

Studie

Menschenrechts- verletzungen im Kakaoanbau

Warum wir ein Lieferkettengesetz brauchen

IMPRESSUM



Herausgeber:

INKOTA-netzwerk
Chrysanthemenstraße 1-3
10405 Berlin
www.inkota.de
Telefon: +49(0)30-420 8208-0

Autor:

Friedel Hütz-Adams (SÜDWIND-Institut)

Redaktion:

Evelyn Bahn und Johannes Schorling (INKOTA-netzwerk)

Titelfoto:

Evelyn Bahn

Design und Layout:

Bertram Sturm www.bertramsturm.de

Druck:

Klimaneutral auf 100 % Recyclingpapier mit Bio-Farben
www.dieumweltdruckerei.de

Berlin, Oktober 2019



Gefördert durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Für den Inhalt dieser Publikation ist allein der INKOTA-netzwerk e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt des Zuwendungsgeber wieder.

INHALT

1. Zusammenfassung 4

2. Von der Bohne zur Schokolade 6

2.1. Aufwendiger Anbau	7
2.2. Produktion und Konsum von Kakao	8
2.3. Deutschland ist wichtiger Importeur	9
2.4. Aufbau der Lieferkette	10
2.5. Massive Marktkonzentration	11
2.6. Starke Preisschwankungen	12

3. Menschenrechtsverletzungen im Kakaosektor 13

3.1. Existenzsichernde Einkommen werden nicht erzielt	14
3.2. Rechte der Beschäftigten häufig nicht gewahrt	16
3.3. Kinderarbeit weit verbreitet	17

4. Freiwillige Selbstverpflichtungen gescheitert 20

4.1. Industrie verhindert 2001 gesetzliche Regulierung	21
4.2. Wenig Wirkung durch freiwillige Initiativen	22
4.3. Einige Unternehmen fordern staatliche Regulierung	24

5. Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten im Kakao- und Schokoladensektor 26

5.1. UN und OECD definieren Rahmen zur Umsetzung	27
5.2. Kakao- und Schokoladenindustrie steht in der Verantwortung	28
5.2.1. Bundesregierung muss kohärente Gesetzgebung erlassen	29
5.2.2. Existenzsichernde Einkommen sind wesentlicher Bestandteil menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten	31
5.2.3. Geltung für alle Geschäftsbeziehungen	31
5.2.4. Kleine und mittelständige Unternehmen stehen in der Nachweispflicht	33
5.2.5. Aufruf zu gemeinsamen Vorgehen	33
5.3. Kakao- und Schokoladensektor kommt Sorgfaltspflicht nicht nach	35
5.3.1. Sorgfaltspflicht beginnt mit Grundsatzzerklärung	35
5.3.2. Definition der Sorgfaltspflicht	36
5.3.3. Risikoabschätzung und Risikominderung	36
5.3.4. Zertifizierung ersetzt Sorgfaltspflicht nicht	37
5.3.5. Rückverfolgbare Lieferkette als Voraussetzung	39
5.3.6. Transparente Kommunikation nach außen	40
5.3.7. Wiedergutmachung	40
5.3.8. Beschwerdemechanismen	40

6. Schlussfolgerungen 42

6.1. Ehrliche Problemanalyse durchführen	43
6.2. Falsche Bedrohungsszenarien abbauen	44
6.3. Bundesregierung muss kohärente Politik umsetzen	44
6.4. Bundesregierung muss sich für einheitliche und verbindliche Regeln auf EU-Ebene einsetzen	44
6.5. Unternehmen und deren Verbände sollten an konstruktiven Lösungen mitarbeiten	45
6.6. Forum Nachhaltiger Kakao muss sich an Anforderungen zu Menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten ausrichten	45

Literatur 46

1 ZUSAMMENFASSUNG

Bittere Armut, Kinderarbeit und Kindersklaverei auf den Kakaoplantagen in Westafrika: Schon im Jahr 2000 schreckten Medienberichte über solche Zustände SchokoladenliebhaberInnen in Europa auf. Der Kakaopreis erreichte damals inflationsbereinigt ein Rekordtief. Die Bäuerinnen und Bauern versuchten, ihr Überleben zu sichern, indem sie die Kosten für den Anbau senkten, was wiederum zu einer massiven Zunahme von Kinderarbeit führte. Das ist inzwischen fast 20 Jahre her. Was hat sich seitdem geändert?

Unternehmen wie auch Regierungen ist bewusst, dass nicht dem Alter angemessene Formen der Arbeit von Kindern Menschenrechtsverletzungen sind, die in internationalen Abkommen und nationalen Gesetzen verboten sind. Unternehmen der Schokoladenindustrie und auch die Regierungen in den Kakaobauländern wissen heute: Dem Alter nicht angemessene Arbeit von Kindern verletzt die Menschenrechte. In internationalen Abkommen der Vereinten Nationen und in nationalen Gesetzen ist Kinderarbeit, wie sie in den Kakaobaueregionen stattfindet, verboten. Menschenrechtsverletzungen finden jedoch nicht nur in Form von Kinderarbeit statt. Auch das Recht auf Nahrung wird für viele der Familien im Kakaosektor nicht gewährleistet. Gerade in Zeiten niedriger Kakaopreise können viele Menschen in den Kakaobauländern nicht drei Mahlzeiten am Tag zu sich nehmen. Weitere Menschenrechtsverletzungen gibt es bezüglich der Beschäftigten und PächterInnen auf den Plantagen, deren Einkommen ebenfalls oft weit unter dem liegen, was existenzsichernd wäre.

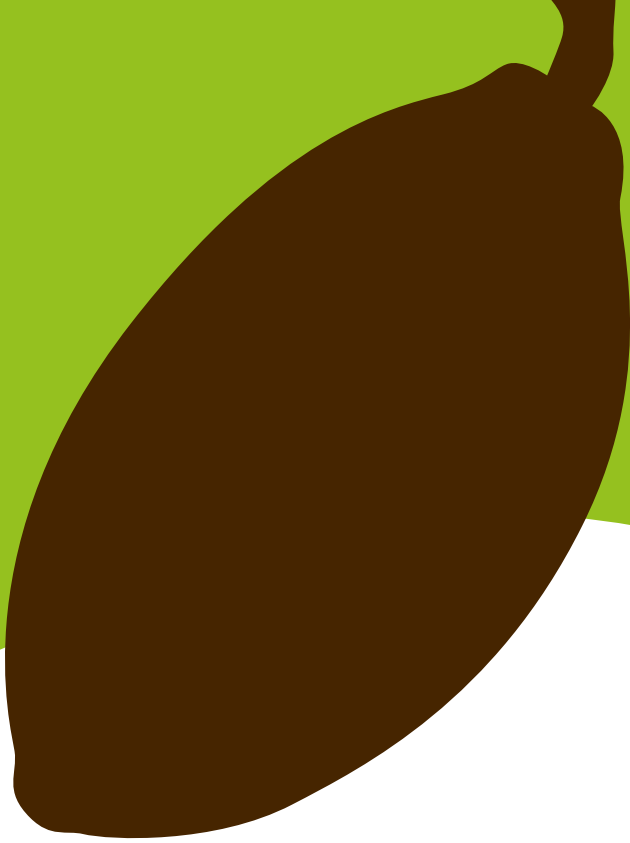
Dabei wäre der Kakaosektor fast zum Vorreiter für alle anderen Branchen geworden. In den USA gab es im Jahr 2001 eine Gesetzesinitiative, die Unternehmen verpflichten sollte, in ihrer Beschaffungskette schwerste Formen der Kinder-

arbeit und Kindersklaverei auszuschließen. Eine massive Lobbykampagne der Kakao- und Schokoladenbranche führte aber dazu, dass aus dem Gesetz eine freiwillige Vereinbarung wurde – das sogenannte „Harkin-Engel-Protokoll“: Die Unternehmen versprachen, schwerste Formen der Kinderarbeit bis 2005 zu beenden. Die Frist wurde mehrfach verlängert und aufgeweicht. Zwar ist die Arbeit von Kindern in der Regel ein offenkundiges Symptom viel tiefer liegender Missstände und Menschenrechtsverletzungen, doch schon der Umgang mit dieser Problematik wirft die Frage auf, ob Unternehmen der Einhaltung von Menschenrechten in ihrer Lieferkette einen angemessen hohen Stellenwert einräumen.

Trotz der freiwilligen Zusagen von Verbänden und Zusammenschlüssen der Kakao- und Schokoladenbranche sowie vieler einzelner Unternehmen ist es bis heute nicht gelungen, Menschenrechtsverletzungen in den Anbaugebieten von Kakao deutlich zu reduzieren – geschweige denn ganz zu beenden.

Die intensiver werdende globale Diskussion über die Verantwortung von Unternehmen für die Einhaltung von Menschenrechten in ihren Lieferketten hat daran bislang nichts geändert. Dabei wurden 2011 klare Vorgaben durch die Vereinten Nationen und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) beschlossen: Die Vereinten Nationen verabschiedeten die „Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte“, im gleichen Jahr die OECD ihre „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“. Es folgten mehrere weitere Papiere der OECD darüber, wie Unternehmen die Vorgaben umsetzen sollen, darunter eine umfassende Empfehlung für das Vorgehen im Agrarsektor.

Zugleich gibt es seit 2011 in einer Vielzahl von Staaten sowie auf EU-Ebene Bestrebungen, die multinational operierenden



Unternehmen per Gesetz dazu zu verpflichten, in ihren Lieferketten die Einhaltung von Menschenrechten zu kontrollieren. Eine ganze Reihe von Unternehmen aus dem Kakao- und Schokoladensektor unterstützt ein Vorgehen auf EU-Ebene. Öffentlich für eine Regulierung eingetreten sind mittlerweile unter anderem der größte Kakaoverarbeiter der Welt, Barry Callebaut, sowie die weltweit agierenden Schokoladenkonzerne Nestlé, Mondelez und Mars. Andere Unternehmen und insbesondere Unternehmensverbände lehnen gesetzliche Regelungen ab und setzen weiterhin auf freiwillige Initiativen.

