aber keiner der größten Exporteure (zwischen Rang 21 und 27 für verschiedene Produktgruppen). Für spezifische Marktsegmente hingegen ist die türkische Produktion von deutlich größerer Bedeutung: So steht die Türkei in der Kategorie vorverarbeiteter „Häute oder Felle von Schafen oder Lämmern“ (sogenannter *wet blues* oder *crusts*) mit Ausfuhren im Wert von neun Mio. USD weltweit an vierter Stelle, mit jährlichen Wachstumszahlen von 16 % (Wert) und 21 % (Menge) zwischen 2016 und 2020 (ITC 2021). In der Schuhproduktion lag die Türkei 2020 mit einem Anteil von 2,4 % an der Weltproduktion (487 Mio. Paar, 10 % davon Lederschuhe) an sechster Stelle. Damit ist sie auch zum fünftwichtigsten Exporteur von Schuhen weltweit geworden (APICCAPS 2021), mit einem der niedrigsten Exportpreise von durchschnittlich 2,78 USD pro Paar im Jahr 2020. Der Preis lag 2020 sogar rund ein Viertel tiefer als noch 2013 (APICCAPS 2014-2021). Zum Vergleich: 2020 kostete ein Paar Schuhe aus Bangladesch im Durchschnitt 13,08 USD und aus Italien 60,43 USD (ebd.).

Leder und Lederwaren werden in der Türkei zum Teil in organisierten Industriegebieten hergestellt, ein nicht unerheblicher Teil der Produktion fällt aber auch in den informellen, undokumentierten Sektor. Verlässliche Daten fehlen. Nach Angaben des türkischen Handelsministeriums werden Schuhe etwa zu 70 % durch halbautomatische Verfahren und zu fast 15 % von Hand gefertigt (APICCAPS 2021). Insgesamt wurde der Sektor in den letzten Jahren unter anderem durch Änderungen auf dem informellen Arbeitsmarkt und durch die Folgen der Covid-19-Pandemie beeinflusst.

DIE SCHNELLBEWERTUNG

Das vorliegende Factsheet ist eine Zusammenfassung der Schnellbewertung, die das SÜDWIND-Institut gemeinsam mit der türkischen Organisation



Kinder werden je nach Alter mit verschiedenen Aufgaben betraut.

Support to Life im Sommer 2021 vorgenommen hat. Ziel war es, das Arbeitsumfeld informell Beschäftigter im türkischen Ledersektor zu beschreiben, Probleme für Arbeitnehmer*innen zu verstehen und in Bezug auf Alter, Geschlecht, Biografie und Rechtsstatus zu differenzieren, um mögliche Maßnahmen zur Verbesserung zu ermitteln. Die Bewertung basiert auf Sekundärliteratur, Beobachtungen und **35 halbstrukturierten Interviews** in Adana, Hatay, Izmir und in den Istanbulern Bezirken Gedikpaşa und Bayrampaşa. Die Darstellung basiert auf dem umfassenderen englischsprachigen Bericht (Akay/Gojowczyk 2021).

Siehe Tabelle 1

TABELLE 1: ÜBERSICHT DER INTERVIEWPARTNER*INNEN

Anzahl und Kategorie (Frauen/Männer)	Provinz (Anzahl Interviews)
17 Arbeiter*innen (7/10)	Adana (4) Hatay (5) İstanbul (8)
6 Arbeitgeber (0/6)	Adana (2) Hatay (1) İstanbul (3)
5 Eltern (3/2) arbeitender Kinder (0/6)	Adana (4) Hatay (1)
7 Institutionelle Repräsentanten (0/7)	Bursa (1) İstanbul (4) İzmir (2)

DIE INTERVIEWTEN

Im Durchschnitt waren die befragten erwachsenen Arbeiter*innen 33 Jahre alt (18 bis 51 Jahre). Von ihnen arbeiteten zwölf in der Schuh-, einer in der Taschen-, und einer in der Gürtelproduktion sowie drei beim Salzen, Gerben und Stapeln von Häuten und Fellen. 30 % der Befragten arbeiteten mit Häuten und Leder von Ziegen und Schafen. Die Unternehmen, in denen sie arbeiteten, waren überwiegend klein mit vier bis 34 Beschäftigten (im Durchschnitt zehn Beschäftigte).

Fünf befragte Eltern von arbeitenden Kindern waren neben ihren Kindern in Kleinstunterneh-

Siehe
Kasten

men der Schuhherstellung mit fünf bis sieben Beschäftigten tätig, ein Elternteil mit Sohn in einer Schuhwerkstatt in Hatay mit 15 Beschäftigten. Die sechs arbeitenden Kinder waren zwischen neun und 16 Jahren alt, mit einem Durchschnittsalter von 12 Jahren. **Drei der Elternpaare waren aus Syrien** in die Türkei eingereist, zwei hatten keine Einwanderungsgeschichte. Von den weiteren 17 befragten erwachsenen Arbeiter*innen hatten sechs keine Einwanderungsgeschichte. Elf Personen waren zwischen 2001 und 2019 in die Türkei eingewandert bzw. geflohen: sieben aus Syrien sowie jeweils eine Person aus Armenien, Gambia, Marokko und Usbekistan.

13,08

US-Dollar
beträgt der durchschnittliche Exportpreis
eines Paar Schuhe
aus Bangladesch

Unter den befragten Arbeitgebern hatte ein Gürtelhersteller 15 Beschäftigte, die anderen drei bis sieben Beschäftigte, wobei die Befragten sich selbst an der Produktion von Schuhen oder Taschen oder in einem Fall der Verarbeitung von Häuten und Fellen beteiligten. Befragt wurden außerdem Gewerkschafter*innen sowie Vertreter*innen von Verbänden insbesondere aus der Industrie.

2,78

US-Dollar
ist der durchschnittliche
Exportpreis
eines Paars Schuhe
aus der Türkei

BEFUNDE DER SCHNELLBEWERTUNG

Die Schnellbewertung weist auf große ökonomische und arbeitsrechtliche Probleme hin, mit denen Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen in kleinen Herstellungsbetrieben konfrontiert sind. Der Zusammenhang zwischen ökonomischen Zwängen, schlechten Löhnen und sozialen Spannungen, insbesondere zwischen syrischen und türkischen Arbeiter*innen, wird erkennbar.

UNGENÜGENDE, UNSICHERE LÖHNE

Nach den Berechnungen des Türkischen Gewerkschaftsbundes (TÜRK-İŞ) hätte im Juli 2021 ein existenzsichernder Lohn für eine alleinstehende Person 3.546 TRY pro Monat betragen müssen. Die Grenze für eine vierköpfige Familie, um nicht hungern zu müssen, lag bei 2.903 TRY, die für Armut bei 9.457,36 TRY (siehe Akay/Gojowczyk 2021 für regulatorische Details). Das monatliche Einkommen der befragten erwachsenen Arbeiter*innen liegt hingegen im Durchschnitt bei 2.300 TRY (ca. 223 Euro, umgerechnet am 27. September 2021), mit einer Spanne von 800 TRY, die eine Heimarbeiterin und eine Arbeiterin im Handel verdienen, bis 4.000 TRY bei einem Arbeiter in der Gürtelherstellung. Acht erwachsene Befragte verdienen ein Gehalt, das über dem von der Regierung festgelegten Mindestlohn von 2.825,90 TRY (netto) liegt. Nur zwei erhalten einen existenzsichernden Lohn. Unter der Berücksichtigung von Haushaltsgröße und weiteren Einkommen im Haushalt ergab die

Befragung bei mindestens acht Haushalten ein durchschnittliches Einkommen von weniger als 1000 TRY pro Kopf.

Abhängig von den erteilten Aufträgen schwankt der monatliche Verdienst der arbeitenden Kinder zwischen 400 TRY und 1.600 TRY. Sie werden z.B. mit Aufgaben wie Teekochen, dem Zusammenstellen und Verpacken der fertigen Produkte, dem Tragen der Endprodukte zu anderen Werkstätten (genannt „ortacılık“) oder mit Fadenreinigung, Kleben, Schneiden von Schuhoberteilen und -sohlen oder Nähen per Hand betraut. Mit dem Alter verändern sich den Berichten zufolge die Aufgaben. Mit Ausnahme eines Arbeiters (in der Gürtelherstellung) erhalten Erwachsene wie Kinder ihr Gehalt wöchentlich in bar, abhängig von den tatsächlichen Arbeitstagen.

Auf die Frage, warum ihre Kinder angefangen haben zu arbeiten, gaben Eltern unterschiedliche, manchmal uneindeutige Antworten: um zum Haushaltseinkommen beizutragen, um einen Beruf zu erlernen, um ein Taschengeld zu verdienen und/oder um beschäftigt zu sein, statt allein zu Hause zu bleiben. Auf die Frage nach ihren dringendsten Bedürfnissen betonten die Eltern, dass ihre Kinder nicht arbeiten, sondern ihre Schulausbildung fortsetzen sollten.

GEFLÜCHTETE IN DER TÜRKEI

Kein Land weltweit beheimatet derzeit so viele grenzüberschreitend Geflüchtete und Asylsuchende wie die Türkei. 2020 waren das schätzungsweise vier Millionen Menschen, von denen mehr als 90 % aus Syrien stammen (UNHCR 2021: 8). Diverse staatliche und private Programme zielen darauf ab, die Geflüchteten bei der Bewältigung der Flucht nachhaltig zu unterstützen, u.a. durch humanitäre Hilfe bei Unterbringung und Versorgung und durch Maßnahmen für Zugang zu Gesundheit, Bildung und Beschäftigung. Die Programme greifen jedoch nur eingeschränkt: Für 2020/21 wird geschätzt, dass rund 20 % der syrischen Kinder im Grundschulalter in der Türkei nicht an formeller Bildung teilnehmen (UNHCR 2021: 11). Rund 45 % derer, die unter vorübergehendem Schutz stehen oder Asyl beantragt haben, leben unterhalb der Armutsgrenze; darunter gelten 39 % als mehrdimensional arm. Es wird von mindestens 800.000 Beschäftigten aus Syrien im informellen Sektor ausgegangen (UNHCR Turkey; Caro 2020), rund ein Drittel davon in der Textil-, Bekleidungs-, Leder- und Schuhindustrie (Korkmaz 2017).

KINDERARBEIT, UNBEZAHLTE ÜBERSTUNDEN, INFORMELLE BESCHÄFTIGUNG UND ANDERE MISSTÄNDE STEHEN IM WIDERSPRUCH ZUR TÜRKISCHEN GESETZGEBUNG UND ZU DEN KERNARBEITSNORMEN DER ILO. TROTZDEM SIND SIE IN TEILEN DES LEDERSEKTORS ÜBLICH.

Oft wird im Zusammenhang mit dem Lohnniveau das Überangebot an Arbeitskraft genannt, die bereit ist, für sehr geringen Lohn zu arbeiten. Syrische Arbeiter*innen sprechen über mangelnde Möglichkeiten, Jobs mit besserer Bezahlung zu erhalten. So erklärt beispielsweise ein syrischer Vater von drei Kindern (35 Jahre alt), der in Hatay in einem Gerbereibetrieb arbeitet: „[Es ist] unser größtes Problem, dass wir gezwungen sind, einen niedrigeren Lohn zu akzeptieren.“ Türkische Arbeiter*innen hingegen beklagen die sinkenden Löhne seit der Syrienkrise, wie ein Arbeiter aus der Schuhherstellung in Adana (34 Jahre alt, zwei Kinder): „Es ist acht bis zehn Jahre her, seit die Syrer kamen. Vorher [...] hatten wir [...] bessere Löhne. [...] Die negativen Auswirkungen auf die Gehälter sind unser größtes Problem.“ Dabei haben die Beschäftigten keine Arbeitsverträge, die sie vor Entlassung schützen könnten. So spricht eine 51-jährige türkische Arbeitnehmerin, die in der Schuhherstellung in Hatay arbeitet, über ihre Sorge, entlassen zu werden, wenn sie sich weigert, für sehr niedrige Löhne zu arbeiten.

„NORMALE“ INFORMALITÄT

Bis auf den Arbeiter in der Gürtelherstellung in Istanbul hat keine*r der Befragten einen Arbeitsvertrag. Alle sprechen offen darüber, dass sie weder einen Vertrag noch eine Sozialversicherungsanmeldung haben. Diese Praxis steht im Widerspruch zu türkischen Arbeitsgesetzen, doch die Befragten problematisieren ihren unsicheren Beschäftigungsstatus dahingehend nicht. Es sei die „Normalität“, die sie akzeptieren müssten, weil sie das Einkommen brauchen. Wie ein Arbeiter es ausdrückt: „So etwas [Vertrag/Sozialversicherung] gibt es in diesem Sektor nicht“. Für die meisten Arbeiter*innen, die aus Syrien migriert sind, ist die Informalität auch die einzige Möglichkeit, ihren Lebensunterhalt unter den gegebenen rechtlichen Bedingungen zu bestreiten. So erklärt eine 39-jährige Frau mit zwei Kindern, die in der Schuhherstellung in Hatay arbeitet: „Wir melden uns nicht [bei der Sozialversicherung] an, weil dann unsere Kızılay Kart¹ gesperrt wird.“

UNRECHTMÄSSIGE ARBEITSZEITEN

Die Ergebnisse der Schnellerhebung legen nahe, dass in der Schuh-, Taschen- und Gürtelherstellung Arbeitstage von zehn Stunden pro Tag (oder mehr) mit nur einer Pause, Sechs-Tage-Wochen

und Arbeiten an religiösen und staatlichen Feiertagen ohne Kompensation für erwachsene Arbeiter*innen üblich sind.

ARBEITSRECHTE ZUM TEIL UNBEKANNT

Den meisten Befragten sind wichtige Prinzipien und internationale Arbeitsrechte kaum bekannt, z.B. in Bezug auf Überstunden, Feiertage und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Auch mögliche Unfälle am Arbeitsplatz werden überwiegend als Risiko der Beschäftigten, deren Verhütung wird nicht als Verantwortung der Arbeitgeber*in betrachtet.

UNSICHERHEIT AM ARBEITSPLATZ

Insbesondere die Beobachtungen zeigten gleichzeitig, dass kaum Sicherheitsvorkehrungen an den Arbeitsplätzen getroffen werden. Schutzausrüstung sowie Trainings zu sicherem Arbeiten fehlen überwiegend. Die meisten Arbeitsplätze sind laut, riechen stark nach Chemikalien und sind zu kalt oder zu heiß, denn es gibt keine Heizungs- oder Lüftungssysteme. Auf die Frage nach dringenden Bedürfnissen fordern die Gerbereiarbeiter*innen Schutzausrüstung und eine Verbesserung ihrer Arbeitsumgebung in Bezug auf Hygiene. Andere, darunter auch Eltern von Kindern, geben an, dass die Arbeitsplätze nicht gesund, sicher und angenehm sind. Arbeiterinnen betonen, dass das von Männern dominierte, unhygienische Arbeitsumfeld ihnen Probleme bereitet.