Hier setzt die vorliegende Studie an. Nach einer Beschreibung des Weltmarktes für Kakao wird analysiert, welche menschenrechtlichen und ökologischen Probleme im Kakaosektor bestehen und belegt, dass diese schon lange bekannt sind. In einem zweiten Schritt wird dargelegt, welche Initiativen es bislang auf freiwilliger Ebene gab und welche Wirkung diese erzielt haben. Das Fazit ist ernüchternd: Trotz vieler freiwilliger Initiativen und Zusagen von Industrieverbänden und Zusammenschlüssen der Kakao- und Schokoladenbranche sowie vieler einzelner Unternehmen gibt es kaum Fortschritte dabei, Kinderarbeit und andere Menschenrechtsverletzungen in den Anbaugebieten endlich zu beenden. Den Unternehmen ist dies bewusst. Konsequente Programme zur Verbesserung der Situation würden jedoch erhebliche Investitionen erfordern. Auf dem hart umkämpften Schokoladenmarkt scheuen viele Unternehmen diese Investitionen, da sie fürchten, ihre Konkurrenzfähigkeit zu verlieren. Die Studie zeigt außerdem, dass die Zertifizierung von Kakao durch Standards wie Fairtrade und Rainforest Alliance kein Ersatz für Maßnahmen der Unternehmen sind, die Einhaltung der Menschenrechte in ihren Lieferketten zu kontrollieren.

Die Studie zeigt auf, dass dies nicht nur im eklatanten Widerspruch zu den Zusagen der Unternehmen steht, sondern darüber hinaus Vorgaben der Vereinten Nationen und der OECD ignoriert: In den Leitlinien haben beide internationale Organisationen detailliert festgehalten, wie Unternehmen zur Vermeidung von Menschenrechtsrisiken in ihren Lieferketten vorgehen sollen. Der größte Teil der Kakao- und Schokoladenbranche hat diese Vorgaben bislang nicht umgesetzt.

Die Empfehlung, die deshalb aus der Studie hervorgeht: In der Diskussion um die Verantwortung von Unternehmen für Menschenrechte im Kakaosektor wie auch in anderen Wirtschaftszweigen sollte dieser Zwischenstand berücksichtigt werden. Angesichts der andauernden Menschenrechtsverletzungen im Kakaosektor sollten die Bundesregierung und die EU gesetzlich verbindliche Regulierungen erlassen. Ein Lieferkettengesetz sollten Unternehmen verbindlich dazu verpflichten, den Vorgaben der Vereinten Nationen nachzukommen und die Missstände in den Kakaonanbaugebieten umfassend anzugehen. Unternehmen der Schokoladenindustrie sollten sich den Vorgaben der Vereinten Nationen und der OECD nicht weiter verschließen. Auch Multi-Akteurs-Partnerschaften wie das Forum Nachhaltiger Kakao sollten sich an den Vorgaben der Vereinten Nationen ausrichten und darauf hinwirken, dass die Mitglieder die nötigen Schritte zur Umsetzung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten unternehmen. Die Erfahrungen aus dem Kakaosektor haben gezeigt, dass für die Einhaltung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten ein systemischer Ansatz notwendig ist. Er umfasst die vollständige Transparenz und Rückverfolgbarkeit der Lieferkette, gezielte Unterstützungsmaßnahmen für Bäuerinnen und Bauern und, wenn erforderlich, höhere Preise und Prämien.



2 VON DER BOHNE ZUR SCHOKOLADE

2.1	Aufwendiger Anbau	7
2.2	Produktion und Konsum von Kakao	8
2.3	Deutschland ist wichtiger Importeur	9
2.4	Aufbau der Lieferkette	10
2.5	Massive Marktkonzentration	11
2.6	Starke Preisschwankungen	12

2. Von der Bohne zur Schokolade

In der Diskussion über menschenrechtliche Probleme im Kakaosektor wird häufig angeführt, Bäuerinnen und Bauern könnten selbst auf Missstände und insbesondere auf niedrige Preise reagieren, indem sie kurzfristig auf andere Produkte um-

steigen oder zumindest ihren Anbau diversifizieren. Dabei wird übersehen, dass der Anbau von Kakao eine langfristige Perspektive erfordert. Die zunehmende Marktkonzentration des Sektors hat das generell sehr geringe Potenzial der Bäuerinnen und Bauern, Preissteigerungen durchzusetzen, weiter geschwächt.

2.1 Aufwendiger Anbau

Für den Anbau von Kakao kommen nur wenige Regionen entlang des Äquators infrage. Grund dafür sind die besonderen Anforderungen des Kakaobaums. Dieser benötigt Temperaturen von durchschnittlich über 20 Grad, mindestens 1.500 Millimeter Niederschlag pro Jahr und darüber hinaus gute Böden. Ursprünglich ist der Kakaobaum eine Schattenpflanze, die unter der Krone höherer Bäume gedeiht und bis zu 15 Meter hoch werden kann. Heutzutage wird der Baum meist auf eine Höhe von rund vier Metern gestutzt und es wurden neue Sorten gezüchtet, die in Monokulturen angebaut werden können.

Das Anlegen der Pflanzungen ist aufwendig. Meist wird in einem ersten Schritt Regenwald benötigt, dann werden die zuvor selbst herangezogenen oder auch eingekauften Kakaosetzlinge gepflanzt. Neben diese müssen schneller wachsende Pflanzen angebaut werden, da die jungen Bäume keine direkte Sonne vertragen. Neuere Züchtungen des Kakaobaumes tragen bereits nach zwei bis drei Jahren erste Früchte, Standardsorten brauchen vier bis fünf Jahre. Kakaobäume tragen bis zum Alter von 20 bis 25 Jahren relativ gut, dann nehmen die Erträge ab. Plantagen müssen somit immer wieder erneuert

werden, was bei 1.100 oder mehr Bäumen pro Hektar ein erheblicher Arbeitsaufwand ist und damit Kosten von mehreren 1000 US-Dollar pro Hektar verursacht.

Bäuerinnen und Bauern investieren somit mehrere Jahre Arbeit und viele Ressourcen in den Aufbau ihrer Existenz. Kommen dann Phasen niedriger Weltmarktpreise, bleibt nur die Hoffnung, dass diese bald wieder steigen. Denn alternative landwirtschaftliche Produkte wie Nahrungsmittel für den lokalen Markt, Cashew, Kautschuk oder Ölpalmen unterliegen ebenfalls schwankenden Preisen und es fehlen häufig funktionierende Handelsstrukturen. Viele der Bäuerinnen und Bauern wissen genau, an wen sie ihren Kakao verkaufen können, wie sie diesen anbauen müssen und wo sie Werkzeuge sowie

Derzeit gibt es keine Anzeichen dafür, dass der Weltmarktanteil Westafrikas in naher oder mittelfristiger Zukunft sinken wird.

Inputs wie Setzlinge, Pestizide und Dünger bekommen. Der Umstieg auf andere Produkte erfordert Kenntnisse über Anbaumethoden, verfügbare Inputs sowie für sie erreichbare AbnehmerInnen.

Ein weiteres Problem sind in vielen Anbauregionen Westafrikas die nicht rechtlich fixierten Besitzverhältnisse von Land. Bäuerinnen und Bauern haben teilweise von lokalen Dorfgemeinschaften Land zur Verfügung gestellt bekommen, um dort Kakao anzubauen. Wenn sie das Anbauprodukt wechseln, könnten sie ihr Anrecht auf das Land verlieren.

Über den Ertrag pro Hektar entscheiden Wetter, Bodenzusammensetzung, Pflege der Plantagen, die Verfügbarkeit von Dünger und Pestiziden sowie der Befall mit Krankheiten. In den westafrikanischen Anbaugebieten werden nach den öffentlich verfügbaren Statistiken meist rund 400 Kilogramm

pro Hektar geerntet.¹ Zwar könnte möglicherweise das Doppelte oder Dreifache geerntet werden, aber nur wenn die Bäuerinnen und Bauern mehr Zeit in die Pflege der Plantagen sowie in Dünger und Pestizide investieren könnten. Sowohl die ökologischen als auch die ökonomischen Folgen einer solchen Intensivierung sind wenig erforscht. Unklar ist beispielsweise, wie die Böden auf einen intensiveren Anbau reagieren würden. Es besteht das Risiko, dass diese so ausgelaugt werden, dass mittelfristig die Erträge wieder deutlich sinken. Darüber hinaus müssen die mit einer Intensivierung verbundenen höheren Kosten durch den Verkaufspreis für den höheren Ertrag aufgewogen werden. Es fehlen verlässliche Statistiken, wie hoch der Kakaopreis sein müsste, damit sich eine Investition in die Intensivierung des Anbaus lohnt.

Rund 90 Prozent des Kakao werden von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern geerntet, die in der Regel Kakaoplantagen in einer Größe von zwei bis fünf Hektar bearbeiten. Schätzun-

gen zufolge bauen etwa 5,5 Millionen, größtenteils kleinbäuerliche Betriebe, weltweit Kakao an, davon mindestens eine Millionen in der Côte d'Ivoire und rund 800.000 in Ghana.

In Westafrika erstreckt sich die Haupterntezeit über die Monate Oktober bis März (Haupternte) und Mai bis August (Nebenernte). Die Früchte müssen einzeln von den Bäumen geschnitten und geöffnet werden, um die Kakaobohnen entfernen zu können. Anschließend werden die Bohnen rund fünf Tage fermentiert und danach getrocknet. All diese Arbeitsschritte werden in Westafrika in Handarbeit ausgeführt. In Lateinamerika gibt es Ansätze zur Mechanisierung, insbesondere beim Beschneiden der Bäume, sowie Versuche, zentrale Fermentierungseinrichtungen bei Kooperativen aufzubauen und diesen Prozess weniger arbeitsintensiv zu gestalten. Den meisten Bäuerinnen und Bauern in den westafrikanischen Kooperativen fehlen allerdings die finanziellen Mittel, um solche Veränderungen in die Wege zu leiten.

2.2 Produktion und Konsum von Kakao

Die Anbauflächen in Westafrika wurden in den vergangenen Jahren ausgeweitet, von wo mehr als 70 Prozent der Weltenernte stammen. Rund 45 Prozent des Kakao werden in der Côte d'Ivoire und 18 Prozent in Ghana angebaut (Tabelle 1 und 2).

Die Kehrseite ist, dass in den vergangenen Jahrzehnten Millionen Hektar Regenwald abgeholzt worden sind, um Kakaoplantagen anzulegen. Der massive Ausbau der Kakaoplantagen in der Côte d'Ivoire fand sogar größtenteils auf Flächen statt, die eigentlich geschützt sind und nicht abgeholzt werden durften. Schätzungen zufolge stammen inzwischen bis zu 40 % der Kakaoernte des Landes von solchen illegalen Plantagen (Mighty Earth 2017: 10).

Die wichtigsten Abnehmerländer für Kakao sind nahezu ausschließlich Industrieländer. An erster Stelle liegt die USA, gefolgt von Deutschland. Insgesamt nehmen die Länder der Europäischen Union rund 50 Prozent der weltweiten Kakaoernte auf. Mit Brasilien ist lediglich eines der großen Anbauländer auch ein bedeutender Konsument von Kakao (Tabelle 3).

Größere Verschiebungen zwischen den Anbauregionen können allenfalls langfristig erfolgen, da dies die Rodung großer Flächen und immense Investitionen in neue Plantagen erfordert. Derzeit gibt es keine Anzeichen dafür, dass der Weltmarktanteil Westafrikas in naher oder mittelfristiger Zukunft abnehmen wird.

Tabelle 1: Weltweite Erntemengen – Entwicklung

in 1000 Tonnen	Côte d'Ivoire	Ghana	Kamerun	Nigeria	Indonesien	Ecuador	Brasilien	Peru	Weltweit
1990/1991	804	293	115	160	150	111	368	11	2.506
1995/1996	1.200	404	135	158	285	103	231	15	2.915
2000/2001	1.212	395	133	177	392	89	163	24	2.865
2005/2006	1.408	741	171	210	585	118	162	31	3.811
2010/2011	1.511	1.025	229	240	440	161	200	54	4.309
2015/2016	1.580	778	211	200	320	232	140	105	3.997
2016/2017 vorläufig	2.020	969	246	245	270	290	174	116	4.740
2017/2018 Schätzung	1.964	905	250	250	240	287	204	134	4.652
2018/19 (Prognose)	2.200	870	260	245	220	298	195	120	4.834

Quelle: ICCO

Tabelle 2: Erntesaison 2018/19
(Prognose) in 1.000 Tonnen

Côte d'Ivoire	2.200	45,51%
Ghana	870	18,00%
Ecuador	298	6,16%
Kamerun	260	5,38%
Nigeria	245	5,07%
Indonesien	220	4,55%
Brasilien	195	4,03%
Peru	120	2,48%
Andere Länder	426	8,81%
Gesamt	4.834	100,00%

Quelle: ICCO 2019: Table 3

Tabelle 3: Weltweiter Kakaokonsum 2017/18 in 1.000 Tonnen

Weltweit	4.215	
USA	798	18,93%
Deutschland	355	8,42%
Frankreich	228	5,41%
Großbritannien	221	5,24%
Japan	192	4,56%
Russland	189	4,48%
Brasilien	185	4,39%
Spanien	122	2,89%
China	106	2,51%
Italien	103	2,44%
Kanada	88	2,09%
Australien	80	1,90%
Andere Länder	1.548	36,73%

Quelle: ICCO 2019: Table 38

2.3 Deutschland ist wichtiger Importeur

Die deutschen Einfuhren kommen traditionell nahezu ausschließlich aus Westafrika, da von dort der preiswerteste Kakao kommt und beim Gros der deutschen Nachfrage die Qualität nicht im Vordergrund steht. Die Côte d'Ivoire hatte zeitweise einen Anteil von zwei Dritteln der deutschen Kakaoimporte und liegt immer noch bei rund 56 Prozent. An zweiter Stelle folgt seit 2016 Nigeria und erst dann Ghana. Kakao aus Lateinamerika hat nur einen sehr geringen Marktanteil (Tabelle 4).

Tabelle 3: Einfuhr von Rohkakao und Zwischenprodukten in Rohkakaooäquivalenten in 1.000 Tonnen

	2014	2015	2016	2017
Gesamteinfuhr	319	378	420	433
Wichtigste Länder				
Côte d'Ivoire	189	219	207,8	244,7 (56%)
Nigeria	20	25,5	71,6	79,4 (18,0%)
Ghana	50	57,9	64,1	46,4 (11%)
Ecuador	18	17,5	20	19,7 (4,6%)

Quelle: BDSI

Insgesamt wird in Deutschland rund neun Prozent des weltweit angebauten Kakao verarbeitet. Dies geschieht nicht nur für die Inlandsnachfrage, denn Deutschland ist Exportweltmeister von Schokolade.

Verglichen mit anderen westeuropäischen Ländern sind in Deutschland die Preise für Schokoladenprodukte sehr niedrig. Wie im gesamten Nahrungsmittelsektor gibt es einen harten Preiskampf, der bei Schokolade oft über Sonderangebote sowie sehr preiswerte Eigenmarken der Supermarktketten ausgetragen wird.

¹ Viele Statistiken zur Größe der Flächen und daraus abgeleitet der Erntemenge je Hektar basieren auf Angaben der Bäuerinnen und Bauern, die ungenau sein können. Etliche Unternehmen erheben derzeit flächendeckend GPS-gestützte Daten, die bislang allerdings nicht öffentlich zugänglich sind. Möglich ist, dass die Flächen deutlich kleiner sind als in den meisten Studien aufgeführt und damit der Ertrag je Hektar deutlich höher ist als bislang angenommen.

2.4 Aufbau der Lieferkette

In Westafrika wird ausschließlich die Standardsorte Forastero angebaut, die höhere Erträge als Edelkakaosorten verspricht. Rund 90 Prozent der weltweiten Kakaoproduktion bestehen aus dieser Massenware, deren Qualität ausreichend ist, um Schokolade einer durchschnittlichen oder niedrigeren Qualität zu produzieren. Der Preis dieses Kakao wird über die Börsen bestimmt. Allerdings entscheidet nicht nur die Baumart über die Qualität der Ernte, sondern auch die Pflege der Plantagen und die Sorgfalt bei Ernte, Fermentierung und Trocknung. Daher kann es leichte Aufschläge auf den Börsenpreis geben, aber keine signifikant höheren Einnahmen als den durch den Weltmarkt bestimmten Preis.

In Ghana² ist der Markt seit Jahrzehnten durch Vorgaben der Regierung und der von der Regierung eingesetzten Kakao-vermarktungsorganisationen COCOBOD stark reglementiert worden. Lediglich etwa ein Dutzend Unternehmen besitzen die für den Handel von Kakao notwendige Lizenz. Diese Unternehmen müssen unter anderem Aufkaufstationen in den Kakao anbauenden Gemeinden unterhalten. Viele der Handelsunternehmen gehören mittlerweile multinationalen Unternehmen wie beispielsweise Barry Callebaut, Cargill, Olam oder Ecom. Alle müssen ihren Kakao an eine staatliche Vermarktungsbehörde verkaufen, die diesen dann wiederum auf dem Weltmarkt verkauft.

In der Côte d'Ivoire war der Markt früher ebenfalls reguliert, wurde dann in den 1990er Jahren vollständig liberalisiert und erst seit 2012 wieder stärker staatlich reglementiert. Viele der Händler gehören zu multinationalen Unternehmen oder diese haben eigene Handelsunternehmen gegründet, die zunehmend Kakao direkt von Bäuerinnen und Bauern oder deren Organisationen kaufen. Allerdings muss auch dieser Handel seit 2012 unter Aufsicht der lokalen Kakaobehörde „Conseil du Café-Cacao“ (CCC) stattfinden, die tägliche Auktionen organisiert und ihr System derzeit hin zu einer zentralen Vermarktungsstelle wie in Ghana umbaut.

COCOBOD und CCC verkaufen rund 70 Prozent einer Ernte bereits Monate bevor diese begonnen hat. Basierend auf den dabei erzielten Preis können Sie abschätzen, wie hoch die Erlöse je Tonne für die gesamte Ernte sein werden. Darauf aufbauend berechnen sie einen Mindestpreis, den alle Unternehmen den Bäuerinnen und Bauern zahlen müssen. Gibt es allerdings starke Schwankungen des Kakaopreises, kann es – wie nach dem Preissturz 2017 in der Côte d'Ivoire – mitten in der Erntesaison zu einer starken Absenkung des Kakaopreises kommen. Die Absicherung für die Bäuerinnen und Bauern ist somit nur begrenzt stabil. Unternehmen dagegen können ihren Kakaopreis über die Börse für ein Jahr oder länger stabil absichern.

In Kamerun und Nigeria sind die Märkte vollständig liberalisiert. Sowohl lokale als auch multinationale Unternehmen kaufen den Kakao von den Bäuerinnen und Bauern auf.

Viele Unternehmen können allenfalls bei einem Teil des verwendeten Kakao die Herkunft nachvollziehen.

Die Kakaobohnen werden von multinationalen Kakaohändlern wie Cargill oder Barry Callebaut geröstet und zu Kakaomasse vermahlen. In weiteren Arbeitsschritten kann aus dieser Kakaomasse bereits Schokolade produziert werden oder es werden

Halbfabrikate wie Kakaobutter oder -pulver hergestellt. Der größte Teil des Kakao wird für die Herstellung von Schokolade verwendet, kleinere Anteile für Getränke, Backwaren, doch auch Kosmetika und Pharmaprodukte.

Die Herkunft des Kakao in einer Tafel Standard-Schokolade kann im Laufe eines Jahres immer wieder wechseln. Um eine immer gleichbleibende Geschmacksrichtung von Schokolade zu erzielen, wird in der Regel Kakao aus verschiedenen Regionen gemischt. Sonnenscheindauer und Niederschlagsmenge haben Einfluss auf Aroma und Fettgehalt der Bohnen; Qualität der Fermentierung und Trocknung ebenfalls. All dies verändert sich im Laufe einer Erntesaison und erfordert die Anpassung von Mischungsverhältnis, damit der Geschmack der Schokolade gleichbleibt. Insbesondere Massenhersteller

Lieferkette von Kakao



² Details zur Organisation der Kakaomärkte in den acht wichtigsten Produktionsländern siehe Hütz-Adams et al. 2016.

benötigen daher, um jeweils die passende Mischung sicher zur Verfügung zu haben, weit größere Mengen Kakaos am Markt, als sie selbst direkt verbrauchen. Dies unterstreicht, dass zur Schaffung eines nachhaltigen Kakaosektors Insel-lösungen nur bedingt geeignet sind, sondern jenseits der Aktivitäten einzelner Unternehmen ein flächendeckend nachhaltiger Kakaoanbau erforderlich ist.