SORGE UMS ÜBERLEBEN

Insgesamt zeigte die Untersuchung, dass das Verhältnis zur Arbeit bei den meisten Befragten überwiegend von Sorgen ums Überleben geprägt ist. Der ökonomische Druck, überhaupt Geld zu verdienen, wiegt stärker als alle Vorbehalte über die schlechten Bedingungen und die schlechte Bezahlung. Darüber hinaus sind sich die Arbeiter*innen nicht über alle Rechtsverstöße bewusst, die ihnen widerfahren.

SEITE AN SEITE

Die Befragung der Inhaber und Manager kleiner herstellender Betriebe bestätigt die meisten zuvor beschriebenen Probleme. Diese Befragungen zeigen auch den ökonomischen Druck auf diese Betriebe und die Sorge um deren Existenz. Dieser Druck begünstigt, dass Arbeitgeber*innen auf die Möglichkeit billiger Arbeitskraft und des ‚Einsparens‘ von Arbeitgeberanteilen bei formaler Beschäftigung zurückgreifen. Wie ein Arbeitgeber aus Istanbul mit drei türkischen Angestellten beschreibt: „Früher habe ich vier Laibe Brot gekauft,

¹ Die Kızılay Kart ist ein Instrument der humanitären Hilfe, mit der unter bestimmten Voraussetzungen finanzielle Unterstützung von derzeit 155 TRY pro Kopf und Monat gewährt wird. Diese reicht jedoch nicht für ein menschenwürdiges Leben aus.



Trotz des Einsatzes von Maschinen und Chemikalien treffen Arbeitgeber*innen kaum Sicherheitsvorkehrungen.

wenn ich einen Schuh genäht habe. Jetzt reicht es kaum noch für ein Viertel eines Brotes. Die Preise für alles, das gesamte Material, sind gestiegen. Alles in Dollar. Und wir können den Verkaufspreis nicht beeinflussen. Türkische Arbeiter sollten mindestens 600-700 TRY pro Woche bekommen. Wir selbst arbeiten bereits für [nur] 1.200 TRY pro Woche. Wenn wir [dem türkischen Arbeiter] die Hälfte geben, teilen wir [Meister und Geschäftsinhaber] uns die andere Hälfte. Einen Ausländer [den Arbeiter] zu haben ist billiger.“ Arbeitgeber*innen in den kleinen Betrieben arbeiten oft ebenso schlecht geschützt Seite an Seite mit ihren Angestellten.

AUSBLICK UND EMPFEHLUNGEN FÜR AKTEURE IN DEUTSCHLAND UND EUROPA

Die Ergebnisse der Schnellbewertung weisen auf große Probleme in kleinen Produktionsstätten des Ledersektors der Türkei hin. Gleichzeitig bleiben viele Fragen offen: In welcher Beziehung ste-

hen informeller und formeller Ledersektor in der Türkei? In welchem Maße und durch welche Pfade ist der informelle Sektor Teil internationaler Wertschöpfungsketten? Welche Ressourcen würden von den Kleinproduzenten benötigt und welche Gesetzesreformen sind sinnvoll, um die Registrierung von Kleinbetrieben zu ermöglichen? Wie kann die Gewinnspanne der Kleinproduzent*innen des Sektors so erhöht werden, dass menschenwürdige Arbeit, Löhne und Einkommen realisiert werden können? Wie können die Widerstandsfähigkeit und die Verhandlungsmacht sowohl der kleinen Arbeitgeber*innen als auch ihrer Arbeitnehmer*innen gestärkt werden? Diese Fragen sind gleichermaßen Auftrag an **wissenschaftliche, zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure**. Als Grundlage belegt die hier zusammengefasste Untersuchung, dass das Risiko gravierender Arbeits- und Menschenrechtsverstöße im Ledersektor der Türkei besteht.

Eine Herausforderung ist, dass in der Türkei im Ledersektor allgemein und im informellen Sektor insbesondere gewerkschaftliche Organisation kaum existiert. **Initiativen von Zivilgesellschaft, Entwicklungszusammenarbeit und Privatsektor**, die Verbesserungen im Sektor anstreben, sollten diesen Aspekt berücksichtigen und kollektive Interessenvertretung fördern und stärken. Dabei muss die spezifische Situation von Frauen im Sektor aufgegriffen werden, u.a. durch entsprechende Repräsentation. Alle Beschäftigten müssen dabei grundlegend über ihre Rechte aufgeklärt werden.

Die genannten Probleme lassen sich nicht nur in der Türkei ausmachen. Im Gegenteil wurde im Zuge der Debatten um gesetzlich festgeschriebene Sorgfaltspflichten und Diversifizierung von Lieferketten die Türkei als mögliches Produktionsland – als Alternative zu Standorten in Südostasien – verhandelt, um Risiken von Menschenrechtsverstößen auf möglichst einfache Weise zu begegnen (vgl. z.B. Darstellung zu CSR in der Türkei bei SgT 2020). Die Untersuchung, auf die sich diese Zusammenfassung stützt, zeigt jedoch, dass diese Annahme nicht haltbar ist.

Unternehmensberatungen sollten deshalb davon Abstand nehmen. **Unternehmen im Ledersektor** müssen ihre globale Verantwortung endlich anerkennen und sie systematisch wahrnehmen. Wer Geschäftsbeziehungen mit zuliefernden Betrieben in der Türkei pflegt, muss alle Schritte der Sorgfaltspflicht nach den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte anwenden. Diese Schritte – Identifizierung und Bewertung von Menschenrechtsrisiken, Reaktion auf die Risiken, Überprüfung der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen und Berichterstattung

ARBEITGEBER*INNEN IN DEN KLEINEN BETRIEBEN ARBEITEN OFT EBENSO SCHLECHT GESCHÜTZT SEITE AN SEITE MIT IHREN ANGESTELLTEN.

– müssen zwingend tief in die Wertschöpfungskette hinein verfolgt werden. **Unternehmen und nachhaltige Unternehmensinitiativen** müssen dafür grenzüberschreitend die Transparenz der Wertschöpfung vom Tier bis zum Endprodukt verbessern.

Unternehmen in Deutschland, für die das Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten ab dem 1. Januar 2023 greift, sollten bei Bezug von Leder oder Lederwaren prüfen, ob kleine Betriebe, insbesondere mit informeller Beschäftigung, aus der Türkei direkt oder durch Unteraufträge an der eigenen Lieferkette beteiligt sind. Falls dies der Fall ist, bestehen Risiken, die adressiert werden müssen. Deutschland ist eines der wichtigsten Abnahmeländer für den türkischen Ledersektor. Deshalb sind in Deutschland tätige Unternehmen besonders in der Pflicht, nachhaltig auf den Sektor einzuwirken. Dies bedeutet auch, dass Geschäftsmodelle, Einkaufspraktiken und Preisvorstellungen kritisch überprüft werden müssen.

Politische Entscheidungsträger*innen in Deutschland und der Europäischen Union müssen sich engagiert dafür einsetzen, dass unternehmerische Sorgfaltspflichten bis in die Tiefe der Wertschöpfungsketten mit ehrgeizigen Regeln und der dafür notwendigen Transparenz durchgesetzt werden – sowohl bei der künftigen EU-Gesetzgebung als auch bei einem Vertrag der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte. Bestimmungen wie jene im deutschen Gesetz über unternehmerische Sorgfaltspflichten sind zu schwach, um Menschen auch am Anfang der Wertschöpfungskette ausreichend vor der Verletzung ihrer Rechte zu schützen.

Migrationspolitik war nicht Kern dieser Untersuchung. Doch die Ergebnisse legen einen starken Einfluss der EU-Migrationspolitik auf die menschenrechtliche Lage bei der Arbeit in globalisierten Wertschöpfungsketten nahe. Wer auf Menschenrechte in globalisierten Wertschöpfungsketten hinwirken möchte, darf mit der Migrationspolitik keine Armut befördern. ♦

SÜDWIND setzt sich für wirtschaftliche, soziale und ökologische Gerechtigkeit ein – weltweit. Wir recherchieren, decken ungerechte Strukturen auf, machen sie öffentlich und bieten Handlungsalternativen. Wir verbinden entwicklungspolitische Bildungs-, Öffentlichkeits-, und Lobbyarbeit und tragen Forderungen in Kampagnen, Gesellschaft, Unternehmen und Politik. Seit 30 Jahren.

AUSFÜHRLICHER BERICHT ZUR ZUSAMMENFASSUNG:


Akay, Sinem Sefa; Jiska Gojowczyk (2021): Valuable as Leather? Being leather industry worker and producer in Turkey. Online: https://www.suedwind-institut.de/files/Suedwind/Publikationen/2021/2021-21_Valuable_as_leather_Being_a_leather_industry_worker_and_producer_in_Turkey.pdf

LITERATUR

Das Literaturverzeichnis ist abrufbar unter <https://bit.ly/3a9BWVN> oder unter diesem QR-Code:



FÖRDERER

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG
TURKEY

 PARTNER*INNEN

 supporttolife

IMPRESSUM

Bonn, Oktober 2021

HERAUSGEBER:
SÜDWIND e.V.
Kaiserstraße 201, 53113 Bonn
Tel.: +49(0)228-763698-0
info@suedwind-institut.de
www.suedwind-institut.de

BANKVERBINDUNG SÜDWIND:
KD-Bank
IBAN:
DE45 3506 0190 0000 9988 77
BIC: GENODED1DKD

AUTORIN
Dr. Jiska Gojowczyk

REDAKTION UND LEKTORAT:
Dr. Ulrike Dufner, Christian
Harder, Ines Bresler

GESTALTUNG:
twotype design, Hamburg

factsheet
So wertvoll wie Leder?
Arbeitsbedingungen
in kleinen Leder(waren)
betrieben in der Türkei
2021-22


INSTITUT FÜR ÖKONOMIE
UND ÖKUMENE



Noch nicht am Ziel, aber endlich am Start:

Was das neue **LIEFERKETTENGESETZ** liefert – und was nicht

Eine Analyse der Initiative Lieferkettengesetz

Juni 2021

EINLEITUNG

Das neue „Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz“ ist da! Aber was genau verbirgt sich hinter dem Wortungetüm? Unsere Analyse zeigt: Im Kampf gegen Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung in den Lieferketten sind wir noch lange nicht am Ziel, aber mit dem neuen Gesetz sind wir endlich am Start.

Das neue Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) tritt 2023 in Kraft und gilt zunächst für Unternehmen ab 3.000 Mitarbeiter*innen, ab 2024 dann für Unternehmen ab 1.000 Mitarbeiter*innen mit Sitz oder Zweigniederlassung in Deutschland. Das Gesetz verpflichtet diese Unternehmen, ihrer Verantwortung in der Lieferkette in Bezug auf die **Achtung international anerkannter Menschenrechte und bestimmter Umweltstandards** nachzukommen.

Das Gesetz bezieht sich auf die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP). Die UNLP gehören zu den wichtigsten international anerkannten Standards der Unternehmensverantwortung für die Menschenrechte. Im Sinne der UNLP verfolgt das LkSG das Ziel, die Rechte von Menschen entlang von globalen Lieferketten gegenüber Unternehmen zu stärken.

Das Gesetz ist eine Antwort auf die verheerenden Vorfälle, an denen deutsche Unternehmen in den letzten Jahren bei ihren Auslandsgeschäften direkt oder indirekt beteiligt waren. Wiederkehrende Berichte über brennende oder eingestürzte Fabriken, ausbeuterische Kinderarbeit oder zerstörte Regenwälder haben gezeigt: Freiwillig kommen viele Unternehmen ihrer Verantwortung in globalen Lieferketten nicht ausreichend nach. Studien der Europäischen Kommission¹ und zuletzt der Bundesregierung² haben das bestätigt.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Initiative Lieferkettengesetz im September 2019 als breites zivilgesellschaftliches Bündnis gegründet und seitdem von der Bundesregierung gefordert, noch in dieser Legislaturperiode ein Lieferkettengesetz zu verabschieden. Dieses müsse zwei Ziele verfolgen:

- 1) Unternehmen vermeiden Schäden an Mensch und Umwelt, indem sie vorsorgende Maßnahmen ergreifen.
- 2) Betroffene erhalten leichter eine Wiedergutmachung, wenn ein Schaden eingetreten ist.

Das am 11. Juni 2021 verabschiedete deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz ist ein politischer Kompromiss. Als solcher umfasst er eine Reihe von Punkten, die aus zivilgesellschaftlicher Perspektive zu begrüßen sind, da sie das Potenzial haben, zu einer größeren menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfalt von Unternehmen in ihren Lieferketten beizutragen. Gleichzeitig greift der Kompromiss an vielen Punkten deutlich zu kurz, wodurch das Gesetz nicht wirksam genug ist und nicht ohne weiteres als Vorbild für ein

¹ Link: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>

² Link: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2405080/23e76da338f1a1c06b1306c8f5f74615/201013-nap-monitoring-abschlussbericht-data.pdf>

europäisches Lieferkettengesetz dienen kann. Nachfolgend gehen wir in den Abschnitten „Endlich am Start“ und „Noch nicht am Ziel“ auf diese Punkte im Einzelnen ein.

ENDLICH AM START...

Mit den folgenden Punkten leistet das Gesetz einen wichtigen Beitrag gegen Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung in den Lieferketten von Unternehmen:

1) Das Gesetz leitet in Deutschland einen dringend notwendigen Paradigmenwechsel ein: Weg von rein freiwilliger *Corporate Social Responsibility* hin zu verbindlichen menschenrechtlichen und umweltbezogenen Vorgaben für Unternehmen. Es dient dem umfassenden Schutz der Menschenrechte und damit überragend wichtigen Rechtsgütern und sieht die Sorgfaltspflicht von Unternehmen grundsätzlich entlang der gesamten Lieferkette vor.

2) Das Gesetz entfaltet präventive Wirkung, indem Unternehmen ihr Verhalten ändern und Schäden an Mensch und Umwelt durch vorsorgende Maßnahmen vorbeugen müssen. So sind sie zum Beispiel dazu verpflichtet, in ihren Lieferketten menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten zu beachten (§3). Dazu gehört, dass sie ein wirksames Risikomanagement (§4) einrichten und entweder systematisch für den eigenen Geschäftsbereich und unmittelbare Zulieferer oder anlassbezogen für mittelbare Zulieferer, Risikoanalysen durchführen, um Risiken für Mensch und Umwelt zu erkennen und Verletzungen vorzubeugen, zu beenden oder zu minimieren.

3) Das Gesetz schafft eine starke behördliche Kontrolle und Durchsetzung. Verstoßen Unternehmen gegen ihre Sorgfaltspflichten, handeln sie ordnungswidrig und können von der zuständigen Behörde, dem Bundesamt für Wirtschaft- und Ausfuhrkontrolle (BAFA), mit Bußgeldern belegt werden, die sich an der Schwere des Vergehens wie auch an dem Gesamtumsatz des Unternehmens orientieren. Bei erheblichen Verstößen gegen das Sorgfaltspflichtengesetz ab einer Bußgeldhöhe von mindestens 175.000 Euro ist ein Ausschluss von öffentlichen Aufträgen vorgesehen. Das Gesetz sieht also staatliche Maßnahmen vor, damit die Sorgfaltspflichten auch tatsächlich eingehalten werden.

4) Durch das Gesetz können Betroffene verlangen, dass das BAFA tätig wird. Wenn Betroffene gegenüber dem Bundesamt für Wirtschaft- und Ausfuhrkontrolle (BAFA) geltend machen, dass ihre Rechte durch die Nicht-Erfüllung der Sorgfaltspflichten eines Unternehmens verletzt oder unmittelbar bedroht werden, so muss das BAFA tätig werden und prüfen, ob ein Verstoß vorliegt und darauf hinwirken, dass das Unternehmen diesen beseitigt.

5) Das Gesetz führt eine Prozessstandschaft ein. Betroffene können zukünftig NGOs und Gewerkschaften über die bereits bestehenden Klagewege dazu ermächtigen, dass diese ihre Rechte im eigenen Namen vor deutschen Gerichten einklagen. Das kann Hürden für den Zugang von ausländischen Betroffenen zu deutschen Gerichten reduzieren – etwa die hohen Kosten solcher Verfahren oder bei drohender Verfolgung Anonymität gewährleisten.

6) Das Gesetz regelt einige wenige umweltbezogene Pflichten, die sich aus drei von Deutschland ratifizierten Übereinkommen ergeben, die im Wesentlichen jedoch auf den Schutz der menschlichen Gesundheit abzielen. Diese sehen die Vermeidung von langlebigen Schadstoffen (POP-Konvention) und von Quecksilber-Emissionen (Minimata-Abkommen) sowie die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen (Basler Übereinkommen) vor. Über die Abkommen hinaus erfasst das Gesetz die Schutzgüter Boden, Wasser und Luft im Rahmen der menschenrechtlichen Risiken.

7) Anwendungsbereich und Umweltpflichten sind umfassender als beim

Regierungsentwurf. Das Gesetz soll nun auch ausländische Unternehmen erfassen, die in Deutschland eine Zweigniederlassung mit mehr als 3.000 Mitarbeitenden (ab dem 1.1.2024 über 1.000 Mitarbeitenden) haben. Klargestellt wurde außerdem, dass zumindest die Tochterunternehmen zum eigenen Geschäftsbereich der Mutter gehören, insofern diese einen bestimmenden Einfluss ausüben. Und mit dem Basler Übereinkommen zu gefährlichen Abfällen wurde ein drittes Umwelt-Übereinkommen in den umweltbezogenen Pflichtenkatalog aufgenommen.

8) Betriebsräte mit Wirtschaftsausschüssen erhalten neue Rechte. Mit Inkrafttreten des Gesetzes bekommen sie einen Unterrichts- und Beratungsanspruch zu Fragen der unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten gemäß dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz. Damit können die gewählten Interessenvertretungen der Beschäftigten über Unternehmensgrenzen hinweg für die Stärkung von Sozialstandards, Menschenrechten und Umweltpflichten wirken.

... ABER NOCH NICHT AM ZIEL:

Das Gesetz wurde an vielen entscheidenden Stellen abgeschwächt – auf massiven Druck einiger Wirtschaftsverbände, des CDU-Wirtschaftsrats und des Bundeswirtschaftsministers. Durch diese Schwachstellen büßt das Gesetz an Wirksamkeit ein und fällt in Teilen hinter die UNLP zurück. Die folgenden Punkte sorgen dafür, dass das Gesetz nicht wirkungsvoll genug ist:

1) Die Sorgfaltspflichten gelten vollumfänglich nur für den eigenen Geschäftsbereich und für unmittelbare, nicht aber für mittelbare Zulieferer. Bei mittelbaren Zulieferern müssen Unternehmen nicht proaktiv und systematisch, sondern nur anlassbezogen eine Risikoanalyse durchführen, wenn sie „substantiierte Kenntnis“ über eine mögliche menschenrechtliche Verletzung erlangen. Diese Einschränkung ist mit dem Präventionsgedanken der UNLP unvereinbar. Es ist bekannt, dass ein Großteil der Menschenrechtsverletzungen gerade am Beginn der Lieferketten, also im Bereich der mittelbaren Zulieferer, zu verzeichnen ist. Ohne systematische und vorausschauende Analyse möglicher - auch nicht öffentlich bekannter - Risiken, können Unternehmen diese auch nicht angemessen vermeiden.

2) Es fehlt eine zivilrechtliche Haftungsregel, wonach Unternehmen für Schäden haften, die sie durch Missachtung ihrer Sorgfaltspflichten verursacht haben. Der Gesetzgeber versäumt dadurch, die Rechtsschutzmöglichkeiten von Betroffenen im Sinne der UNLP zu verbessern. Geschädigte sind weiterhin so gut wie chancenlos, wenn sie deutsche Unternehmen vor deutschen Zivilgerichten wegen Menschenrechtsverstößen zur Verantwortung ziehen wollen. Durch das Fehlen einer Haftungsregelung entfällt zudem die abschreckende und damit vorbeugende Wirkung auf Unternehmen.

3) Das Gesetz berücksichtigt Umweltaspekte nur marginal, eine eigenständige und umfangreiche umweltbezogene Sorgfaltspflicht fehlt. Das Gesetz beschränkt die umweltbezogenen Pflichten auf eine vermeintlich abschließende Auflistung von drei Übereinkommen. Ein solcher Ansatz reicht aber nicht aus, um dem Präventionsgrundsatz des Umweltrechts gerecht zu werden, weswegen eine schadens- und umweltgutbezogene Generalklausel eingeführt werden sollte. Zwar erfasst das Gesetz bisher die Schutzgüter Boden, Wasser und Luft im Rahmen der menschenrechtlichen Risiken, massive Umweltzerstörungen durch Biodiversitätsverlust werden hingegen nicht erfasst, auch das Klima findet keine Berücksichtigung als Schutzgut.

4) Die Regelungen für eine wirksame Abhilfe und Wiedergutmachung für Betroffene sowie eine Beteiligung von Betroffenen am Verfahren greifen zu kurz. Wirksame Abhilfe und Wiedergutmachung für Betroffene spielen in den UNLP eine zentrale Rolle. Dabei geht es nicht nur um Schadenersatzklagen, sondern auch um die Wiedergutmachung als eigener Bestandteil der Sorgfaltspflichten. Das Gesetz sieht hingegen gar nicht vor, dass Betroffene über eine Beschwerde auch Wiedergutmachung erlangen können. Lediglich im Rahmen der Bemessung der Geldbuße in § 24 Abs. 4 Nr. 7 werden Wiedergutmachungsbemühen von Unternehmen berücksichtigt. Die UNLP sehen zudem vor, dass Unternehmen Konsultationen mit potenziell betroffenen Gruppen durchführen, um ihre menschenrechtlichen Risiken einzuschätzen und wirksame Maßnahmen zu ergreifen. Diese Konsultation Betroffener schreibt das Gesetz nicht zwingend vor.

5) Die Anzahl der erfassten Unternehmen ist zu gering. Anstatt alle großen Unternehmen mit über 250 Mitarbeitenden sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in Sektoren mit besonderen menschenrechtlichen Risiken in den Blick zu nehmen, erfasst der Gesetzentwurf nur Unternehmen mit über 3.000 Mitarbeitenden (ab 2024: mit über 1.000 Mitarbeitenden). Dabei können auch kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) erhebliche negative Auswirkungen auf Menschenrechte und Umweltbelange haben, wenn sie in einem Risikosektor tätig sind.

6) Es bestehen große Lücken bei den Themen Geschlechtergerechtigkeit und indigene Beteiligungsrechte. So ist geschlechtsbezogene Gewalt und Diskriminierung nicht als Verbotstatbestand aufgeführt, obwohl solche schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen entlang von globalen Lieferketten weit verbreitet sind. Ebenso fehlt der Bezug zu indigenen Beteiligungsrechten nach der ILO-Konvention 169, obwohl Deutschland dieses Dokument

gerade ratifiziert hat und indigene Völker besonderen Gefahren durch wirtschaftliche Großprojekte ausgesetzt sind.

7) Das BAFA ist eine Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi), das in den letzten Monaten ein ambitioniertes Lieferkettengesetz entscheidend blockiert hat. Bei der Arbeit der Behörde müssen daher Regelungen getroffen werden, um die Unabhängigkeit des BAFA vor einer politischen Einflussnahme durch das BMWi sicherzustellen. So sollte das BAFA seine Entscheidungen ausschließlich nach Kriterien der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten treffen und dabei unabhängig entscheiden, das heißt keinen Weisungen bei der Bearbeitung und Entscheidung von einzelnen Fällen unterliegen. Außerdem sollte ein Multi-Stakeholder-Gremium die Arbeit des BAFA begleiten.

8) Verschlechterungen gegenüber dem Regierungsentwurf. Es wurde auf Druck von Teilen der CDU-Fraktion eine Klarstellung aufgenommen, dass das Lieferkettengesetz keine eigene haftungsrechtliche Anspruchsgrundlage begründet. Diese Klarstellung ist aus menschenrechtlicher Perspektive falsch, da das Gesetz die Rechte der von Unternehmenstätigkeit Betroffenen stärken soll. Der deklaratorische Hinweis, dass das Gesetz keine Anspruchsgrundlage für Geschädigte schafft, widerspricht dieser Zielsetzung.

ZUSAMMENFASSUNG

Das neue Gesetz

- leitet in Deutschland einen dringend notwendigen **Paradigmenwechsel** ein: Weg von rein freiwilliger *Corporate Social Responsibility* hin zu verbindlichen menschenrechtlichen und umweltbezogenen Vorgaben für Unternehmen.
- legt **Sorgfaltspflichten** fest, die sich an den UNLP orientieren und grundsätzlich die gesamte Lieferkette erfassen.
- legt Unternehmen bestimmte **umweltbezogene Pflichten** auf.
- regelt eine solide **behördliche Durchsetzung**, nach der eine Behörde die Einhaltung der Sorgfaltspflichten kontrolliert und Nichteinhaltung sanktioniert. Dadurch sollen Unternehmen ihr Verhalten ändern und vorsorgende Maßnahmen ergreifen, um Schäden zu vermeiden.
- unterläuft in Bezug auf die **Reichweite** der Sorgfaltspflicht, die Beteiligung von Betroffenen am Sorgfaltsverfahren sowie auf die **Wiedergutmachung** zum Teil die Vorgaben der UNLP.
- schafft neben den bestimmten umweltbezogenen Pflichten keine Generalklausel, die auch Biodiversität und **Klimaauswirkungen** berücksichtigt.
- schafft **keine eigene Anspruchsgrundlage** für Betroffene, um einfacher Schadensersatz für erlittene Schäden vor deutschen Gerichten einklagen zu können.

Die Initiative Lieferkettengesetz erwartet von der künftigen Bundesregierung, dass sie das Gesetz entsprechend nachbessert und dass sie sich auf EU-Ebene für ein Lieferkettengesetz einsetzt, das die oben genannten Schwachstellen behebt.

Die Initiative Lieferkettengesetz wird getragen von:



arbeitsgemeinschaft der
eine welt-landesnetzwerke
in deutschland e.v.

Brot
für die Welt



FRIENDS OF THE EARTH GERMANY



CHRISTLICHE
INITIATIVE
ROMERO

CcrA Corporate
Accountability
Netzwerk für Unternehmensverantwortung



ff FORUM
FAIRER
HANDEL



GREENPEACE

INKOTA
netzwerk

MISEREOR
IHR HILFSWERK



OXFAM
Deutschland



süda
INSTITUT FÜR DEMOKRATIE
UND ZIVILGESELLSCHAFT



ver.di



weed



WELTLADEN
DACHVERBAND



WÖZ
WERKSTATT ÖKONOMIE



Fragen und Antworten zum neuen

LIEFERKETTENGESETZ

Eine Veröffentlichung der Initiative Lieferkettengesetz

Oktober 2021

INHALT

I.	Zum Anwendungsbereich des Gesetzes	3
1.	Für wen und ab wann gilt das Gesetz?	3
2.	Gilt das Gesetz nur für deutsche Unternehmen?	3
3.	Für wie viele Unternehmen gilt das Gesetz?	4
II.	Zu den Pflichten des Gesetzes	4
1.	Welche Sorgfaltspflichten müssen die Unternehmen umsetzen?	4
2.	Für welche Fälle von Menschenrechtsverletzungen gilt das Gesetz?	5
3.	Müssen sich Unternehmen auch um Menschenrechtsverletzungen im Inland kümmern?	6
4.	Welche umweltbezogenen Pflichten haben Unternehmen?	7
5.	Gilt das Gesetz für die gesamte Liefer- und Wertschöpfungskette? Was bedeuten „abgestufte“ Pflichten?	7
6.	Welche Pflichten haben Unternehmen in Bezug auf die nachgelagerte Lieferkette?	9
7.	Wie weit reichen Pflichten von (Finanz-)Dienstleistern?	9
8.	Erstrecken sich die Sorgfaltspflichten der Unternehmen auch auf den Umgang bzw. die Verwertung ihrer Produkte, wenn die nicht mehr gebraucht und weggeworfen werden?	10
9.	Unter welchen Umständen müssen Unternehmen problematische Geschäftsbeziehungen beenden?	10
10.	Wie müssen sich Unternehmen bei Konflikten zwischen lokalem Recht und internationalen Menschenrechtsstandards verhalten?	11
11.	Müssen Unternehmen auch ihre Einkaufsbedingungen und Preispolitiken ändern?	11
12.	Müssen Unternehmen nach dem Gesetz Rechteinhaber*innen angemessen beteiligen?	12
13.	In welchem Umfang verpflichtet das Gesetz Unternehmen zur Berichterstattung?	12
14.	Welche Rolle spielen Brancheninitiativen und Audits bei der Umsetzung des Gesetzes?	13
III.	Zur Durchsetzung des Gesetzes	14
1.	Welche Konsequenzen sind im Gesetz vorgesehen, wenn Unternehmen ihre Pflichten missachten?	14
2.	Was ist der Sinn der behördlichen Durchsetzung?	14
3.	Was ist der Unterschied zwischen behördlichen Sanktionen, strafrechtlicher und zivilrechtlicher Haftung?	15
4.	Warum ist im LkSG keine strafrechtliche Haftung vorgesehen?	15
5.	Sieht das Gesetz eine zivilrechtliche Haftung vor?	16
6.	Was bedeutet die im Gesetz vorgesehene „besondere“ Prozessstandschaft?	17
7.	Was ist der Unterschied zwischen der Prozessstandschaft und dem Antragsrecht bei der Behörde?	17

8. Welche Möglichkeiten sieht das Gesetz für betroffene Personen aus Produktionsländern zur Durchsetzung ihrer Rechte vor? 18

IV. Zur internationalen Einordnung des Gesetzes 19

1. Kann das LkSG als Vorbild für eine EU-Lieferkettenregulierung dienen? 19
2. Wie verhält sich das LkSG zu anderen internationalen Sorgfaltspflichten-Gesetzen? 19
3. Wie verhält sich das Gesetz zu den UNLP oder nationalen Aktionsplänen? 20

I. ZUM ANWENDUNGSBEREICH DES GESETZES

1. Für wen und ab wann gilt das Gesetz?

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) gilt ab 2023 zunächst für Unternehmen mit mehr als 3.000 Beschäftigten. Im Januar 2024 wird der Schwellenwert auf 1.000 Beschäftigte abgesenkt. Zur Beschäftigtenzahl zählen auch:

- Leiharbeiter*innen ab einer Einsatzdauer von mehr als sechs Monaten
- alle bei konzernangehörigen Gesellschaften Beschäftigte, unabhängig davon, ob diese demselben Geschäftsbereich angehören
- alle vorübergehend in ein anderes EU-Land entsandten Arbeitnehmer*innen.