Gleiches gilt aufgrund der starken Vernetzung der Lieferbeziehungen: Viele der Unternehmen, deren Schokoladenpro-

dukte in den Supermarktregalen zu finden sind, verarbeiten gar keine oder nur einen Teil der von ihnen benötigten Kakaobohnen selbst. Sie verlassen sich auf andere Unternehmen, die Kakao kaufen, weiterverarbeiten, Schokoladenmasse herstellen und ihnen diese dann in der gewünschten Geschmacksrichtung passgenau liefern. Um Informationen über die Herkunft des Kakaos zu erhalten, müssen sie daher eng mit ihren Lieferanten kooperieren, die wiederum auch viele andere Abnehmer haben.

2.5 Massive Marktkonzentration

Die Macht innerhalb der Lieferkette ist sehr ungleich verteilt. Bislang sind in Westafrika lediglich rund 30 Prozent der Bäuerinnen und Bauern in Kooperativen oder anderen Zusammenschlüssen organisiert. Um ein Gegengewicht zu bilden, wird derzeit der Versuch unternommen, mit der World Cocoa Farmers Organization eine weltweite Interessenvertretung der Bäuerinnen und Bauern aufzubauen. Bislang haben die Bäuerinnen und Bauern keinerlei Einfluss auf den Preis. Die Höhe des Preises wird an den Börsen in London und New York bestimmt, ohne auf die Bedürfnisse der Bäuerinnen und Bauern Rücksicht zu nehmen. Diese müssen das nehmen, was gerade auf dem Weltmarkt vereinbart wird, selbst wenn dies niedriger sein sollte als die eigenen Produktionskosten.

Die Weiterverarbeitungsschritte bei Kakao sind, im Gegensatz zum Anbau, hoch technisiert. Für die Massenproduktion gilt, dass größere Maschinen in der Regel die Produktionskosten senken können. Entscheidend für ein Bestehen im Wettbewerb ist für viele Unternehmen weniger der Preis für Kakao, der bei Standardkakao gleicher Qualität für alle gut operierenden Unternehmen sehr ähnlich ist. Vielmehr entscheidet die Höhe der Energie- und Kapitalkosten bei der Verarbeitung der Bohnen und der Zwischenprodukte maßgeblich darüber, ob ein Unternehmen im Wettbewerb besteht (Gilbert 2009: 301). Der scharfe Wettbewerb und die niedrigen Gewinnmargen vieler Unternehmen auf dieser Stufe der Verarbeitung sind Hinweise darauf, dass Lösungen nur für den gesamten Sektor erfolgen können. Wenn einzelne Unternehmen höhere Preise für den Kakao zahlen würden, Wettbewerber dies jedoch nicht tun, würden Erstere sofort vom Markt verdrängt.

Durch Firmenübernahmen sowie durch das Ausscheiden einiger Unternehmen aus dem Sektor hat sich der Markt immer mehr konzentriert. Mittlerweile kontrollieren drei Unternehmen rund zwei Drittel der Weiterverarbeitung: Barry Callebaut, Olam und Cargill. Einige wenige weitere Unternehmen teilen den größten Teil des Restes unter sich auf. Bei der Herstellung von Schokoladenendprodukten ist es ebenfalls zu einem erheblichen Konzentrationsprozess gekommen. Sechs Unternehmen verbrauchen knapp die Hälfte der Kakaoernte: Mondelez International, Nestlé, Mars, Hersheys, Ferrero und Lindt & Sprüngli (Fountain/Hütz-Adams 2018: 47). Es gibt Hinweise darauf, dass die zunehmende Konzentration bei der Weiterverarbeitung von Kakao die Position der Unternehmen immer weiter gestärkt hat (Barrientos 2016: 220; Gayi/Tsowou 2015: 17-18; Fold/Neilson 2016: 201).

Zwar ist der Einfluss der Marktkonzentration auf den Kakaopreis umstritten und einige Studien sehen dafür keine Belege (Gilbert 2009: 301; SEO 2017). Andererseits ist es aber statistisch nachweisbar, dass, gemessen am Verkaufspreis einer Tafel Schokolade, der Anteil, der an die Bäuerinnen und Bauern geht, seit Jahrzehnten rückläufig ist und je nach Land in Westafrika nur noch 4-6 % beträgt. Dies belegen Studien über den Schokoladenmarkt in Frankreich, Großbritannien und den USA (Barrientos 2016: 217-219; Bonjean/Brun 2016: 356; Nardella 2015: 14, 18, 22). Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) hat angemahnt, die Konzentrationsprozesse auf dem Kakao- und Schokoladenmarkt sehr genau zu beobachten (Gayi/Tsowou 2015: viii).

Kakaoverarbeitung nach Unternehmen (in 1.000 t)



Quelle: Fountain, A.C. / Hütz-Adams, F. (2018): Kakao-Barometer 2018
Grafik: INKOTA-netzwerk

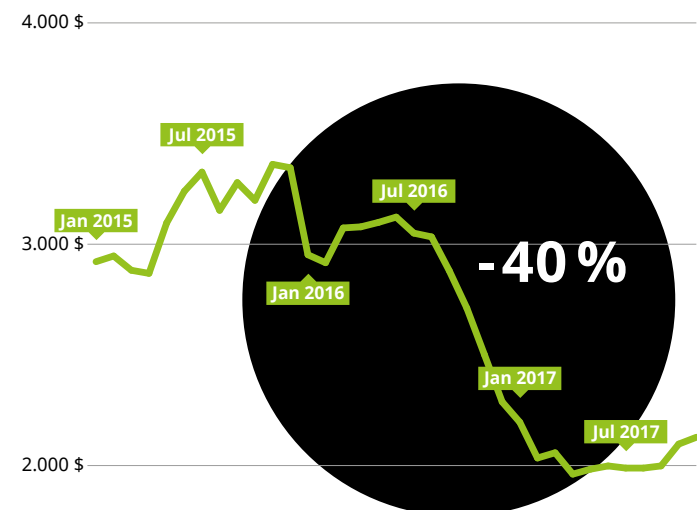
2.6 Starke Preisschwankungen

Der Kakaopreis variiert je nach Erntemenge und Entwicklung der weltweiten Nachfrage sehr stark. Darüber hinaus beklagen viele Unternehmen, dass Spekulanten die Schwankungen des Kakaopreises zumindest verstärkt haben, vielleicht sogar dessen Entwicklung beeinflussen.

Wie stark die Schwankungen des Preises sind, zeigte sich mit Beginn der Erntesaison 2016/17. Der Weltmarktpreis für Standardkakao, der zuvor mehrere Jahre lang meist über 3.000 US-Dollar pro Tonne gelegen hatte, fiel binnen weniger Monate auf unter 2.000 US-Dollar. Von diesem Absturz hat sich der Preis nicht wesentlich erholt und lag Mitte August 2019 bei etwa 2.150 US-Dollar. Verantwortlich für diesen Preisverfall war eine Rekordernte, die die Nachfrage nur um wenige Prozent überstieg. Die Auswirkungen auf die Bäuerinnen und Bauern waren verheerend. Von einer Erntesaison auf die andere sank der Wert der Produktion von rund 13,5 Mrd. US-Dollar auf etwa 9 Mrd. US-Dollar. Dies traf auf einen Sektor, in dem die Bäuerinnen und Bauern ohnehin zu einem großen Teil schon unterhalb der international definierten Armutsgrenze von 1,90 US-Dollar am Tag lebten.

Auffallend ist, dass nach dem Preisverfall für Kakao die Preise für Schokoladenprodukte zumindest in Deutschland nicht signifikant sanken. Dies liegt sicherlich zum Teil daran, dass die Kosten des Kakaos nur einen relativ geringen Anteil am Verkaufspreis einer Tafel Schokolade haben. Zugleich gibt es jedoch Hinweise darauf, dass Unternehmen Preissteigerungen sofort an VerbraucherInnen weitergeben, die Weitergabe von Preissenkungen dagegen erheblich hinterherhinkt (Bonjean/Brun 2007)³. Dies legt die Vermutung nahe, dass der Preisverfall zumindest bei vielen Unternehmen, inklusive dem Einzelhandel, zu steigenden Gewinnen geführt hat.

Preisentwicklung bei Kakao, 2015 bis 2017



Quelle: International Cocoa Organisation (ICCO), 2017

³ Der Chef des größten Kakaoverarbeiters, Barry Callebaut, führte 2017 den Anstieg der Gewinne des Unternehmens auf den starken Preisverfall im Herbst 2016 zurück (Fountain/Hütz-Adams 2018).

3 MENSCHENRECHTS- VERLETZUNGEN IM KAKAOSEKTOR

- 3.1 Existenzsichernde Einkommen werden nicht erzielt _ 14
- 3.2 Rechte der Beschäftigten häufig nicht gewahrt _____ 16
- 3.3 Kinderarbeit weit verbreitet _____ 17

3. Menschenrechtsverletzungen im Kakaosektor

Berichte über Menschenrechtsverletzungen im Kakaosektor haben in den letzten 20 Jahren dazu geführt, dass Unternehmen des Kakao- und Schokoladensektors wiederholt die Beendigung der Missstände versprochen haben. Dabei verwies die Industrie immer wieder darauf, dass keine gesetzli-

chen Regulierungen erforderlich seien, sondern sie die menschenrechtlichen Missstände über freiwillige Ansätze in den Griff bekommen würden. Doch trotz vieler Projekte und Initiativen gehören Menschenrechtsverletzungen nach wie vor zum Alltag in den Kakaoanbauregionen in Westafrika.

3.1 Existenzsichernde Einkommen werden nicht erzielt

Viele Missstände im Kakaosektor sind eine Folge der Armut der Familien, die Kakao anbauen. Ein wichtiger Baustein zur Beseitigung dieser Missstände wäre eine Anhebung der Einkommen auf ein existenzsicherndes Niveau. Eben dies wird in internationalen Verträgen und Vereinbarungen seit Jahrzehnten gefordert.

In der Präambel des Gründungsdokumentes der International Labour Organisation (ILO) aus dem Jahre 1919, die 1921 verabschiedet wurde, wird bereits festgehalten, dass die Entlohnung der Menschen ausreichen sollte, um deren Bedürfnisse abzudecken. Vorgabe ist eine „Zahlung, die geeignet ist, einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten, welcher im landes- und zeit-spezifischen Kontext zu verstehen ist.“ Die Entlohnung müsse hoch genug sein, „um zumindest die grundlegenden Bedürfnisse der Beschäftigten und ihrer Familien zu befriedigen“ (zitiert nach Anker 2011: 16, eigene Übersetzung).

Die im Jahre 1948 verfasste Allgemeine Erklärung der Menschenrechte greift dies auf und hält in Artikel 23 unmissverständlich fest: „Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert, gegebenenfalls ergänzt durch andere soziale Schutzmaßnahmen“ (Vereinte Nationen 1948).