Der Begriff Unternehmen des LkSG ist weit zu verstehen. Das Gesetz gilt rechtsformübergreifend unabhängig vom Sektor oder der Branche, in der ein Unternehmen tätig ist. Entsprechend gilt das Gesetz auch für sonstige Unternehmen wie etwa Banken, Finanzdienstleister oder Auditfirmen.

2. Gilt das Gesetz nur für deutsche Unternehmen?

Das LkSG gilt nicht nur für deutsche, sondern auch für bestimmte ausländische Unternehmen. Voraussetzung ist, dass diese in Deutschland eine Zweigniederlassung betreiben und dort in der Regel mehr als 3.000 (bzw. ab 2024 mehr als 1.000) Personen beschäftigen. Es reicht also nicht, dass ein ausländisches Unternehmen lediglich in Deutschland geschäftstätig ist und Produkte vertreibt. Der Begriff der Zweigniederlassung ist im Gesetz nicht näher definiert. Im Allgemeinen versteht man darunter eine vom Geschäftssitz des Unternehmens getrennte, rechtlich und wirtschaftlich unselbstständige Betriebsstätte, die mit eigenen Kompetenzen ausgestattet und auf gewisse Dauer angelegt ist.

3. Für wie viele Unternehmen gilt das Gesetz?

Viele große internationale Firmen wie Samsung, Google oder Zara haben Zweigniederlassungen in Deutschland. Es ist allerdings nicht einfach herauszufinden, wie viele Personen an diesen Standorten beschäftigt sind. Deshalb wäre es gut, wenn die Bundesregierung eine Liste der erfassten Unternehmen veröffentlichen würde. Nach aktuellen Informationen der Bundesregierung wird das Gesetz einschließlich der ausländischen Unternehmen ab 2023 für über 900 Unternehmen gelten und ab 2024 für ca. 4.800.¹ Damit fallen maximal 1 Prozent der rund 450.000 deutschen Unternehmen, die mehr als 10 Mitarbeitende beschäftigen, in den Anwendungsbereich des Gesetzes.

II. ZU DEN PFLICHTEN DES GESETZES

1. Welche Sorgfaltspflichten müssen die Unternehmen umsetzen?

Das Gesetz verpflichtet Unternehmen, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, zur Einhaltung von menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten. Die Kernelemente dieser Pflichten sind in § 3 LkSG festgelegt und orientieren sich an den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und dem Nationalen Aktionsplan (NAP) Wirtschaft und Menschenrechte. Insbesondere müssen Unternehmen

- ein Risikomanagement einrichten,
- festlegen, wer innerhalb des Unternehmens dafür zuständig ist,
- regelmäßige Risikoanalysen durchführen,
- eine Grundsatzerklärung über ihre Menschenrechtsstrategie abgeben,
- Präventions- und Abhilfemaßnahmen ergreifen,
- ein Beschwerdeverfahren für Hinweisgeber*innen einrichten sowie
- die Erfüllung der Sorgfaltspflichten dokumentieren und in einem jährlichen Bericht darlegen.

Bei der Frage, wie komplex die Maßnahmen sind, die ein Unternehmen ergreifen muss, gilt: Die Maßnahmen müssen im Verhältnis zu Art und Umfang der Geschäftstätigkeit des Unternehmens, seinem Einflussvermögen, der typischerweise zu erwartenden Schwere der Verletzung und der Art seines Verursachungsbeitrags (§ 3 Abs. 2 LkSG) angemessen sein. Dabei ist die Umsetzung der im Gesetz vorgeschriebenen Sorgfaltsmaßnahmen kein Selbstzweck: Nach der in § 4 Abs. 1, 2 LkSG verankerten Zielbestimmung müssen die Maßnahmen wirksam sein, d.h. sie müssen geeignet sein, Verletzungen menschenrechtlicher und umweltbezogener Pflichten zu verhindern, zu beenden und deren Ausmaß zu minimieren.

¹ <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/lieferkettengesetz>

2. Für welche Fälle von Menschenrechtsverletzungen gilt das Gesetz?

Das LkSG gilt nicht nur für bestimmte Fälle von Menschenrechtsverletzungen, wie etwa Kinder- oder Zwangsarbeit, sondern dient umfassend dem Schutz von Menschenrechten. Sie ergeben sich aus § 2 Abs. 1 LkSG in Verbindung mit den im Anhang des Gesetzes aufgelisteten Übereinkommen. Dies sind die internationalen Pakte über bürgerlich-politische und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie acht Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), die als „Kernarbeitsnormen“ bezeichnet werden. In ihnen sind grundlegende Bestimmungen zum Schutz von Beschäftigten, wie etwa das Recht zu Kollektivverhandlungen, niedergelegt.

Um zu konkretisieren, auf welche menschenrechtlichen Probleme sich die Sorgfaltspflichten von Unternehmen beziehen, sind in § 2 Abs. 2 Nr. 1-11 LkSG folgende zehn Fälle von Menschenrechtsverletzungen, die entlang von Lieferketten typischerweise auftreten, beschrieben:

- Kinderarbeit
- Zwangsarbeit
- Formen der Sklaverei
- Missachtung von Arbeitsschutzstandards
- Missachtung der Koalitionsfreiheit
- Diskriminierung von Beschäftigten
- Vorenthalten eines angemessenen Lohns
- Menschenrechtsverletzungen durch Umweltschädigungen
- widerrechtliche Zwangsräumungen
- Gewalt durch Sicherheitskräfte.

Diesen Risiken müssen Unternehmen gemäß § 3 Abs. 1 LkSG mithilfe menschenrechtlicher Sorgfalt vorbeugen und sie minimieren. Die Beschreibung der typischen Risiken im Gesetz zeigt, dass die Behauptung von Wirtschaftsverbänden, die Achtung der Menschenrechte sei eine viel zu unkonkrete Aufgabe für Unternehmen, nicht haltbar ist.

Die Initiative Lieferkettengesetz kritisiert, dass die menschenrechtlichen Verbote teilweise hinter den internationalen Standards zurückbleiben, aus denen sie abgeleitet sind: Das Gesetz verweist an verschiedenen Stellen auf die Bestimmungen des Beschäftigungsorts. Sinn und Zweck der Durchsetzung von universellen Menschenrechten ist aber gerade, über Unzulänglichkeiten des lokalen Rechts hinauszugehen. In Bezug auf angemessene Löhne heißt es im Gesetz beispielsweise, dass diese *mindestens* den nach dem anwendbaren (zumeist lokalen) Recht festgelegten Mindestlöhnen entsprechen müssen. Nationale Mindestlöhne reichen jedoch sehr häufig nicht, um Arbeiter*innen ihr international anerkanntes Recht auf ein

Einkommen zu gewährleisten, das ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensunterhalt sichert.

Das Wort „mindestens“ im Gesetzestext und der Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass die örtlichen Lebenshaltungskosten der Beschäftigten und ihrer Familie sowie Leistungen der sozialen Sicherheit bei der Bemessung angemessener Löhne zu berücksichtigen sind, sollten daher so interpretiert werden, dass Unternehmen über Mindestlöhne hinausgehen müssen, wenn diese unangemessen, also nicht existenzsichernd sind.

Im Sinne der Völkerrechtsfreundlichkeit der deutschen Rechtsordnung (Art. 25 S. 1 GG) und im Interesse international tätiger Unternehmen sollten auch die übrigen Verbotstatbestände im Einklang mit den entsprechenden internationalen Normen und deren Interpretation durch die Vertragsorgane der Vereinten Nationen ausgelegt werden.

Zudem ergibt sich aus der Gesetzesbegründung, dass Unternehmen die aufgelisteten Risiken zwar als Ausgangspunkt für ihr Risikomanagement verwenden können, sich aber nicht darauf beschränken sollten. § 2 Abs. 2 Nr. 12 LkSG verbietet jedes weitere Verhalten, welches nicht bereits unter die Verbote in Nr. 1-11 fällt, und dazu geeignet ist, eine besonders schwerwiegende Menschenrechtsverletzung zu verursachen, die offensichtlich rechtswidrig ist. Im Ergebnis dürfen sich Unternehmen also nicht darauf ausruhen, dass kein Verstoß gegen § 2 Abs. 2 Nr. 1- 11 LkSG vorliegt, sondern müssen dafür Sorge tragen, dass es nicht zu sonstigen schwerwiegenden Rechtsverletzungen kommt. Wann die Verletzung besonders schwerwiegend ist, ergibt sich nicht aus dem Gesetz. Dies wird von Gerichten im jeweiligen Einzelfall zu entscheiden sein.

3. Müssen sich Unternehmen auch um Menschenrechtsverletzungen im Inland kümmern?

Das LkSG gilt auch für Lieferketten im Inland. Das heißt: Unternehmen müssen ihren Sorgfaltspflichten auch in ihrem inländischen Geschäftsbereich sowie gegenüber unmittelbaren und mittelbaren Zulieferern, die in Deutschland tätig sind, nachkommen. Auch in Deutschland besteht ein Anwendungsbedarf für das LkSG: In der Fleischindustrie werden Arbeitnehmer*innen ausgebeutet und müssen unter gesundheitsgefährdenden Bedingungen arbeiten; in vielen Unternehmen werden Frauen für gleiche Arbeit schlechter bezahlt als Männer; Lieferdienste zahlen ihren Kurier*innen weniger als den gesetzlichen Mindestlohn und halten Arbeitsschutzstandards nicht ein.

Das LkSG verbessert die Rechtslage zur Verfolgung und zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen in Deutschland: Die Betroffenen erhalten durch das Gesetz eine weitere Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer Rechte. Gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 2 LkSG können Betroffene das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zum Tätigwerden verpflichten (siehe Frage 24). Diese neue Rechtsschutzmöglichkeit ist eine wichtige Ergänzung, da es bisher keine bundesweit tätige Ansprechstelle für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen gibt und eine staatliche Kontrolle in diesem

Bereich nur vereinzelt geregelt ist. So kontrollieren beispielsweise bislang die Arbeitsschutzbehörden der Länder die Verletzung von Arbeitsschutzstandards, während die Behörde der Zollverwaltung die Zahlung des Mindestlohns überprüft. Verstöße gegen das Verbot der Ungleichbehandlung wiederum kontrolliert gar keine Behörde; die Missachtung der Koalitionsfreiheit wird nur staatlich verfolgt, wenn der Verdacht einer Straftat besteht.

4. Welche umweltbezogenen Pflichten haben Unternehmen?

Im LkSG sind zwei Arten von umweltbezogenen Pflichten vorgesehen. Zum einen erkennt das Gesetz an, dass Umweltschäden häufig mit Menschenrechtsverletzungen einhergehen. Zu dieser Problematik formuliert es im Katalog der Menschenrechtsrisiken ein eigenständiges Risiko. Aus § 2 Abs. 2 Nr. 9 LkSG ergibt sich: Fünf Arten von Umweltbeeinträchtigungen (schädliche Bodenveränderung, Gewässerverunreinigung, Luftverunreinigung, schädliche Lärmemission, übermäßiger Wasserverbrauch) gelten als menschenrechtliches Risiko im Sinne des Gesetzes, wenn sie eine Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen (Nahrung), eine Beeinträchtigung des Zugangs zu Trinkwasser oder zu Sanitäreinrichtungen oder eine Beeinträchtigung der Gesundheit hervorrufen. Ein typischer Beispielfall dafür ist, wenn Chemikalien z.B. aus Färbereien in Flüsse gelangen und dadurch sowohl die Lebensgrundlagen (Fischerei, Trinkwasser) als auch die Gesundheit der Anwohner*innen schädigen. Durch die Umsetzung der im LkSG vorgesehenen Sorgfaltsmaßnahmen müssen sich Unternehmen zukünftig bemühen, solchen Risiken vorzubeugen und sie zu minimieren.

Zum anderen definiert das Gesetz eigenständige umweltbezogene Risiken. Diese leiten sich aus drei Umwelt-Übereinkommen ab, die Deutschland ratifiziert hat und die im Anhang des Gesetzes aufgelistet sind. Es handelt sich um das Minamata-Übereinkommen zur Eindämmung von Quecksilber-Emissionen, das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe und das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle. Als umweltbezogenes Risiko, dem Unternehmen vorbeugen und es minimieren müssen, folgt daraus bspw. der Verstoß gegen das Verbot der Verwendung von Quecksilber bei Herstellungsprozessen (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 LkSG). Auffällig ist, dass alle genannten Abkommen zumindest mittelbar auch dem Schutz der Gesundheit dienen, also einem Menschenrecht. Andere zentrale Umweltschutzgüter wie das Klima oder die Biodiversität berücksichtigt das Gesetz nicht.

5. Gilt das Gesetz für die gesamte Liefer- und Wertschöpfungskette? Was bedeuten „abgestufte“ Pflichten?

Das Gesetz gilt gem. § 3 LkSG grundsätzlich für die gesamte Liefer- und Wertschöpfungskette der vom Gesetz erfassten Unternehmen. Die Lieferkette umfasst alle Schritte, die zur Herstellung von Produkten und zur Erbringung von Dienstleistungen erforderlich sind – von der Gewinnung der Rohstoffe bis zur Lieferung an den Endkunden. Anders als von Wirtschaftsverbänden gefordert sind die Sorgfaltspflichten also nicht auf direkte

Vertragspartner (Tier-1) beschränkt. Die Pflichten sind aber „abgestuft“, das bedeutet: Sie variieren, je nachdem ob es sich um die eigene Geschäftstätigkeit eines Unternehmens, einen unmittelbaren oder einen mittelbaren Zulieferer handelt.

Die umfassendsten Pflichten haben Unternehmen in Bezug auf ihre eigene Geschäftstätigkeit und in Bezug auf unmittelbare Zulieferer. Hier müssen beispielsweise Abhilfemaßnahmen zumindest in der Regel dazu führen, die Verletzungen menschenrechtlicher oder umweltbezogener Pflichten zu beenden (§ 7 Abs. 1 LkSG). Bei mittelbaren Zulieferern reicht es dagegen, ein Konzept zur Beendigung oder Minimierung von Verletzungen zu erstellen und umzusetzen, ohne dass dies garantiert zum Erfolg führen muss (§ 9 Abs. 3 Nr. 3 LkSG).