In einem weiteren Artikel wird definiert, was zu einem menschenwürdigen Lebensstandard gehört, der letztendlich durch die existenzsichernden Einkommen abgedeckt werden sollte: „Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.“

Weiter spezifiziert werden die Bestimmungen durch spätere Erklärungen der Vereinten Nationen, darunter aus dem Jah-

re 1966 der „Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ sowie der „Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ (Vereinte Nationen 1966a und 1966b).

Diese global gültigen Vorgaben belegen den Anspruch der Menschen darauf, mit ihrer Arbeit menschenwürdige Einkommen zu erzielen. Im Kakaosektor ist

bekannt, dass dieses fundamentale Menschenrecht beim derzeitigen Preisniveau flächendeckend verletzt wird.

Ankermethode zur Berechnung des Bedarfs

Lange Zeit existierte keine allgemein anwendbare Berechnungsmethodik für existenzsichernde Löhne und Einkommen. Dies hat sich in den letzten Jahren geändert. Richard und Martha Anker, die viele Jahre in leitenden Positionen als WissenschaftlerInnen für die Internationale Arbeitsorganisation und die Weltgesundheitsorganisation tätig waren, haben über Jahrzehnte zu diesem Problem geforscht und eine Methodik entworfen, wie existenzsichernde Einkommen berechnet werden können. Dabei wird nicht ermittelt, wie viel Menschen derzeit verdienen und ausgeben, sondern es wird ermittelt, wie viel Geld sie für ein menschenwürdiges Leben benötigen. Grundlage dafür sind die Ausgaben für Nahrung, Wohnung, Kleidung, Gesundheitsversorgung und Bildung. Hinzu kommt die Möglichkeit, zumindest im kleinen Rahmen Rücklagen bilden zu können.

Die Ausgabenhöhe orientiert sich an dem, was internationale Vereinbarungen vorsehen. Bei den Aufwendungen für Nahrung wird beispielsweise berücksichtigt, wie viel Geld eine Familie braucht, um die von der Weltgesundheitsorganisation empfohlenen Bestandteile einer gesunden Ernährung kaufen zu können. Die Ausgaben für eine Wohnung werden nach dem berechnet, was laut den Richtlinien des Programms der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (UN-HABITAT) sowie nationalen Vorgaben für eine menschenwürdige Unterkunft erforderlich ist. Es geht somit lediglich um eine rudimentäre Basisversorgung, nicht um einen hohen Lebensstandard. Diese Vorgehensweise hat sich in der Praxis bewährt und wurde immer mehr verfeinert (Anker/Anker 2017)⁴.

Existenzsichernde Einkommen sind ein wichtiger Baustein, um Menschenrechtsverletzungen zu beenden.

Die Methodologie wurde erweitert, um auch die existenzsichernden Einkommen von Kleinunternehmen sowie Bäuerinnen und Bauern berechnen zu können. Bei diesen muss berücksichtigt werden, dass sie einerseits laufende Kosten für den Betrieb ihrer Plantagen haben, und andererseits unter Umständen Einkommen aus anderen Quellen erzielen oder Nahrungsmittel für den Eigenbedarf anbauen.

Kakaosektor: Weitverbreitete Armut

Kakao hat in früheren Jahrzehnten viele Bäuerinnen und Bauern, zumindest im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen in den Anbauländern, relativ wohlhabend gemacht (Boas/Huser 2006: 43). Die Einkommensmöglichkeiten aus dem Verkauf von Kakao erklären, warum der Anbau in Westafrika immer weiter ausgedehnt wurde. Zusätzlich zu der ohnehin dort wohnenden Bevölkerung sind hunderttausende Familien aus anderen Regionen in die Regenwaldgebiete eingewandert, haben Bäume gefällt und Kakaoplantagen angelegt. Dies ließ sich in allen westafrikanischen Anbauländern beobachten.

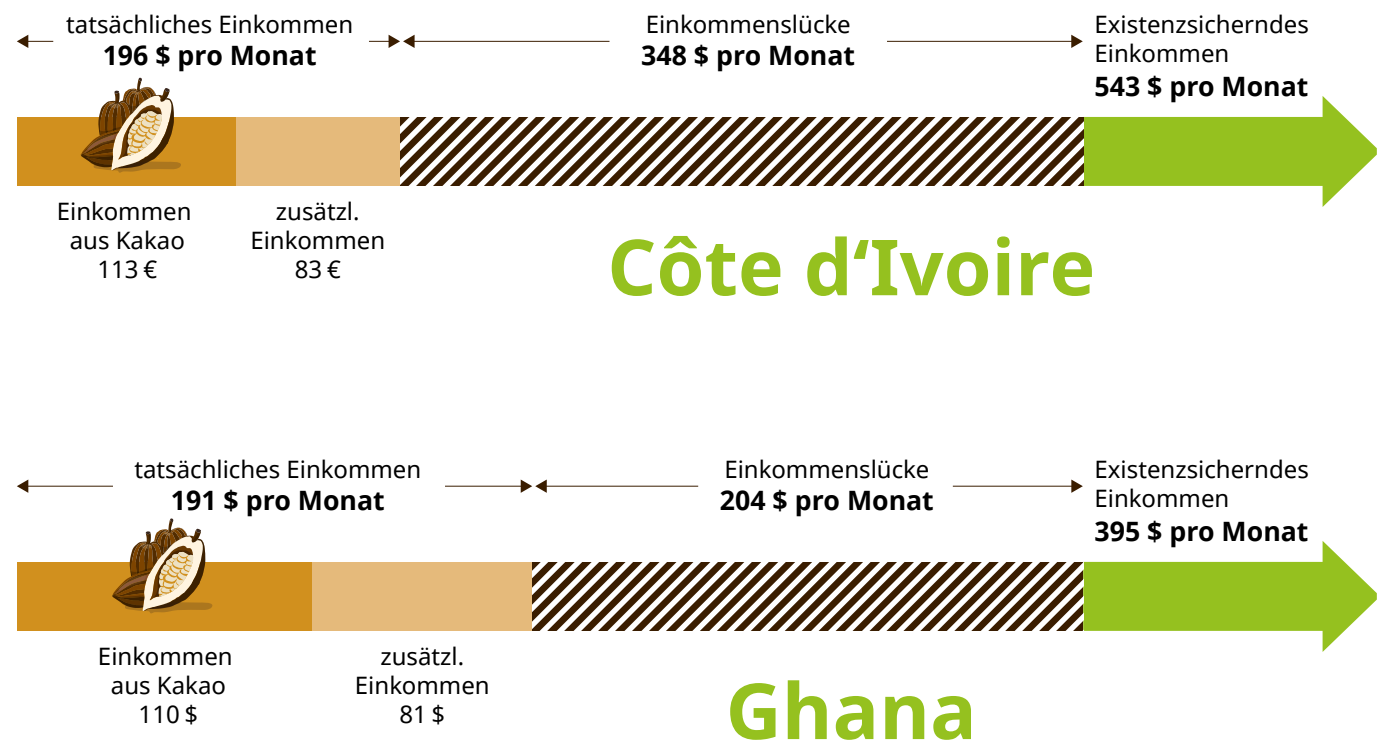
Ein wichtiger Faktor für die Verschlechterung dieser Ausgangssituation war der schleichende Preisverfall von Kakao. Inflationbereinigt zeigt sich, dass die Bäuerinnen und Bauern als Grundtendenz über Jahrzehnte immer weniger für

ihren Kakao erhielten. Dies hatte große Auswirkungen auf ihre Lebenssituation.

Während der Krise um das Jahr 2000, als die Preise auf ein Rekordtief fielen, häuften sich nicht zufällig die Berichte über Missstände im Kakaosektor, darunter über Kinderarbeit und Kindersklaverei (siehe Kapitel 3.3). Die Pro-Kopf-Einkommen für die Erntesaison 2000/2001, also während des niedrigsten Standes der Preise, waren laut damals erhobenen Daten bei lediglich 30 US-Dollar bis 108 US-Dollar für einen durchschnittlichen westafrikanischen Kakao anbauenden Haushalt (IITA 2002a: 21). Dies ist weit unter dem Existenzminimum.

Nach der Erholung der Kakaopreise von diesem historischen Tiefststand gibt es über die Kinderarbeit hinaus noch weitere menschenrechtliche Probleme, die durch die niedrigen Einkommen verursacht werden. Viele der Familien verfügen insbesondere in den Monaten vor der nächsten Haupternte, wenn die Einnahmen aus der letzten Ernte aufgebraucht sind, nicht mehr über ausreichende finanzielle Mittel für eine ausgewogene Ernährung. Studien belegen erschreckend hohe Raten von unterernährten Kindern im Kakaogürtel, was teilweise zu bleibenden körperlichen Schäden führt (GAIN et al. 2012; FLA 2015).

Berechnung des Living Income für Kleinbauernfamilien in Kakaoregionen (gerundete Zahlen)



Quelle: Living Income Community of Practice
 Grafik: INKOTA-netzwerk

4 Es wurde ein Handbuch entwickelt, das als Orientierung für die Erhebung der Daten dient. Dies wird insbesondere von standardsetzenden Organisationen genutzt. Diese gründen die Global Living Wage Coalition (GLWC), der Fairtrade International, Forest Stewardship Council (FSC), GoodWeave, Sustainable Agriculture Network, Rainforest Alliance/UTZ Certified und Social Accountability International (SAI) angehören. Unternehmen, Regierungsstellen, Nichtregierungsorganisationen und Forschungseinrichtungen unterstützen die Ermittlung existenzsichernder Einkommen finanziell und logistisch. Bis Mitte 2019 wurden 22 Studien in 20 Ländern nach der Anker-Methodik fertiggestellt, zehn weitere sind in Arbeit (<https://www.globallivingwage.org/>).

Armut ist zu einem Teufelskreis geworden, der sich selbst verstärkt. Eine Modernisierung der Kakaoproduktion oder auch eine Diversifizierung des Anbaus würde von den Bäuerinnen und Bauern Investitionen erfordern, für die den meisten Familien die finanziellen Mittel fehlen.

Dies wird von Angestellten großer Unternehmen mittlerweile anerkannt. Der damalige Verantwortliche für den weltweiten Einkauf von Kakao von Mars, Barry Parkin, räumte bei der World Cocoa Conference im Mai 2016 in der Dominikanischen Republik ein: „Um nachhaltig zu werden, müssen wir die Einkommen verdreifachen oder sogar vervierfachen“ (in: Nieburg 2016).