Der eigene Geschäftsbereich ist zudem weit zu verstehen: Aus § 2 Abs. 6 LkSG ergibt sich, dass dazu nicht nur jede Tätigkeit eines Unternehmens zur Herstellung und Verwertung von Produkten oder Erbringung von Dienstleistungen – etwa der Export von Pestiziden oder die Bereitstellung von Online-Plattformen – gehört. Vielmehr gelten bei Konzernen auch die Tätigkeit von Tochterunternehmen, auf die die Konzernmutter einen bestimmenden Einfluss ausübt, als eigener Geschäftsbereich.

Bei mittelbaren Zulieferern – also im Bereich der tieferen Lieferkette – müssen Unternehmen nach dem LkSG erst dann tätig werden und bspw. eine Risikoanalyse durchführen, wenn ihnen tatsächliche Anhaltspunkte für Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden vorliegen („substantiierte Kenntnis“, § 9 Abs. 3 LkSG). Gerade in der tieferen Lieferkette geschieht jedoch ein Großteil der Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden. Die Initiative Lieferkettengesetz kritisiert diese Regelung daher: Sie steht im Widerspruch zum präventiven und risikobasierten Ansatz der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP), nach dem sich Unternehmen proaktiv und zuvorderst um die schwersten Menschenrechts- und Umweltprobleme in ihren Lieferketten kümmern sollten – unabhängig davon, wo diese auftreten.

Die Regelung bleibt auch hinter der Praxis vieler international tätiger Unternehmen zurück, die dem bereits nachkommen, und sollte daher keine Schule machen. Zumindest ergibt sich aus der Begründung des Regierungsentwurfs, dass die „substantiierte Kenntnis“ sehr weit zu fassen ist. So gibt es vielfältige Quellen, aus denen Unternehmen tatsächliche Anhaltspunkte über Missstände erlangen können: Es reichen z.B. Berichte über die schlechte Menschenrechtslage in einer Region oder die Zugehörigkeit eines mittelbaren Zulieferers zu einer Branche mit besonderen menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Risiken. Die Bewertung einer Branche als besonders risikobehaftet kann sich bspw. aus der Studie² des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu Risikobranchen der deutschen Wirtschaft ergeben.

Unternehmen sollten daher auch mittelbare Zulieferer proaktiv in ihr Risikomanagement einbeziehen – zumindest solche, die in Risikobranchen oder -regionen tätig sind. NGOs sollten

² <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-543-achtung-von-menschenrechten-entlang-globaler-wertschoepfungsketten.html>

neue Berichte zu Menschenrechtsproblemen in bestimmten Regionen oder Branchen möglichst parallel an die betroffenen Unternehmen und das BAFA kommunizieren.

6. Welche Pflichten haben Unternehmen in Bezug auf die nachgelagerte Lieferkette?

Nachgelagerte Lieferketten sind solche, die nicht die Herstellung eines Produktes, sondern dessen Vertrieb betreffen. Das LkSG ist auf diese Art der Lieferketten nur begrenzt anwendbar, da es nur die Schritte erfasst, die zur Herstellung der Produkte und zur Erbringung sowie Inanspruchnahme von Dienstleistungen erforderlich sind, „[...] angefangen von der Gewinnung der Rohstoffe bis zu der Lieferung an den Endkunden“ (§ 2 Abs. 5 LkSG). Demnach muss das Unternehmen zwar auch beim Vertrieb seiner Produkte Sorgfaltspflichten einhalten. Allerdings sind die Sorgfaltspflichten in der Vertriebsphase auf den eigenen Geschäftsbereich und direkte Vertragspartner beschränkt.

Die Sorgfaltspflichten im Rahmen des Vertriebs unterteilen sich in zwei Kategorien. Zum einen kann es durch den Vertrieb selbst zu umweltbezogenen oder menschenrechtsbezogenen Risiken kommen (bspw. Missachtung der Arbeitsschutzstandards bei der Lieferung). Zum anderen gilt der Verkauf an den Kunden als eigene Geschäftstätigkeit und gehört somit zur Lieferkette. Ergibt die Risikoanalyse, dass durch Lieferung von Produkten wie z.B. Pestiziden, Überwachungstechnologien oder Waffen die Verletzung von Menschenrechten oder Umweltstandards gefördert wird, so gelten für das Unternehmen auch hierfür Sorgfaltspflichten. Diese bemessen sich nach Informations- und Einflussmöglichkeit des Unternehmens, wie die Begründung des Regierungsentwurfes am Beispiel der Finanzdienstleister exemplarisch darstellt.

7. Wie weit reichen Pflichten von (Finanz-)Dienstleistern?

Obwohl sich die meisten Diskussionen um Lieferketten zur Produktion von Sachgütern gedreht haben, gilt das LkSG auch für Dienstleistungen. Für Dienstleister gelten somit die gleichen Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette wie für alle anderen Unternehmen.

Die Begründung des Regierungsentwurfs hebt dabei Finanzdienstleister besonders hervor, da deren Dienstleistungen nicht ohne weiteres unter das LkSG passen: Zum einen gibt es wenige Zulieferer, weil für die Kreditvergabe kein vorgelagerter Produktionsprozess erforderlich ist; zum anderen lösen Kredite und Geldanlagen naturgemäß neue Produktionsprozesse aus.

Um das LkSG auch auf diese Fälle anwenden zu können, soll die Lieferkette hier auch die Beziehungen erfassen, die sich an die Kreditvergabe bzw. Geldanlage anschließen. Nimmt zum Beispiel ein Textilproduzent einen Kredit auf, um seine Produktion zu finanzieren, so erstreckt sich die Lieferkette des Finanzdienstleisters auch auf den Abnehmer der Textilien. Den Finanzdienstleister treffen in diesem Fall auch Sorgfaltspflichten gegenüber der nachgelagerten Stufe. Im Beispiel müsste der Finanzdienstleister seine Sorgfaltspflichten auf

den Abnehmer ausweiten und zum Beispiel prüfen, ob der Abnehmer die Textilien ohne den Einsatz von Kinderarbeit verarbeitet. Sorgfaltspflichten gegenüber diesen nachgelagerten Stufen der Lieferkette treffen den Finanzdienstleister aber nur, wenn er besondere Informations- und Kontrollmöglichkeiten hat. Dies ist bei besonders großen Krediten der Fall. Die Gesetzesbegründung nennt als Beispiel Großkredite im Sinne des Art. 392 der EU-Verordnung 575/2013, bei denen der Kredit 10 Prozent der anrechenbaren Eigenmittel des Finanzdienstleisters beträgt. Hat ein Finanzdienstleister solche Einflussmöglichkeiten nicht, treffen ihn laut Begründung des Regierungsentwurfes nur Sorgfaltspflichten gegenüber Kreditnehmer, Sicherungsnehmer und Anlageobjekt.

8. Erstrecken sich die Sorgfaltspflichten der Unternehmen auch auf den Umgang bzw. die Verwertung ihrer Produkte, wenn die nicht mehr gebraucht und weggeworfen werden?

Oder sind dann die Abfallhändler verpflichtet? Die Frage lässt sich nicht einheitlich beantworten. Gehört die Abfallverwertung zur Lieferkette, müssen Unternehmen auch diesbezüglich menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten beachten. Ob die Verwertung von Abfall zur Lieferkette gehört, hängt wiederum von dem Geschäftszweck des jeweiligen Unternehmens ab. So ist die Lieferung von recycelten Wertstoffen zur Produktion neuer Güter ein Teil der Lieferkette des Produzenten (bspw. recycelte PET-Flaschen zur Produktion von Textilien). Verfolgt ein Unternehmen als Geschäftszweck die Entsorgung oder Wiederverwertung von Abfällen, erstreckt sich die Lieferkette auf die Beschaffung und Verwertung der Abfälle. Schaltet das Unternehmen zur Verwertung der Abfälle weitere Dienstleister ein, so erstreckt sich die Lieferkette auf die nachgelagerten Stufen, soweit das Unternehmen diesen gegenüber Informations- und Kontrollmöglichkeiten hat.

Liefert ein Unternehmen hingegen Sachgüter an seine Kunden und diese entsorgen sie später, so ist die anschließende Verwertung nicht mehr Teil der Lieferkette.

9. Unter welchen Umständen müssen Unternehmen problematische Geschäftsbeziehungen beenden?

Stellt das Unternehmen fest, dass eine Verletzung der menschenrechts- oder umweltbezogenen Pflichten im eigenen Geschäftsbereich oder beim unmittelbaren Zulieferer eingetreten ist oder unmittelbar bevorsteht, hat es unverzüglich angemessene Abhilfemaßnahmen zu treffen. Diese müssen dazu geeignet sein, die Verletzung zu verhindern, zu beenden oder das Ausmaß zu minimieren (§ 7 Abs. 1 S. 1 LkSG). Ist die Abhilfemaßnahme hierzu nicht geeignet, droht dem Unternehmen ein Bußgeld. Dasselbe gilt beim mittelbaren Zulieferer, wenn das Unternehmen substantiierte Kenntnis von einer Verletzung menschenrechtlicher oder umweltbezogener Pflichten erlangt.

Kann das Unternehmen eine Verletzung bei dem unmittelbaren oder mittelbaren Zulieferer nicht in absehbarer Zeit beenden, so muss es ein Konzept zur Beendigung bzw. Minimierung erstellen und umsetzen. Es kann dabei selbst entscheiden, wie es das Konzept konkret ausgestaltet. Beispielsweise kann es zusammen mit dem Zulieferer eine Lösung erarbeiten, seinen Einfluss durch Brancheninitiativen erhöhen oder die Geschäftsbeziehung temporär aussetzen.

Eine Beendigung der Geschäftsbeziehung zum unmittelbaren Zulieferer ist nur geboten, wenn folgende Voraussetzungen gleichzeitig erfüllt sind: (1) Es liegt eine schwerwiegende Verletzung einer geschützten Rechtsposition vor, (2) das Konzept hat nach Ablauf der vorgesehenen Zeit keine Abhilfe bewirkt und (3) dem Unternehmen stehen keine anderen mildereren Mittel mehr zur Verfügung und auch ein erhöhtes Einflussvermögen, beispielsweise durch Brancheninitiativen, wäre nicht zielführend.

10. Wie müssen sich Unternehmen bei Konflikten zwischen lokalem Recht und internationalen Menschenrechtsstandards verhalten?

Die fehlende Ratifizierung oder Umsetzung von Menschenrechts- oder Umweltstandards in einem Land allein ist kein Grund, die Geschäftsbeziehungen dorthin abubrechen (§ 7 Abs. 3 S. 2 LkSG). Ebenso dürfen Geschäftsbeziehungen in solche Länder weiterhin aufgenommen werden.³ Ist das Unternehmen oder ein Zulieferer in einem Land tätig, das Standards i.S.d. § 2 Abs. 1 und 3 LkSG nicht ratifiziert oder umgesetzt hat, muss das Unternehmen dies jedoch in seiner Risikoanalyse berücksichtigen und den damit verbundenen besonderen Risiken ggf. durch erhöhte Sorgfalt gerecht werden.

Konkret bedeutet dies, dass Unternehmen mit eigenen Produktionsstätten oder Zulieferern in Ländern wie China, in denen keine Koalitionsfreiheit existiert, nicht dazu verpflichtet sind, diese durchzusetzen. Sie dürfen von diesem Zustand aber auch nicht profitieren oder die Situation für die Beschäftigten noch zusätzlich verschärfen, sondern müssen sich in ihren eigenen Geschäftsbeziehungen durch besondere Sorgfalt darum bemühen, dass Verletzungen der Koalitionsfreiheit beendet werden, bspw. indem sie Anreize für Zulieferer schaffen oder in ihren eigenen Produktionsstätten die Bildung von Arbeitnehmer*innen-Vertretungen zulassen.

11. Müssen Unternehmen auch ihre Einkaufsbedingungen und Preispolitiken ändern?

Zulieferer sind oft wirtschaftlich von den Unternehmen abhängig, für die sie produzieren. Daher müssen sie sich den jeweiligen Einkaufsbedingungen der Unternehmen in Sachen Lieferzeiten, Mengen und Bezahlung anpassen. Um trotzdem noch Gewinne erzielen zu können, missachten Zulieferer immer wieder die Rechte ihrer Arbeitnehmer*innen. Deswegen

³ Beschlussempfehlung, Ausschuss für Arbeit und Soziales, S. 40, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/305/1930505.pdf>

führen unrealistische Lieferfristen und zu niedrige Preise von internationalen Einkäufern häufig indirekt zu Menschenrechtsverletzungen.

Wie auch in den UNLP festgelegt, müssen Unternehmen zukünftig durch angemessene, präventive Maßnahmen verhindern, dass sie zur Verursachung solcher Menschenrechtsverletzungen beitragen. Die wichtigste Maßnahme hierfür ist es, geeignete Beschaffungsstrategien und Einkaufspraktiken zu entwickeln und zu implementieren, die die festgestellten Risiken beenden oder minimieren (§ 6 Abs. 3 Nr. 1 LkSG). Erforderlich ist hierfür stets die Zahlung existenzsichernder Einkommen, deren Höhe nationale Mindestlöhne oftmals übersteigt (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 LkSG). Ergibt die Risikoanalyse, dass die bestehenden Einkaufspraktiken mittelbar zu einer Menschenrechtsverletzung führen, so muss das Unternehmen geeignete Abhilfemaßnahmen schaffen, zum Beispiel indem es die Produktionskosten deckende Preise zahlt.

12. Müssen Unternehmen nach dem Gesetz Rechteinhaber*innen angemessen beteiligen?

Aus § 4 Abs. 4 LkSG ergibt sich: Wenn Unternehmen ihre Risikomanagementsysteme errichten und umsetzen, müssen sie dabei die Interessen der Personen angemessen berücksichtigen, die in ihren Lieferketten beschäftigt sind oder in sonstiger Weise durch ihr wirtschaftliches Handeln in geschützten Rechtspositionen betroffen sein können. An diesem Ziel müssen Unternehmen alle ihre Sorgfaltspflichten ausrichten.

Nach der Gesetzesbegründung hat die Beteiligung von Betroffenen eine wichtige Schlüsselfunktion: Sie soll Unternehmen helfen, ihre Risiken zu erkennen, richtig einzuschätzen und geeignete, den Interessen der Betroffenen entsprechende Präventions- und Abhilfemaßnahmen zu wählen. Außerdem ergibt sich aus der Gesetzesbegründung, dass die zu berücksichtigenden Personengruppen weit zu verstehen sind. Unternehmen müssen sie anlassbezogen flexibel erweitern und ein besonderes Augenmerk auf Menschen legen, die besonders vulnerabel sind (z.B. aufgrund von Migration, Behinderung o.ä.).