Die Situation vieler Familien ist weiterhin prekär. Bei der Erhebung existenzsichernder Einkommen für die Bäuerinnen und Bauern in der Côte d'Ivoire und in Ghana konnten im Jahr 2018 die Ausgaben eines durchschnittlichen Haushaltes ermittelt werden. Darauf aufbauend wurde berechnet, ob die derzeitigen Einkünfte für die Deckung dieser Ausgaben reichen. Die Ergebnisse waren ernüchternd. In beiden Ländern liegen die durchschnittlichen Einkünfte der hauptsächlich vom Kakaoanbau lebenden Familien weit unter der Hälfte dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums erforderlich wäre (Smith/Sarpong 2018; CIRES 2018).

Die Regierungen der Côte d'Ivoire und Ghana haben beschlossen, dies nicht länger hinzunehmen. Im Juni 2019 vereinbarten sie, dass Kakao für die am 1. Oktober 2019 starten-

de neue Erntesaison nicht mehr unter dem Preis von 2.600 US-Dollar je Tonne verkauft werden soll. Vorgesehen ist, dass die Unternehmen zusätzlich zum am Weltmarkt erzielten Kakaopreis eine Prämie von 400 US-Dollar zahlen müssen. Diese Prämie fließt in einen Fonds. Rutscht der Weltmarktpreis unter 2.600 US-Dollar, wird die Differenz aus dem Fonds bestritten. Steigt der Preis über die 2.600 US-Dollar, wird davon aufgefüllt. Von diesen 2.600 US-Dollar sollen die Bäuerinnen und Bauern nach den derzeitigen Plänen rund 70 Prozent erhalten, also etwa 1.820 US-Dollar. Damit würden in Ghana und in der Côte d'Ivoire die Einkommen der Bäuerinnen und Bauern um mehrere 100 US-Dollar pro Tonne verkauften Kakaos steigen. Die genaue Ausgestaltung der Reformen ist noch nicht endgültig abzusehen.

Es bleibt abzuwarten, ob es den beiden Staaten gelingt, diesen Preis am Weltmarkt durchzusetzen. Darüber hinaus bleibt festzuhalten, dass der Garantiepreis von 2.600 Dollar je Tonne deutlich unter dem liegt, was in den Jahren vor dem Preisverfall Ende 2016 ohnehin am Markt gezahlt wurde. Selbst in dieser Phase mit den höheren Preisen lebten, das belegen viele Studien, die Bäuerinnen und Bauern in der Regel weit unterhalb der Armutsgrenze. Somit kann die Anhebung des Exportpreises auf 2.600 US-Dollar nur ein erster Schritt sein, der zudem von weiteren Maßnahmen flankiert werden muss (z.B. Unterstützung der Bäuerinnen und Bauern hin zu besseren Anbaumethoden, einer Diversifizierung der Einkommen, Verbesserung der Infrastruktur, Maßnahmen zur Kontrolle der Anbaumengen).

3.2 Rechte der Beschäftigten häufig nicht gewahrt

In der Diskussion um die Lebensbedingungen der Menschen, die von Kakao leben, wird die Situation der Beschäftigten auf den Plantagen wenig beachtet. Dabei arbeiten hunderttausende Menschen, wenn nicht sogar Millionen, zeitweise oder ganzjährig auf Kakaoplantagen. Diese Beschäftigten sollten vor Menschenrechtsverletzungen geschützt sein, zumal wenn es um sehr grundlegende Rechte geht.

Solche Rechte wurden definiert von der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO), die 1919 gegründet wurde und seit 1946 eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen ist. In der ILO handeln Regierungen, VertreterInnen der ArbeitnehmerInnen sowie als dritte Gruppe die Abgesandten der Unternehmen gemeinsam Mindeststandards aus. Acht dieser Mindeststandards wurden zu Kernarbeitsnormen erklärt, die für alle Mitgliedsländer der ILO verbindlich sind. Damit gelten diese auch im Kakaosektor. Mehrere dieser Kernarbeitsnormen, insbesondere die Bestimmungen zur Kinderarbeit, gelten sowohl für

abhängig Beschäftigte als auch für selbständige Bäuerinnen und Bauern.

144 von 187 Mitgliedsstaaten der ILO haben die Kernarbeitsnormen ratifiziert, darunter alle wichtigen Kakao exportierenden Länder und alle großen Konsumländer von Kakao.⁵

Die Kernarbeitsnormen sind:

- Übereinkommen 87: Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes (1948) (ILO 1948);
- Übereinkommen 98: Übereinkommen über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen (1949) (ILO 1949a);
- Übereinkommen 29: Übereinkommen über Zwangsarbeit (1930) und Protokoll von 2014 zum Übereinkommen zur Zwangsarbeit (ILO 2014);
- Übereinkommen 105: Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit (1957) (ILO 1957);

⁵ Zum Stand der Unterzeichnungen siehe: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:2,F. Alle wichtigen Anbau- und Verbraucherländer von Kakao haben alle acht Kernarbeitsnormen unterschrieben mit Ausnahme von Brasilien, das Übereinkommen 87 (Vereinigungsfreiheit) nicht ratifiziert hat.

- Übereinkommen 100: Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts (1951) (ILO 1951);
- Übereinkommen 111: Übereinkommen über Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958) (ILO 1958);
- Übereinkommen 138: Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (1973) (ILO 1973);
- Übereinkommen 182: Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999) (ILO 1999).

Bereits vor zehn Jahren wiesen Studien auf teilweise extrem niedrige Einkommen der Beschäftigten auf den Kakaoplantagen hin. Beschäftigte in der Côte d'Ivoire verdienten 150 bis 300 Euro im Jahr, viele von ihnen sogar noch weniger. In Ghana sah die Situation ähnlich aus. Aus beiden Ländern gab es Berichte von Menschen, die angaben, auf den Plantagen Schulden abarbeiten zu müssen und daher ihren Arbeitsplatz nicht verlassen dürfen (Republic of Côte d'Ivoire 2008: 54ff; Republic of Ghana 2008: 151-157).

In Ghana zeigen aktuelle Studien, dass der größte Teil der Bäuerinnen und Bauern zur Bewältigung von Arbeitsspitzen auf angeheuerte Kräfte zurückgreift. In der Côte d'Ivoire scheint dies weniger verbreitet zu sein (Hainmueller/Hiscox/Tampe 2011: 30; Selten 2015: 25-27; Bymolt/Laven/Tyszler 2018: 165-166).

Die Situation der meisten Beschäftigten auf den Plantagen ist weiterhin prekär. Ein großer Teil der Beschäftigten arbeitet ohne Arbeitsverträge und nur temporär, die Einkommen liegen weit unter dem, was für den vergleichbaren Bananensektor Ghanas als existenzsichernd berechnet wurde (Smith 2017). Dennoch klagen viele der Bäuerinnen und Bauern, sie könnten sich höhere Ausgaben für Aushilfsbeschäftigte nicht leisten. Viele der Beschäftigungsverhältnisse entsprechen daher nicht den Anforderungen der ILO. Darüber hinaus finden sich viele Hinweise darauf, dass weibliche Angestell-

te schlechter bezahlt und damit diskriminiert werden (Hütz-Adams 2018: 14-17).

Ebenfalls prekär ist die Situation vieler Pächter und Pächterinnen, die gegen festgelegte Abgaben, insbesondere in Ghana, Anbauflächen übernommen haben. Verbreitet sind zwei Varianten: im sogenannten Abunu-System übernehmen PächterInnen eine Fläche, roden diese und pflanzen Kakao an. Wenn die Bäume anfangen gute Ernten abzuwerfen, dürfen die PächterInnen die Hälfte des Landes behalten und geben die andere Hälfte an den ursprünglichen Besitzer zurück.

Im Abusa-System übernehmen PächterInnen eine Plantage und bewirtschaften diese. Je nach Vertragssystem müssen sie die Hälfte der Ernte abgeben oder sogar, wenn sie Pestizide und Dünger zur Verfügung gestellt bekommen, zwei Drittel. Unabhängig von der Erntemenge fällt also ein feststehender Prozentsatz an und dies kann bei schlechten Ernten dazu führen, dass die PächterInnen viel zu wenig für ihren eigenen Lebensunterhalt übrig behalten. Diese Art der Bewirtschaftung widerspricht einer Empfehlung der ILO (Empfehlung 132), laut der Pachtverträge und Pachtzinsen die Lebenssituation der PächterInnen berücksichtigen sollten.

Unklar ist, inwieweit grundlegende Arbeitsschutzbestimmungen auf den Kakaoplantagen eingehalten werden. Dazu fehlen solide Daten. Es ist allerdings offensichtlich, dass bei der Ausbringung von Pestiziden häufig grundlegende Sicherheitsstandards nicht eingehalten werden. Sowohl die Bäuerinnen und Bauern als auch die Beschäftigten auf den Plantagen verfügen in aller Regel nicht über ausreichende Schutzkleidung sowie über ausreichend Wissen, wie sie mit Pestiziden umgehen sollen (z.B. Kwakye 2018). Trotz dieser bekannten Probleme propagieren viele Projekte eine Steigerung der Produktivität durch den vermehrten Einsatz von Pestiziden und Dünger.

Ein Großteil der Beschäftigten arbeitet ohne Arbeitsverträge und nur temporär, die Einkommen liegen weit unter dem Existenzminimum.

3.3 Kinderarbeit weit verbreitet

Bei der Diskussion über Kinderarbeit ist zu berücksichtigen, dass nicht jede Art von Mitarbeit der Kinder auf Plantagen grundsätzlich verboten ist. Je nach Altersgruppe sind laut internationalen Konventionen sowie nationalen Gesetzen leichte Arbeiten erlaubt. Dabei handelt es sich um Arbeiten, die den Kindern weder gesundheitlich schaden noch einen Umfang haben, dass schulische Leistungen darunter leiden. Darüber hinaus muss genügend Zeit für Freizeit und Spielen vorhanden sein. Es geht demnach bei der Diskussion um Kinderarbeit um die Formen der Arbeit, die Kindern schaden. Schlimmste Formen der Kinderarbeit gefährden massiv deren Gesundheit und Wohlergehen.