Wie die Einbeziehung zu erfolgen hat, bleibt im LkSG aber zu vage und teilweise hinter den UNLP zurück. So überlässt es die Gesetzesbegründung den Unternehmen, ob sie potentiell Betroffene im Rahmen der Risikoanalyse konsultieren. Das widerspricht Leitprinzip 18 b), wonach Unternehmen sinnvolle Konsultationen durchführen *sollen*. Zudem regelt das LkSG nicht, dass Betroffene über das Beschwerdeverfahren eine Wiedergutmachung erlangen können. In den UNLP ist dies jedoch die zentrale Funktion eines solchen Verfahrens.

13. In welchem Umfang verpflichtet das Gesetz Unternehmen zur Berichterstattung?

Unternehmen müssen zukünftig gemäß § 10 LkSG einmal im Jahr einen Bericht über die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten erstellen, auf ihrer Internetseite veröffentlichen und dort

sieben Jahre kostenfrei zugänglich machen. In dem Bericht müssen die Unternehmen mindestens darlegen, welche menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken sie identifiziert haben und was sie zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten unternommen haben. In dem Zusammenhang müssen die Unternehmen darüber berichten, welche Maßnahmen sie aufgrund von Beschwerden ergriffen haben, die über das Beschwerdeverfahren an sie herangetragen wurden. Nach der Gesetzesbegründung müssen sie auch darstellen, welche Wirkungen die getroffenen Maßnahmen hatten.

Die Berichtspflicht erstreckt sich auf den eigenen Geschäftsbereich, unmittelbare und mittelbare Zulieferer, also auf die gesamte Lieferkette – eine Pflicht zur namentlichen Offenlegung der Zulieferer ist jedoch nicht enthalten. Die Berichte müssen so ausführlich sein, dass sie von Dritten nachvollzogen werden können. Neben diesen öffentlichen Berichten besteht eine Pflicht, intern zu dokumentieren, wie die Sorgfaltspflichten erfüllt werden. Diese Dokumentation muss der zuständigen Behörde im Fall einer tieferen Prüfung, z.B. aufgrund eines Beschwerdefalls von Betroffenen, vorgelegt werden.

14. Welche Rolle spielen Brancheninitiativen und Audits bei der Umsetzung des Gesetzes?

Brancheninitiativen können, insbesondere bei strukturellen Missständen in einem Sektor, einen sinnvollen Beitrag zur Umsetzung des LkSG leisten. Audits können Unternehmen helfen, die Menschenrechtslage bei Zulieferern zu überwachen. Das deutsche Prüfunternehmen TÜV Rheinland bietet bereits jetzt an, Unternehmen bei der Umsetzung des LkSG durch Audits von Lieferanten zu unterstützen. Im Gesetz sind Brancheninitiativen explizit als Abhilfemaßnahme genannt, die Unternehmen in Betracht ziehen müssen, wenn sie Verletzungen von menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Pflichten bei unmittelbaren Zulieferern nicht in absehbarer Zeit beenden können (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 LkSG). Zudem werden Brancheninitiativen als angemessene Präventionsmaßnahme gegenüber mittelbaren Zulieferern erwähnt (§ 9 Abs. 3 Nr. 2 LkSG), die Unternehmen laut der Gesetzesbegründung ergreifen sollten.

Die bisherigen Brancheninitiativen sind allerdings thematisch begrenzt und häufig nur wenig ambitioniert. Audits sind fehler- und korruptionsanfällig, außerdem mangelt es ihnen in der Regel an einem umfassenden Menschenrechtsansatz. Beide Instrumente sind daher kein Beleg dafür, dass Sorgfaltspflichten tatsächlich eingehalten werden.

Unternehmen müssen Sorgfaltspflichten kontinuierlich erfüllen. Schon allein deswegen können Unternehmen sich der Sorgfaltspflichten nicht durch ein einmaliges Audit entledigen. Auch kann die aktive Mitarbeit in Brancheninitiativen mit strengen Qualitätsstandards allenfalls ein Indiz dafür sein, dass sich ein Unternehmen in Bezug auf die von der Initiative abgedeckten Themen angemessen bemüht hat. Dies muss insbesondere bei der näheren Regelung des behördlichen Verfahrens und der Pflichten in Bezug auf mittelbare Zulieferer durch Rechtsverordnungen berücksichtigt werden.

Gleichzeitig ist es wichtig, durch klare Vorgaben und externe Überprüfung sicherzustellen, dass Audits und Brancheninitiativen Qualitätsstandards⁴ entsprechen und somit einen ernsthaften Beitrag zur Reduzierung von Menschenrechts- und Umweltproblemen in globalen Lieferketten leisten können.

III. ZUR DURCHSETZUNG DES GESETZES

1. Welche Konsequenzen sind im Gesetz vorgesehen, wenn Unternehmen ihre Pflichten missachten?

Verstoßen Unternehmen gegen ihre Pflichten nach dem LkSG, wird das BAFA als zuständige Behörde tätig. Das BAFA kann konkrete Maßnahmen zur Behebung der Pflichtverletzung anordnen und für den Fall der Nichtbefolgung ein Zwangsgeld bis zu EUR 50.000 festlegen (§ 23 LkSG). Außerdem kann es das Unternehmen mit einem Bußgeld belegen. Die Bußgeldhöhe bemisst sich nach der Schwere des Vergehens und dem Gesamtumsatz des Unternehmens (§ 24 LkSG). Ab einer Bußgeldhöhe von EUR 175.000 soll das Unternehmen für drei Jahre von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden (§ 22 LkSG).

2. Was ist der Sinn der behördlichen Durchsetzung?

Deutschland hat eine staatliche Schutzpflicht zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen, die der deutschen Jurisdiktion angehören. Die Bundesregierung hat sich entschieden, dieser Schutzpflicht mithilfe einer behördlichen Kontrolle nachzukommen. Dazu überprüft das BAFA, ob die Unternehmen ihre Sorgfaltspflichtenberichte veröffentlichen, und kontrolliert nach pflichtgemäßem Ermessen **oder auf Antrag eines Betroffenen** die Einhaltung der Sorgfaltspflichten (§§ 13, 14 LkSG). Indem das BAFA alle Unternehmen im Anwendungsbereich des LkSG kontrollieren kann, erreicht das Gesetz eine umfassendere Wirkung, als wenn ausschließlich eine zivilrechtliche Haftung vorgesehen gewesen wäre, die nur auf konkrete Einzelfälle beschränkt ist. Diese starke behördliche Kontrolle entspricht dem Präventionsgedanken der UNLP und ist zu begrüßen.

Allerdings ist das BAFA eine Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) und baut den Zuständigkeitsbereich für die Kontrolle der Sorgfaltspflichten gerade erst auf. Deshalb ist es wichtig, dass wie geplant, ein zivilgesellschaftliches Kontrollgremium geschaffen wird, das sicherstellt, dass das BAFA seine

⁴ Vgl. dazu zwei aktuelle zivilgesellschaftliche Studien, Positionspapier zu Multistakeholder-Initiativen, abrufbar unter: https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2017/09/2017-09_MSI_Positionspapier_CorA-FMR-FUE-VENRO-vzbv_web.pdf; Studie von ECCHR, Brot für die Welt und MISEREOR zur Menschenrechtsfitness von Audits, abrufbar unter: https://www.ecchr.eu/fileadmin/Fachartikel/ECCHR_AUDITS_DS_WEB.pdf

Entscheidungen unabhängig und ausschließlich nach Kriterien der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten trifft.

3. Was ist der Unterschied zwischen behördlichen Sanktionen, strafrechtlicher und zivilrechtlicher Haftung?

Verstößt jemand gegen ein Gesetz, können sowohl staatliche Sanktionen als auch eine zivilrechtliche Haftung drohen. Die staatliche Sanktionierung erfolgt je nach Schwere des Unrechts durch strafrechtliche oder behördliche Verfolgung. Eine strafrechtliche Sanktionierung droht, wenn eine Straftat nach dem Strafgesetzbuch begangen wurde. Da Straftaten besonders schweres Unrecht betreffen, ist die Staatsanwaltschaft verpflichtet, die Begehung einer Straftat anzuklagen. Ist der*die Angeklagte schuldig, verurteilt das Strafgericht diese*n zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe.

Eine behördliche Sanktionierung droht, wenn gegen andere Gesetze verstoßen wird, etwa das LkSG. Es handelt sich um sogenannte Ordnungswidrigkeiten, die von der zuständigen Behörde mit einem Bußgeld sanktioniert werden können. Da Ordnungswidrigkeiten ein geringeres Unrecht als Straftaten darstellen, steht es im Ermessen der Behörde, ob sie tätig wird und in welcher Höhe sie ein Bußgeld anordnen will.

Die zivilrechtliche Haftung droht, wenn durch den Gesetzesverstoß eine andere Person in ihren Rechten verletzt wird, indem beispielsweise ihr Eigentum beschädigt oder sie körperlich verletzt wird. Die geschädigte Person kann vom Schädigenden Schadensersatz für etwaige Reparatur, Arztkosten und Verdienstauffälle verlangen. Leistet der/die Schädiger*in nicht freiwillig, muss die verletzte Person eine Klage vor einem Zivilgericht erheben.

4. Warum ist im LkSG keine strafrechtliche Haftung vorgesehen?

Verstößt ein Unternehmen gegen die Pflichten, die sich aus dem LkSG ergeben, handelt es ordnungswidrig (§ 24 LkSG). Eine strafrechtliche Verfolgung ist hingegen nicht vorgesehen. Dies liegt zum einen daran, dass es in Deutschland – anders als in vielen anderen europäischen Rechtsordnungen – keine Unternehmensstrafbarkeit gibt. Da Adressat des LkSG in erster Linie Unternehmen selbst sind, hätte eine strafrechtliche Haftung keinen Bezugspunkt gehabt.

Zudem soll das LkSG vor allem präventiv wirken und menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken vorbeugen. Hierfür sind behördliche Kontrollen und Sanktionen das passende Instrument, da deren primärer Zweck im deutschen Rechtssystem die Durchsetzung von (Sicherheits-)Vorschriften und Vermeidung von Schäden ist. Natürlich können im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit im Ausland Straftaten durch Mitarbeiter*innen von Unternehmen begangen und nach den Bestimmungen des allgemeinen Strafrechts verfolgt werden. Der Nachweis, dass eine Einzelperson aus einem Unternehmen eine Straftat begangen

hat, ist aber äußerst schwer zu führen, weshalb in Deutschland ein eigenständiges Unternehmenssanktionsrecht eingeführt werden sollte.

5. Sieht das Gesetz eine zivilrechtliche Haftung vor?

Das LkSG stellt keine eigenständige zivilrechtliche Anspruchsgrundlage dar. Das bedeutet: Verletzt ein Unternehmen seine Sorgfaltspflichten, indem es zum Beispiel keine Risikoanalyse durchführt, begründet dies laut LkSG allein noch keine zivilrechtliche Haftung. Dies hat der Gesetzgeber in § 3 Abs. 3 LkSG klargestellt. Dort ist allerdings auch geregelt, dass bereits bestehende Ansprüche auf Schadensersatz, die sich meistens aus ausländischem Recht ergeben weiterhin gelten. Im Rahmen der bestehenden Anspruchsgrundlagen nach ausländischem Recht sollten die Sorgfaltspflichten des LkSG herangezogen und geprüft werden müssen, ob das Unternehmen gegen das deutsche LkSG verstoßen hat.

Ansprüche nach dem allgemeinen deutschen Deliktsrecht werden durch die Formulierung in § 3 Abs. 3 LkSG aber nicht ausgeschlossen, sodass bspw. eine Haftung wegen Verletzung von sogenannten Verkehrssicherungspflichten nach § 823 Abs. 1 BGB möglich ist. Dabei handelt es sich um Fälle, in denen ein Unternehmen für eine Gefahrenquelle verantwortlich ist (zum Beispiel ein Fabrikgebäude) und diese Gefahrenquelle nicht ausreichend überwacht. Verbrennen Näher*innen in einem Fabrikgebäude, weil keine ausreichenden Fluchtwege vorhanden sind, hat der Fabrikbesitzer seine Verkehrssicherungspflicht verletzt. Was der Verantwortliche tun muss, um die Gefahrenquelle ausreichend zu kontrollieren, hängt von Einflussmöglichkeit, Eintrittswahrscheinlichkeit und Aufwand der Maßnahme ab. Da das LkSG konkrete Sorgfaltspflichten vorsieht, die der Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen dienen, werden die Verkehrssicherungspflichten für Unternehmen entlang der Lieferkette hierdurch konkretisiert. Diese Pflichten sind von Gerichten auch zu berücksichtigen, wenn auf den Fall – wie die Regel bei transnationalen Menschenrechtsklagen – ansonsten das Recht des Schadensorts anwendbar ist, da es sich um Sicherheits- und Verhaltensregeln i.S.d. Art. 17 Rom-II-Verordnung handelt. Für die Interpretation der Sorgfaltspflichten als sogenannte Eingriffsnormen spricht auch, dass der Gesetzgeber in § 11 LkSG festgeschrieben hat, dass es in dem Gesetz um „überragend wichtige Rechtspositionen“ geht, deren Schutz für Deutschland von besonderem Interesse ist.

Ohne einen eigenständigen zivilrechtlichen Haftungstatbestand für Fälle von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen wird es für Betroffene aber weiterhin äußerst schwierig sein, Unternehmen vor deutschen Zivilgerichten zur Verantwortung zu ziehen – zu groß sind die rechtlichen Schwierigkeiten, wie die Beweislast und kurze Verjährungsfristen, die bestehen bleiben. Deshalb ist es unbedingt erforderlich, dass ein EU-Lieferkettenregulierung einen solchen Tatbestand vorsieht und er national umgesetzt wird.

6. Was bedeutet die im Gesetz vorgesehene „besondere“ Prozessstandschaft?

Das LkSG etabliert eine „besondere“ gesetzliche Prozessstandschaft (§ 11 LkSG). Diese ermöglicht es inländischen NGOs oder Gewerkschaften, vor deutschen Gerichten einen Rechtsstreit im eigenen Namen für eine betroffene Person zu führen.

Im deutschen Zivilprozess muss eine Klage grundsätzlich vom Rechtsträger selbst erhoben werden. Im Falle von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen im Ausland ist das oft unmöglich: Die Entfernung, Angst vor Repressalien und hohe Kosten halten die Betroffenen oftmals von einer Klageerhebung ab. Die Prozessstandschaft erleichtert Betroffenen daher die Erhebung von Klagen vor deutschen Gerichten.

Prozessstandschafter können lediglich NGOs oder Gewerkschaften mit Sitz in Deutschland sein, die nicht gewerbsmäßig tätig sind und sich nicht bloß vorübergehend für die Realisierung der Menschenrechte einsetzen (§ 11 Abs. 2 LkSG). Sie müssen von der betroffenen Person zur Rechtsverfolgung ermächtigt werden. Dies unterscheidet die besondere Prozessstandschaft von den zwei „normalen“ Arten der Prozessstandschaft im deutschen Recht (der gesetzlichen und der gewillkürten). Bei der gesetzlichen Prozessstandschaft erfolgt die Ermächtigung von Gesetzes wegen zwingend und abschließend. Die gewillkürte Prozessstandschaft ist wiederum nur zulässig, wenn der Prozessstandschafter ein schutzwürdiges Interesse an der Prozessführung hat. Die Ermächtigung eines Prozessstandschafters i.S.d. § 11 LkSG ist wirksam, wenn die betroffene Person in einer überragend wichtigen Rechtsposition verletzt wurde. Welche Rechtspositionen dies sind, lässt das Gesetz offen, beispielhaft nennt die Gesetzesbegründung Leib und Leben.

Die Vorschrift des § 11 LkSG hat aber noch eine weitere Bedeutung: Im Fall von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen im Ausland ist i.d.R. das (ausländische) Recht des Schadensorts maßgeblich. In diesem Fall wäre das LkSG einschließlich der darin vorgesehenen Prozessstandschaft nicht anwendbar. Da der Gesetzgeber aber mit dem LkSG eine neue Art der Prozessstandschaft eingeführt und diese nicht auf Inlandssachverhalte beschränkt hat, spricht vieles dafür, dass die besondere Prozessstandschaft auch für ausländische Sachverhalte gelten sollte. Deshalb entspricht es dem gesetzgeberischen Willen, die Sorgfaltspflichten des LkSG als Eingriffsnormen zu verstehen. Dafür spricht auch die Verwendung der Formulierung „überragend wichtige Rechtsposition“ in § 11 LkSG. Eingriffsnormen sind von Gerichten gemäß Art. 16 Rom-II-Verordnung anzuwenden, auch wenn sich das Verfahren eigentlich nach ausländischem Recht richten würde.

7. Was ist der Unterschied zwischen der Prozessstandschaft und dem Antragsrecht bei der Behörde?

Das Antragsrecht bei der Behörde dient im Gegensatz zur Prozessstandschaft nicht der Durchsetzung eigener zivilrechtlicher Ansprüche, sondern zwingt das BAFA, seine

Kontrollpflichten bezüglich der Sorgfaltspflichten auszuüben (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 LkSG). Es steht jeder Person im In- und Ausland zu, die eine (drohende) Verletzung ihrer geschützten Rechtsposition darlegen kann. Auf die überragende Wichtigkeit der Rechtsposition kommt es hierbei nicht an. Zum Beispiel: Entzieht ein Unternehmen (oder dessen Zulieferer) einem brasilianischen Bauern widerrechtlich sein Weideland, kann der Bauer einen Antrag bei der BAFA stellen. Das BAFA muss dann kontrollieren, ob das Unternehmen alle erforderlichen Sorgfaltsmaßnahmen getätigt hat, um einen Verstoß gegen § 2 Abs. 2 Nr. 10 LkSG zu verhindern.

8. Welche Möglichkeiten sieht das Gesetz für betroffene Personen aus Produktionsländern zur Durchsetzung ihrer Rechte vor?

Unternehmen müssen nach dem LkSG eine Beschwerdestelle einrichten, die entlang der gesamten Lieferkette zugänglich ist. Betroffene Personen aus Produktionsländern können diese Beschwerdestelle auf Verletzungen von menschenrechtlichen und umweltbezogenen Pflichten oder entsprechende Risiken hinweisen (§§ 8, 9 Abs. 1 LkSG).

Es kann Unternehmen vor praktische Hürden stellen, ihre Beschwerdeverfahren so auszugestalten, dass sie auch für Betroffene bei mittelbaren Zulieferern zugänglich sind – z.B. wenn sie diese gar nicht kennen. Eine Lösung hierfür sieht das Gesetz nicht vor. Unternehmen sollten sich aber einen möglichst umfassenden Überblick über ihre Lieferketten verschaffen, um den Zugang aller durch ihre Geschäftstätigkeit möglicherweise Betroffenen zu ihren Beschwerdeverfahren zu gewährleisten. Hilfreich sind zudem gemeinsame Beschwerdeverfahren im Rahmen von Brancheninitiativen mit größerer Reichweite. In jedem Fall sollten potentiell Betroffene im Rahmen der Ausgestaltung der Beschwerdeverfahren konsultiert werden. Erlangt ein Unternehmen über eine Beschwerde „substantiierte Kenntnis“ von einer möglichen Pflichtverletzung bei mittelbaren Zulieferern, löst dies die in § 9 Abs. 3 LkSG vorgesehenen Sorgfaltspflichten aus.

Des Weiteren haben alle betroffenen Personen das Recht, einen Antrag beim BAFA zu stellen. Kann der*die Antragsteller*in die (drohende) Verletzung einer geschützten Rechtsposition glaubhaft darlegen, muss das BAFA den Vorgang prüfen und ggfs. Maßnahmen anordnen oder Sanktionen gegenüber dem Unternehmen verhängen. Dies ist das wichtigste Instrument des LkSG für Betroffene, da das BAFA eine zentrale Anlaufstelle ist und umfassende Befugnisse hat. Schließlich können die Betroffenen zur gerichtlichen Durchsetzung ihrer individuellen Ansprüche gegen das Unternehmen eine inländische NGO oder Gewerkschaft ermächtigen (besondere Prozessstandschaft).

Einen Anspruch auf Wiedergutmachung legt das LkSG nicht fest. Allerdings setzt § 24 Abs. 4 Nr. 7 LkSG einen Anreiz zur Wiedergutmachung, indem ein solches Bemühen bei der Bemessung der Bußgeldhöhe berücksichtigt wird.

IV. ZUR INTERNATIONALEN EINORDNUNG DES GESETZES

1. Kann das LkSG als Vorbild für eine EU-Lieferkettenregulierung dienen?

Politiker*innen, insbesondere der CDU/CSU, haben das LkSG nach Verabschiedung aktiv als Blaupause für den Prozess der Regulierung von nachhaltigkeitsbezogenen Sorgfaltspflichten auf EU-Ebene kommuniziert. Sie wollen damit Wettbewerbsgleichheit für deutsche Unternehmen im EU-Binnenmarkt herstellen und gleichzeitig eine Verschärfung der Regelungen verhindern.

Aus Perspektive der Initiative Lieferkettengesetz darf das LkSG nicht als Blaupause für den EU-Prozess dienen. Zwar enthält es zahlreiche positive Aspekte, die eine EU-Regelung aus unserer Sicht übernehmen sollte – hierzu gehören insbesondere die genaue Beschreibung der zu ergreifenden Sorgfaltsschritte einschließlich der Überprüfung und Anpassung der eigenen Einkaufspraktiken und die starke behördliche Durchsetzung. Das LkSG hat aber auch deutliche Schwachstellen: Es erfasst nur sehr große Unternehmen, die Sorgfaltspflichten bei mittelbaren Zulieferern und beim Umweltschutz sind beschränkt und vor allem fehlt eine Regelung der zivilrechtlichen Haftung.

Bei der Ausgestaltung der EU-Regulierung sollte die EU-Kommission daher nicht die Schwachstellen des LkSG reproduzieren, sondern die fortschrittlichsten Regelungen aus den bisher verabschiedeten Sorgfaltspflichten-Gesetzen der EU-Mitgliedstaaten übernehmen – etwa eine Kombination aus dem weiten Anwendungsbereich des niederländischen Gesetzes gegen Kinderarbeit, der zivilrechtlichen Haftung des *loi de vigilance* und der behördlichen Durchsetzung des LkSG.

Geht eine EU-Regulierung entsprechend dieser Vorschläge über das LkSG hinaus, so muss sie vom deutschen Gesetzgeber in nationales Recht umgesetzt werden.

2. Wie verhält sich das LkSG zu anderen internationalen Sorgfaltspflichten-Gesetzen?

Mittlerweile gibt es eine ganze Reihe von Staaten, die ihre Unternehmen zu Sorgfalt in Bezug auf Nachhaltigkeitsthemen anhalten⁵ – und es werden immer mehr. Viele der Sorgfaltspflichten-Gesetze der ersten Generation gelten aber nur für bestimmte Missstände entlang von Lieferketten, wie etwa Moderne Sklaverei und Kinderarbeit, und/oder sehen lediglich Berichtspflichten – und damit nur ein Element der Sorgfaltspflichten nach den UNLP – vor. So verpflichtet etwa der 2015 verabschiedete UK Modern Slavery Act Unternehmen, eine Erklärung darüber abzugeben, wie sie mit dem Problem der modernen Sklaverei in ihren

⁵ Vgl. die Studie von Robert Grabosch, FES, Gesetzliche Verpflichtungen zur Sorgfalt im weltweiten Vergleich, abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/15675.pdf>

Lieferketten umgehen. Sie können aber auch erklären, dass sie keine Maßnahmen ergreifen, ohne dass dies Konsequenzen für die Unternehmen hätte.

Frankreich war 2017 das erste Land, das Unternehmen umfassend zur Einhaltung echter Sorgfaltspflichten in Bezug auf Menschenrechts- und Umweltaspekte entlang der Lieferkette verpflichtet hat (und nicht nur zur Berichterstattung darüber). Die Missachtung dieser Pflichten hat für die Unternehmen in Frankreich Konsequenzen: Zivilgesellschaftliche Organisationen können die Berichte der Unternehmen gerichtlich überprüfen lassen und im Schadensfall drohen Klagen von Betroffenen auf eine im Gesetz vorgesehene zivilrechtliche Haftung.

Das LkSG sieht ebenso wie das französische Sorgfaltspflichten-Gesetz umfassende Sorgfaltspflichten für die Lieferkette und Konsequenzen vor. Insofern ordnet sich das LkSG in diese jüngere Generation fortschrittlicher Sorgfaltspflichten-Gesetze ein, ist aber – anders als von einigen Entscheidungsträger*innen behauptet – nicht per se das ambitionierteste Gesetz weltweit.

3. Wie verhält sich das Gesetz zu den UNLP oder nationalen Aktionsplänen?

Die Verabschiedung der UNLP 2011 war gewissermaßen der Grundstein für alle vergangenen und laufenden Prozesse zur verbindlichen Festschreibung von Sorgfaltspflichten. Das Konzept der menschenrechtlichen Sorgfalt für die Liefer- und Wertschöpfungskette wurde darin entwickelt und zudem festgehalten, dass Staaten Menschenrechtsverletzungen durch ihre Unternehmen verhindern und sicherstellen müssen, und dass die Rechte von Betroffenen effektiv geschützt werden.

Die in der Folge verabschiedeten nationalen Aktionspläne (NAPs) sind ein wichtiges Instrument zur nationalen Umsetzung der UNLP. Darin wurde – wenn auch sehr lückenhaft und in unterschiedlicher Qualität und Klarheit - festgelegt, was zur Erreichung der Prinzipien der UNLP auf nationaler Ebene nötig ist, etwa die Koppelung der Vergabe öffentlicher Aufträge oder von Exportkrediten an Menschenrechtsstandards oder Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Betroffenen zu Beschwerdeverfahren. Die UNLP und NAPs sind allerdings freiwillige Instrumente, die sich in den letzten Jahren als unzureichend erwiesen haben, um Unternehmen zu menschenrechtlicher Sorgfalt im Sinne der 2. Säule der UNLP anzuhalten.

Freiwillig nimmt nur ein Bruchteil der Unternehmen Sorgfaltspflichten wahr. Deswegen braucht es gesetzliche Regeln, die für eine möglichst große Anzahl von Unternehmen gelten. Solche Gesetze lassen die UNLP oder NAPs aber nicht obsolet werden. Die UNLP sind mittlerweile ein international anerkannter Soft Law-Standard, der insbesondere da, wo Regelungen fehlen oder hinter den internationalen Standards zurückbleiben, zur Interpretation der unternehmerischen Pflichten herangezogen werden muss. In NAPs sollten Regierungen weitere für den Bereich Wirtschaft und Menschenrechte relevante Vereinbarungen treffen, etwa zur Konkretisierung ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht.

IMPRESSUM:

HERAUSGEBER

Initiative Lieferkettengesetz
Oktober 2021

Stresemannstr. 72, 10963 Berlin
info@lieferkettengesetz.de
www.lieferkettengesetz.de

AUTOR*INNEN:

Maren Leifker, Anisja Porschke (Brot für die Welt)

REDAKTION:

Johannes Heeg

DIE INITIATIVE LIEFERKETTENGESETZ WIRD GETRAGEN VON:



arbeitsgemeinschaft der
eine welt-landesnetzwerke
in deutschland e.v.

Brot
für die Welt



FRIENDS OF THE EARTH GERMANY



CHRISTLICHE
INITIATIVE
ROMERO

CcrA Corporate
Accountability
Netzwerk für Unternehmensverantwortung



ff FORUM
FAIRER
HANDEL



GERMANWATCH

GREENPEACE

INKOTA
netzwerk

MISEREOR
IHR HILFSWERK

 **OXFAM**
Deutschland

DUIN
süd
INSTITUT FÜR ÖKONOMIE
UND RECHT

ver.di



weed

WELTLADEN
DACHVERBAND

WÖX
WERKSTATT ÖKONOMIE



WARUM BEHALTEN WIR UNSEREN SCHUH NICHT FÜR UNS?

Ungerechte Wirtschaftsbeziehungen zwischen Europa und Afrika
am Beispiel alter Schuhe

VON DR. JISKA GOJOWCZYK UND FRIEDEL HÜTZ-ADAMS

Viele gebrauchte Schuhe aus Europa werden in afrikanische Länder exportiert. Diese Praxis wird seit Jahrzehnten kritisch diskutiert (vgl. z.B. Hütz-Adams 2014, 1995). Zahlreiche Argumente zugunsten der bestehenden Märkte um „alte“ Waren greifen zu kurz. Sie blenden strukturelle Ungleichheit, unerwünschte Konsequenzen und Zusammenhänge mit ungerechten Konsum- und Produktionsmustern aus. Nach wie vor fehlen Transparenz, differenzierte Daten zum Markt mit Secondhand-Ware und Strategien, um nachhaltige Wertschöpfung in afrikanischen Ländern politisch zu fördern.

WAS BEI PRODUKTION UND KONSUM VON SCHUHEN UNGERECHT IST

In den Wertschöpfungsketten von Schuhen wird ein großer Teil der Gewinne bei Design, Handel,

Marketing und Erst-Verkauf erzielt. Diese Felder sind bei Markenunternehmen vor allem in Europa, Nordamerika und Ozeanien angesiedelt. Gravierende soziale und ökologische Missstände finden sich hingegen auf den Stufen der Rohstoffgewinnung, Material- und Schuhherstellung. Für Schuhe genutzte Rohstoffe wie Erdöl, Kautschuk, Baumwolle oder Tierhäute werden meist in Asien, Afrika oder Südamerika gewonnen und zu Materialien wie Gummi, Garnen oder Leder verarbeitet. Damit einher gehen oft erhebliche ökologische Probleme. Schuhe werden dann überwiegend in Niedriglohnländern zugeschnitten, vernäht, verklebt. Arbeiter*innen, die etwa Baumwolle ernten, Stoffe weben oder Leder und Schuhe herstellen, können ihre Existenz von dem viel zu geringen Lohn oft nicht sichern. Missstände wie informelle Beschäftigung, Einschränkungen der Vereini-

gungsfreiheit, schlechter Arbeitsschutz, Diskriminierung und Gewalt am Arbeitsplatz, Kinder- und Zwangsarbeit sind dokumentiert. Im Zuge der Covid-19-Pandemie verschlechterte sich die Lage noch (vgl. z.B. Gojowczyk 2021; Scheper 2020). Fast 90 % der weltweiten Schuhproduktion findet in Asien statt. Von dieser Produktion werden circa 19 % direkt nach Europa exportiert, nur drei Prozent nach Afrika (APICCAPS 2020, 2021).