Dies berücksichtigen auch die beiden zu Kernarbeitsnormen deklarierten Übereinkommen der ILO. Mit dem 1973 verabschiedeten „Übereinkommen 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung“ wurde ein Regelwerk sowohl für bezahlte als auch für unbezahlte Arbeit von Kindern geschaffen. Ziel des Übereinkommens ist, Kindern mindestens bis zum 14. Lebensjahr den Schulbesuch zu garantieren und Ausbeutung von Kindern zu untersagen.

Das Übereinkommen 138

- verbietet die Beschäftigung von Kindern, die jünger als 13 Jahre sind. Es räumt Entwicklungsländern ein, Ausnahme-

regelungen zu schaffen und die Altersgrenze auf 12 Jahre herunterzusetzen;

- erlaubt leichte Arbeit für 13- bis 15-Jährige, wobei Entwicklungsländer die Altersgrenze auf 12 Jahre senken können. Grundsätzlich darf die Arbeit weder die Gesundheit der Kinder noch deren Schulbesuch gefährden;
- legt 15 Jahre als Mindestalter für eine Vollzeitbeschäftigung fest und erlaubt Entwicklungsländern, diese Schwelle auf 14 Jahre zu senken;
- verbietet auch in der Altersgruppe der 15- bis 18-Jährigen alle Arbeiten, die für die Gesundheit, Sicherheit oder Moral der Jugendlichen gefährlich sein könnten.

Ergänzt wurde diese Regelung im Jahre 1999 durch das „Übereinkommen 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit“, das unter anderem ein Verbot von Sklaverei und sklavenähnlicher Zwangsarbeit und ein Verbot von gesundheitsschädlicher Arbeit enthält.

UN-Kinderrechtskonvention

Neben den Regelungen der ILO verabschiedeten die Regierungen im Rahmen der Vereinten Nationen eine eigene Kinderrechtskonvention, in der die Rechte der Kinder festgelegt sind. In einem umfassenden Ansatz wurden für alle Kinder staatliche Leistungen zur Förderung der sozialen Sicherheit und eines angemessenen Lebensstandards vorgeschrieben.

Alle Staaten verpflichten sich dazu, einen unentgeltlichen Besuch der Grundschule möglich zu machen und weiterführende Schulen zur beruflichen Bildung so weit zu fördern, dass auch diese für alle Kinder verfügbar und zugänglich sind.

Darüber hinaus findet sich in Artikel 32 eine eindeutige Regulierung zum Thema Kinderarbeit:

„1. Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes an, vor wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt und nicht zu Arbeiten herangezogen zu werden, die Gefahren mit sich bringen, die Erziehung des Kindes behindern oder die Gesundheit des Kindes oder seine körperliche, geistige, seelische, sittliche oder soziale Entwicklung schädigen könnten.

2. Die Vertragsstaaten treffen Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmaßnahmen, um die Durchführung dieses Artikels sicherzustellen.“

Um die Durchsetzung des Verbots der Kinderarbeit voranzutreiben, wird unter anderem gefordert, „angemessene Strafen oder andere Sanktionen zur wirksamen Durchsetzung dieses Artikels“ einzuführen“ (Vereinte Nationen 1990).

Kinderarbeit als Symptom für massive Menschenrechtsverletzungen

Berichte über massive Menschenrechtsverletzungen im Anbau von Kakao gibt es, seit Schokolade zum Massenprodukt

wurde. Die Ausweitung des Anbaus auf afrikanische Regionen führte zu ersten Skandalen, beispielsweise wegen Sklavenarbeit in einem damaligen Hauptanbaugebiet der portugiesischen Kolonie São Tomé. Die Schokoladenunternehmen ignorierten die darüber ab 1880 kursierenden Berichte lange Zeit, gaben dann langwierige Untersuchungen in Auftrag, veröffentlichten diese mit erheblicher Verzögerung – und mussten schließlich die Existenz von SklavInnen einräumen. Das am stärksten betroffene Unternehmen, Cadbury, brach erst 1910 den Einkauf in São Tomé ab, nachdem zuvor neue Bezugsquellen in Ghana aufgebaut worden waren (Off 2006: 45ff).

Danach blieb es lange Zeit relativ ruhig um den Kakaosektor, bis ab 1995 Presseberichte über schwerste Formen der Kinderarbeit für Schlagzeilen sorgten. Parallel zum massiven Preisverfall für Kakao häuften sich die Berichte um das Jahr 2000 und schafften es auf die Titelseiten von Zeitungen sowie in stark beachtete Fernsehsendungen. Insbesondere Berichte über den Verkauf von Kindern aus Burkina Faso, Mali und Togo auf die Kakaoplantagen der Côte d'Ivoire sorgten für Empörung. Unternehmen wiesen ihre Verantwortung für die Zustände auf den Plantagen zurück und sahen jene bei den

Regierungen der Anbauländer (Seth 2009: 68ff).

Der Preisverfall für Kakao und die damit verbundene Armut der Familien gilt als Hauptursache für Kinderarbeit.

Erste Studien zur Situation in den Kakaobanbauländern machten das Ausmaß deutlich: im Kakaosektor Westafrikas arbeiteten mindestens 850.000 Kinder unter Bedingungen, die in den

nationalen Gesetzen und internationalen Konventionen verboten sind. Der von den Kindern geerntete Kakao ging auch in Staaten, die ebenfalls die ILO-Kernarbeitsnormen unterschrieben haben (IITA 2002: 4; IITA 2002a: 16; Gockowski/Oduwole 2001).

Der Preisverfall für Kakao und die damit verbundene Armut der Familien wurde als Hauptursache für die weite Verbreitung der Kinderarbeit identifiziert (z. B. Boas/Huser 2006: 47; Republic of Côte d'Ivoire 2008: 60). In Nigeria wurde beispielsweise festgestellt, dass erwachsene ArbeiterInnen 205 US-Dollar im Jahr verdienen, Kinder dagegen nur 115 US-Dollar. Der niedrige Preis hatte dazu beigetragen, dass viele Bäuerinnen und Bauern sich die erwachsenen Arbeitskräfte nicht mehr leisten konnten und verstärkt auf Kinder zurückgriffen (IITA 2002a:14).

Die Diskussion über die Kinderarbeit konzentrierte sich in den nächsten Jahren auf die beiden Hauptlieferländer, die Côte d'Ivoire und Ghana. Beide Ländern haben Anfang der 2000er Jahre die ILO-Übereinkommen zur Kinderarbeit ratifiziert (Konvention 138 und Konvention 182) und darüber hinaus in nationalen Gesetzen geregelt, welche Formen der Arbeit für Kinder erlaubt sind und welche nicht. In der Côte d'Ivoire sind leichte Arbeiten ab dem Alter von 12 Jahren in Ausnahmefällen, als Regelfall ab dem Alter von 14 Jahren erlaubt (ILO 2007a: 12). In Ghana dürfen Kinder ab dem Alter von 13 Jahren leichte Arbeiten verrichten, reguläre Arbeit ist

mit 15 Jahren erlaubt und gefährliche Arbeiten ab dem Alter von 18 Jahren (ILO 2007).

Trotz der Regulierungen arbeiteten in der Côte d'Ivoire laut einer Studie aus dem Jahr 2009, also knapp zehn Jahre nach der ersten Zusage zur Beendigung der Kinderarbeit, rund 260.000 Kinder in einem Umfang, der gegen die ILO-Konventionen verstößt, und darüber hinaus noch weitere, schätzungsweise 560.000 Kinder in leichtem Umfang. In Ghana waren insgesamt 997.000 Kinder im Kakaoanbau tätig, davon 270.000 unter Bedingungen, die gegen die ILO-Übereinkommen und nationale Gesetze verstoßen (Payson Center 2009: 51ff, 83). Für viele der Kinder gehörten Verletzungen, darunter offene Wunden und Insektenbisse, zum Alltag. Der größte Teil von ihnen klagte daneben über Muskel- und Rückenschmerzen als Folge des Tragens zu schwerer Lasten. Damals besuchten weniger als zwei Drittel der schulpflichtigen Kinder im Kakaosektor die Schule (Payson Center 2009: 56ff). Noch schlechter war die Situation der Kinder, die ohne ihre Eltern auf Kakaoplantagen tätig waren. Von ihnen ging der größte Teil nicht zur Schule (Republic of Côte d'Ivoire 2008: 41, 67)⁶.

Immer wieder gab es zudem Berichte über Kinder, die aus Nachbarländern zur Arbeit in den Kakaosektor der Côte d'Ivoire geholt wurden. Von diesen wurden einige wie SklavInnen behandelt und durften nicht in ihre Heimat zurückkehren (Boas/Huser 2006: 14; Payson Center 2008: 77ff; Payson Center 2009: 93).

In beiden Ländern geben Bäuerinnen und Bauern die niedrigen Einkommen als Hauptursache für die weit verbreitete Kinderarbeit an. Das Anheuern von erwachsenen Arbeitskräften sei schlicht zu teuer (Boas/Huser 2006: 43; IDS/University of Ghana 2008: 69f; Republic of Ghana 2008: 57f).

In Nigeria, dem dritten wichtigen Lieferanten der deutschen Kakaobranche, sah die Situation ähnlich aus. Allerdings ist dort festzuhalten, dass in den ersten Grundlagenstudien aus dem Jahr 2002 zwar auf die weit verbreitete Kinderarbeit hingewiesen wurden (IITA 2002a; Gockowski/Oduwole 2001), doch danach weder in der Forschung noch an Aktivitäten vor Ort viel geschehen ist.

Spätestens vor zehn Jahren hätten aufgrund der eindeutigen Datenlage flächendeckende Aktivitäten der Unternehmen zur Beendigung der Menschenrechtsverletzungen einsetzen müssen. Doch es geschah nur sehr wenig und es gab auch kaum zählbare Fortschritte. Die letzte umfassende Studie zur Verbreitung von Kinderarbeit wurde in der Erntesaison 2013/2014 in der Côte d'Ivoire und Ghana erhoben. Den

Angaben der Studie zufolge, arbeiteten in den Kakaoanbaugebieten der beiden Länder weiterhin rund 2 Mio. Kinder. Der größte Teil von ihnen verrichtete Tätigkeiten, die laut internationalen Konventionen sowie nationalen Gesetzen nicht erlaubt sind (Payson Center 2015).