Auf Afrika und Europa entfallen jeweils rund drei Prozent der Schuhproduktion weltweit, jedoch mit qualitativen Unterschieden: Afrikanische Schuhe machten 2020 nur 0,8 % aller Schuhexporte weltweit aus. 2011 waren es noch 1,6 %. Im Jahr 2020 kamen hingegen 15 % aller Schuhexporte nach Menge aus Europa (40 % nach Wert). Akteure in Deutschland und Belgien exportieren zwar sehr viele Schuhe und verdienen damit ‚am Markt‘. Diese Schuhe werden aber überwiegend in anderen Ländern hergestellt. Wichtige Länder der Schuhherstellung sind in Europa Italien, Spanien und Portugal, mit Export-Durchschnittspreisen bis zu 60 USD pro Paar (Italien). In Afrika gehören Äthiopien, Nigeria und Kenia zu den wichtigsten, mit Durchschnittspreisen im Export zwischen knapp acht USD (Äthiopien) und weniger als zwei USD (Kenia). Hinzu kommen für Europa wichtige Produktionsstandorte in Marokko und Tunesien. Südafrika und Kenia exportieren dagegen hauptsächlich in die Nachbarländer (APPICAPS 2020, 2021a). Aus verschiedenen Gründen scheiterten in vielen afrikanischen Ländern Bemühungen, die Schuhproduktion auszubauen (vgl. auch Knoke 2021).

Vor Beginn der Covid-19-Pandemie wurden in Deutschland pro Person und Jahr im Schnitt 5,3 Paar Schuhe gekauft, 2020 mit 4,5 Paar pro Person etwas weniger. In Europa waren es 2019 noch 4,4 Paar pro Person, 2020 durchschnittlich 3,5 Paar. Für die Zukunft sagen Experten für Europa wieder einen Anstieg des Konsums von 1,8 % im Jahr 2022 voraus (APICCAPS 2020: 78; APICCAPS 2021a: 76; APICCAPS 2021b: 14). Afrika ist weltweit der Kontinent mit dem geringsten Schuhkonsum – mit 1,6 (2019) und 1,5 (2020) Paar Schuhen pro Person im Jahr.

EINE BESONDERE RECHERCHE

Toller investigativer Journalismus: Bei der Sneakerjagd wurden getragene Schuhe mit Trackern ausgestattet an verschiedenen Sammelstellen abgegeben und dann u.a. nach West- und Ostafrika verfolgt. Die meisten beteiligten Organisationen in Deutschland übernehmen für den Weg „ihrer“ Ware keine Verantwortung. SÜDWIND empfiehlt: <https://letsflip.de/sneakerjagd/>

WAS MIT GEBRAUCHTEN SCHUHEN AUS EUROPA PASSIERT

Wer in Deutschland Schuhe ausrangiert, hat neben dem Mülleimer viele Möglichkeiten: Container, Second-Hand-Läden oder Sammelstellen im Einzelhandel bitten um Spenden. Was mit diesen geschieht, bleibt oft intransparent (Dittrich et al. 2021: 89).

Die Außenhandelsstatistiken erlauben Einblicke in die Wege der gespendeten Produkte, leider nur zusammen für Schuhe, Textilien und Accessoires (Warengruppe 6309, Daten immer: ITC 2021). Zwischen 2018 und 2020 wurden allein von Deutschland aus insgesamt mehr als 1,5 Millionen Tonnen der Warengruppe im Wert von mehr als einer Milliarde US-Dollar ausgeführt. Deutsche Exporte bleiben auf den ersten Blick zu einem großen Teil innerhalb **Europas**. Aus Ländern wie den Niederlanden, Polen oder Belgien werden sie dann aber wohl überwiegend weiter exportiert. Die

siehe
Tabelle

TABELLE 1: EXPORTE VON GEBRAUCHTWAREN (GRUPPE 6309) AUS DEUTSCHLAND (2018-2020)

	in Tausend Tonnen	in Millionen US Dollar	Rang nach Wert	Rang nach Menge
Gesamtexporte	1533,08	1090,75		
Niederlande	262,64	116,55	2	1
Polen	243,54	129,70	1	2
Belgien	80,07	36,49	7	3

siehe
Karte S.3

Karte zeigt die wichtigsten Exportziele von Altkleidern und -schuhen aus diesen Ländern, u.a. Pakistan, Kamerun, die Ukraine, die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), die Türkei, Russland und Togo. Auch von diesen Ländern ist bekannt, dass sie ‚Umschlagplätze‘ sind.

So erhalten Kenia und Tansania Gebrauchtware u.a. aus Pakistan. Für Kamerun sind Belgien, die Niederlande und Deutschland die wichtigsten Herkunftsregionen. Togo importiert große Mengen aus Polen, aber auch direkt aus Deutschland. Das Land Lesotho, was mit dem Versuch bekannt wurde, mit guten Arbeitsbedingungen im Textilsektor in der internationalen Konkurrenz zu bestehen, erhält Altkleider und -schuhe u.a. aus den Niederlanden, Großbritannien, den VAE und Belgien.

Eine Studie zum Markt in Kenia nennt diverse Akteure, die dort von Altkleidern und -schuhen profitierten, darunter Transportunternehmen, Verlade- und Sicherheitsfirmen, Wagenschieber*innen, Schneider*innen und Bügler*innen, Exporteure (u.a. nach Uganda und Tansania), Ver-

drohte: Sollten die Staaten ihr Vorhaben verwirklichen, würden ihnen durch die USA vertraglich zugesicherte Zoll-Befreiungen für die eigenen Produkte (African Growth and Opportunity Act – AGOA) entzogen. Alle Länder außer Ruanda stoppten daraufhin die Pläne. In Kenia etwa setzte sich eine Koalition von *mitumba*-Händler*innen, Konsument*innen und dem exportorientierten Textilproduktionssektor durch. Letzterer wurde

4,5

Paar Schuhe wurden 2020 in Deutschland pro Person gekauft

1,5

Paar Schuhe pro Person wurden 2020 durchschnittlich in Afrika gekauft

überwiegend von transnationalen Investoren (meist aus Asien) und Investoren der „indisch-ostafrikanischen Diaspora“ dominiert, die für den US-Markt produzierten. Produzent*innen für lokale Märkte hatten keine mächtige Stimme. Für Bekleidung aus Ruanda führten die USA ihre Zölle wieder ein (Wolff 2021).

Als Kenia im März 2020 die Einfuhr von Altkleidern vorübergehend verbot, um die Ausbreitung von Covid-19 zu verhindern, stemmte sich SMART erneut dagegen (Hakeenah 2021).

WARUM VIELE ARGUMENTE ZU KURZ GREIFEN

Im Folgenden wird einigen Argumenten widersprochen, mit denen der internationale Handel mit Gebrauchtware gerechtfertigt wird.

1. Die gebrauchten Schuhe würden sonst im Müll entsorgt und verbrannt. Zweitnutzung der Schuhe ist ökologisch sinnvoll.

Es stimmt: Weitere Nutzung ist besser als Entsorgung. Aber Konsum und Mode sind gestaltbar. Verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen problematisieren seit Jahren die Auswüchse von ‚Fast Fashion‘ und zeigen Alternativen auf (z.B. Greenpeace 2021). Der Konsum muss in Europa reduziert werden. Schuhe sollten, wenn dann regional weitergetragen werden.

2. Die Nachfrage nach gebrauchten Schuhen z.B. in Deutschland ist gering.

Die Nachfrage ist gesellschaftlich und politisch gestaltbar. Politische Instrumente müssen Strukturen und Markt für Second-Hand-Ware, Tausch, Upcycling und Reparaturen innerhalb Europas stärken.

3. Arme Menschen brauchen die alten Schuhe und erzielen damit Einkommen.

Erstens wird grundsätzlich an die Meistbietenden und nicht an die Bedürftigsten verkauft. Der Markt ist also keine Wohltätigkeit. Zweitens ist der Handel mit Zweitware kein Ersatz für gesunde ökonomische Strukturen. Die entstandenen, zum

Teil informellen Handelswege bauen globale Abhängigkeitsverhältnisse aus statt sie zu mindern. Initiativen, die nachhaltig Wohlstand aufbauen wollen, fokussieren Wertschöpfung, gute Arbeitsbedingungen, existenzsichernde Löhne und Einkommen sowie den Aufbau von Industrien und Infrastruktur in den jeweiligen Ländern.

Der Handel mit Gebrauchtware sollte nicht plötzlich enden, sondern begleitet durch andere wirtschaftspolitische Maßnahmen schrittweise auslaufen. Es bedarf Politik, „die sowohl den lokalen formalen BekleidungsHersteller*innen dient, die von der Einfuhr gebrauchter Kleidung bedroht sind, als auch anerkennt, dass solche Importe [noch] eine wichtige Rolle für den informellen regionalen Handel spielen“ (Kaplinsky/Morris 2019: 57, übersetzt). Vielen Regierungen betreffender Staaten ist das Problem bewusst.

4. Nicht Second-Hand-Importe, sondern andere Schwierigkeiten vor Ort sind die Ursache für die Probleme der Industrien dort, etwa unzuverlässige Strom- und Wasserversorgung.

Das ist ein Strohmann-Argument. Beide Faktoren können Wertschöpfung, Industrie und Wohlstand an möglichen Produktionsstandorten hemmen. Außerdem haben Verbände der Altwarenverwertung politisch Einfluss genommen, um selbstbestimmte Industriepolitiken afrikanischer Staaten zu verhindern (s.o.).

5. Altware konkurriert nicht mit Vorort-Produktion. Billige Schuhe aus Asien sind das Problem.

Auch dieser Gegensatz ist keiner. Beide Mechanismen sind für die Förderung von Schuhproduktion vor Ort problematisch. Vorschläge, wie regulatorisch auf beides reagiert werden kann, existieren etwa für ostafrikanische Staaten (Wetengere 2018). Zudem begann der Export von Gebrauchtware verbunden mit dem Niedergang der heimischen Industrie, bevor Neuware aus Asien im großen Stil die afrikanischen Märkte erreichte.

6. Der Markt führt in Ländern wie Kenia zu wichtigen Steuereinnahmen.

Das stimmt. Doch auch regionale Wertschöpfung würde zu Steuereinnahmen führen.

7. Es gibt aktuell keine Alternative zu Importen. Afrikanische Länder haben keine Schuh- und Modeindustrie.

Das ist falsch. Im Gegenteil: Es gibt nicht zuletzt eine erstarkende Bewegung zur Dekolonialisierung von Mode, weltweit und in Afrika (vgl. Dwors 2022).

DIE NACHFRAGE IST GESELLSCHAFTLICH UND POLITISCH GESTALTBAR.

WAS GETAN WERDEN SOLLTE

Checkliste für politische Entscheidungsträger*innen

- ▶ Unterstützung von Secondhandware-Exporten durch die öffentliche Hand und staatliche Initiativen beenden (z.B. statt ‚Sammelaktionen‘ an Schulen kritische Diskussion, Tauschbörsen, Reparaturwerkstätten)
- ▶ Strukturen zur Umsetzung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ab 2025 (flächendeckende Getrenntsammlung von Alttextilien und -schuhen in der EU) aufbauen und mit Beschränkungen für Müllexporte kombinieren, etwa Altschuhe in geplante Regulierung von Plastikmüll aufnehmen (Bundesregierung und EU-Kommission)
- ▶ Schuhe und Textilien einbeziehen bei geplantem Recht auf Reparatur (Bundesregierung)
- ▶ Stufenplan zum Wandel des Altkleider- und -schuhsektors erarbeiten, Ziel: Kleider- und Schuhspenden müssen Spenden bleiben; für nicht benötigte Mengen Aufbau von Up- und Recyclingkreisläufen einfordern (Bundesregierung)
- ▶ Menschenrechtliche Sorgfalt einschließlich existenzsichernder Löhne in Wertschöpfungsketten wirksam einfordern (Bundesregierung und EU-Kommission)
- ▶ Schuhe und Textilien bei EU-Richtlinie für Öko-Design aufnehmen, d.h. Langlebigkeit und Reparierbarkeit fordern (vgl. RTR 2021)

Checkliste für sammelnde Organisationen und Gebrauchtshuh-Handel in Europa

- ▶ Transparenz über den Verbleib der gespendeten Ware herstellen und ehrlich an Spender*innen kommunizieren
- ▶ Geschäftsmodell kritisch hinterfragen und transformieren, neue Geschäftsmodelle in Europa aufbauen, z.B. für Upcycling und Reparatur

SÜDWIND setzt sich für wirtschaftliche, soziale und ökologische Gerechtigkeit ein – weltweit. Wir recherchieren, decken ungleiche Strukturen auf, machen sie öffentlich und bieten Handlungsalternativen. Wir verbinden entwicklungspolitische Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit und tragen Forderungen in Kampagnen, Gesellschaft, Unternehmen und Politik. Seit 30 Jahren.

Checkliste für die Schuhindustrie

- ▶ Modelle entwickeln, die langlebig, reparabel und kreislauffähig sind
- ▶ Beteiligung am Aufbau nachhaltiger Entsorgungsstrukturen
- ▶ Nachhaltige Schuhproduktion durch faire Geschäfts- und Einkaufspraktiken und menschenrechtliche Sorgfalt

Checkliste für Privatpersonen

- ▶ Abkehr von Überkonsum – weniger kaufen, mehr pflegen und reparieren
- ▶ Tausch und Secondhand-Käufe
- ▶ Schuhspenden gezielt, z.B. für Menschen auf der Flucht

LITERATUR

Das Literaturverzeichnis ist abrufbar unter <https://bit.ly/3umOfJO> oder unter diesem QR-Code.



FÖRDERER

Gefördert durch ENGAGEMENT GLOBAL mit Mitteln des



Gefördert durch



IMPRESSUM

Bonn, Dezember 2021

HERAUSGEBER:
SÜDWIND e.V.

Kaiserstraße 201, 53113 Bonn
Tel.: +49(0)228-763698-0
info@suedwind-institut.de
www.suedwind-institut.de

BANKVERBINDUNG:
KD-Bank

IBAN: DE45 3506 0190 0000 9988 77
BIC: GENODE1DKD

AUTOR*INNEN:

Dr. Jiska Gojowczyk,
Friedel Hütz-Adams

MITARBEIT:

Lotte Heitmann

REDAKTION UND LEKTORAT:

Ines Bresler
Vi.S.d.P.: Dr. Ulrike Dufner

GESTALTUNG:

twotype design, Hamburg

factsheet

Warum behalten wir unsere Schuhe nicht für uns? 2021-32