Eine Zusammenfassung der Erhebungen der International Cocoa Initiative (ICI) für das Jahr 2018 zeigt, dass schwerste Formen der Kinderarbeit immer noch weit verbreitet sind. Auf den durch die ICI erfassten 112.840 Farmen wurden 24.973 arbeitende Kinder identifiziert, die gefährliche Arbeiten verrichten. Das sind 19 Prozent der in den erfassten Haushalten lebenden Kinder. 78 Prozent dieser Kinder mussten zu schwere Lasten tragen, 14 Prozent waren am Ausbringen vom Agrarchemikalien beteiligt, 12 Prozent beim Abbrennen von Flächen und jeweils 10 Prozent öffneten Früchte mit Macheten oder waren am Abholzen von Flächen beteiligt.⁷

Es ist zu vermuten, dass der Absturz der Kakaopreise Ende 2016 die Situation der Familien weiter verschärft hat. Langjährige MarktkennerInnen prognostizierten als Folge des Kakaopreisverfalls Ende 2016 einen Anstieg der Zahl der arbeitenden Kinder.⁸

6 In der Côte d'Ivoire muss berücksichtigt werden, dass aufgrund politischer Unruhen und des zeitweiligen Bürgerkriegs in den Jahren 1999 – 2011 das Bildungssystem sehr gelitten hat, was Eltern teilweise gar nicht ermöglichte, ihre Kinder zur Schule zu schicken.

7 Quelle: <https://cocoainitiative.org/our-work/our-results/>, Zugriff 30.07.2019

8 Beispielsweise Nick Weatherill, Leiter der International Cocoa Initiative (siehe in: <https://www.confectionerynews.com/Article/2017/06/14/More-child-labor-prevention-needed-as-cocoa-prices-fall>)





4 FREIWILLIGE SELBST- VERPFLICHTUNGEN GESCHEITERT

- 4.1 Industrie verhindert 2001 gesetzliche Regulierung __ 21
- 4.2 Wenig Wirkung durch freiwillige Initiativen _____ 22
- 4.3 Einige Unternehmen fordern staatliche Regulierung . 24

4. Freiwillige Selbstverpflichtungen gescheitert

Lange Zeit konnten die Unternehmen der Kakao- und Schokoladenindustrie politische Entscheidungsträger davon überzeugen, dass sich Menschenrechtverletzungen durch freiwillige Maßnahmen reduzieren ließen. Es ist

der Industrie sogar gelungen, aktiv eine Gesetzgebung in den USA zu verhindern. Seit vielen Jahren ist jedoch offensichtlich, dass die freiwilligen Ansätze gescheitert sind und es zeichnet sich zumindest bei einigen Unternehmen ein Umdenken ab.

4.1 Industrie verhindert 2001 gesetzliche Regulierung

Als Reaktion auf eine Vielzahl von Presseberichten über schwerste Formen der Kinderarbeit und Kindersklaverei wurden im Jahre 2001 Politiker in den USA aktiv. Der Kongressabgeordnete Eliot Engel verfasste gemeinsam mit dem Senator Tom Harkin einen Gesetzesvorschlag, mit dem gefährliche Arbeiten von Kindern und Kinderhandel unterbunden werden sollten. Durch den „Child Labor Deterrence Act“ wollten sie den Import von durch ausbeuterische Kinderarbeit hergestellten Waren in die USA verbieten und bei Gesetzesverstößen hohe Strafen verhängen. Der Entwurf schaffte es in das Repräsentantenhaus und wurde im Juli 2001 mit einer überwältigenden Mehrheit (291 zu 115 Stimmen) angenommen (Seth 2009: 68f; Salaam-Blyther et al. 2005: 14). Wäre das Gesetz in Kraft getreten, hätten Unternehmen der Kakao- und Schokoladenbranche Nachweise über die Herkunft ihres Kakaos und insbesondere über die Frage, ob ausbeuterische Kinderarbeit bei dessen Anbau stattgefunden hat, vorlegen müssen.

Bevor das Gesetz im Senat diskutiert werden konnte, setzte eine intensive Lobbyarbeit durch die Industrie ein. Die Unternehmen erreichten, dass aus dem Gesetz eine freiwillige Vereinbarung wurde, das sogenannte Harkin-Engel-Protokoll. Ihre wichtigsten Verbände, die Chocolate Manufacturers Association und die World Cocoa Foundation, erklärten sich auf freiwilliger und rechtlich nicht bindender Basis bereit, bis zum Jahr 2005 schwerste Formen der Kinderarbeit zu beenden (Salaam-Blyther et al. 2005: 14, 6; ILRF 2008: 2).

Dies sollte über einen unabhängigen Standard zertifiziert werden. Alle Beteiligten verpflichteten sich, die Fristen einzuhalten (Off 2006: 139ff).⁹ Bald war offensichtlich, dass die zur Verfügung gestellten Ressourcen der Unternehmen wie auch der Regierungen der Anbauländer nicht ausreichen würden, um die Beschlüsse des Harkin-Engel-Protokolls zeitnah umzusetzen. Darüber hinaus erwies es sich als große Hürde, dass viele der Unternehmen ihre Lieferkette überhaupt nicht kannten und daher auch nicht wussten, von wo genau sie ihren Kakao bezogen (Chatterjee/Elias 2007: 6).

Seit vielen Jahren ist offensichtlich, dass die freiwilligen Ansätze gescheitert sind und es zeichnet sich bei einigen Unternehmen ein Umdenken ab.

Daher wurde im Jahr 2005 beschlossen, die Umsetzung der Vereinbarungen bis 2008 zu verlängern. 2008 wurde dann eine Verlängerung der Frist bis 2010 beschlossen, diese wurde wiederum auf 2020 verlängert und derzeit wird über eine weitere Verlängerung bis 2025 diskutiert.

Die Ziele wurden immer weiter verwässert und es ist nicht mehr von einer Abschaffung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit die Rede, sondern nur noch von einer Reduzierung um 70 Prozent. Die Zusage der Unternehmen, verbindlich kontrollierte transparente Lieferketten herzustellen, wurde komplett zurückgezogen (Payson Center 2010: 33ff). Damit wurde offensichtlich, dass die Industrie die freiwilligen Zusagen aus dem Jahre 2001 nicht einhalten würde.

⁹ Text des Protokolls und des Anhangs siehe: Payson Center 2009: 165ff

4.2 Wenig Wirkung durch freiwillige Initiativen

Im Jahr 2002 wurde die International Cocoa Initiative gegründet, um mittels eigener Projekte und einer besseren Koordinierung von Aktivitäten die Reduzierung der Kinderarbeit und von Zwangsarbeit voranzubringen. Die Initiative wird von Unternehmen, Verbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen getragen. Das Budget der ICI war in den ersten Jahren auf die Jahresbeiträge der Unternehmen beschränkt und sehr niedrig.¹⁰ Erst ab dem Jahr 2012 konnten zusätzliche Mittel eingeworben und Aktivitäten in den Anbaugebieten ausgeweitet werden. Das Budget wuchs bis 2018 auf 12,75 Millionen CHF, was etwa 11 Millionen Euro entspricht. Die ICI hat nicht den Anspruch, flächendeckend zu arbeiten, sondern möchte mit Pilotprojekten innovative Methoden zur Reduzierung der Kinderarbeit identifizieren und deren großflächige Umsetzung fördern. Darauf aufbauend können dann die Mitglieder der ICI, selbst aktiv werden und dabei mit den Regierungen der Anbauländer wie auch importierenden Staaten kooperieren.¹¹

Die ICI hat nach eigener Aussage bislang mehr als 600 kakaoanbauende Gemeinden erreicht. Gegenwärtig wird mit 149 Kooperativen und Bauernorganisationen zusammengearbeitet, denen 112.840 Bäuerinnen und Bauern angehören. Dabei wurden 33.604 arbeitende Kinder identifiziert, die unter gefährlichen Bedingungen arbeiten. Es wurden Wege gefunden, zwei Drittel dieser arbeitenden Kinder mit Maßnahmen zu unterstützen. Basierend auf kleineren Stichproben wird geschätzt, dass 50 bis 60% der identifizierten Kinder nach drei Jahren der Teilnahme am Programm nicht mehr gefährlichen Aktivitäten ausgesetzt sind. Weitere rund 110.000 Haushalte werden durch Programme von Unternehmen erreicht, die ähnlich aufgebaut sind wie die der ICI.¹²

Schätzungen zufolge bauen jedoch alleine in der Côte d'Ivoire und Ghana rund 2 Millionen Haushalte Kakao an. Der größte Teil des von dem multinationalen Unternehmen gekauften Kakaos stammt somit aus Haushalten, die noch nicht unter das Programm oder ähnliche Ansätze fallen.

Innerhalb der Gemeinden werden Systeme zur Kontrolle und Unterbindung von Kinderarbeit (Child Labour Monitoring and Remediation Systems – CLMRS)

aufgebaut. Je nach vorgefundener Situation kann die genaue Ausprägung des Systems variieren, das Grundkonzept ist jedoch immer ähnlich: Pro Gemeinde wird eine lokale Kontaktperson ausgewählt. Diese koordiniert die Aktivitäten zur Verringerung der Kinderarbeit in der Gemeinde, kontaktiert die Familien arbeitender Kinder und entwirft gemeinsam mit allen Beteiligten Maßnahmen, die zu einer Beendigung der Kinderarbeit führen sollen. Das System sieht vor, dass arbeitende Kinder in eine Datenbank aufgenommen werden, um Transparenz zu schaffen. In einem nächsten Schritt werden die Ursachen der Kinderarbeit analysiert und Lösungsansätze

entwickelt. Teilweise können Kinder bereits wieder in das Bildungssystem zurückkehren, nachdem ihnen Schulmaterialien gestellt oder ihnen zuvor nicht vorhandene Geburtszertifikate ausgestellt werden, deren Bezahlung sich die Eltern nicht leisten konnten. In anderen Fällen werden Wege gesucht, die Einkommen der Familien anzuheben, etwa durch die gezielte Unterstützung einkommensfördernder Maßnahmen für Frauen. Wenn Kinder einmal in die Datenbank aufgenommen worden sind, wird kontinuierlich ermittelt, ob diese einen Ausweg aus der Kinderarbeit finden.

Durch seine Präsenz in den Kakao anbauenden Gemeinden, verbunden mit einer kontinuierlichen Ermittlung von Fällen von Kinderarbeit, kommt das System einem sorgfältigen Umgang zumindest bei der Ermittlung des Umfangs der Kinderarbeit sehr nahe. Darüber hinaus können auch weitere Menschenrechtsrisiken entdeckt und adressiert werden. Teilweise wird auch mit Projekten kooperiert, die Bäuerinnen und Bauern dabei unterstützen, ihre Einkommen zu erhöhen.

Der gemeinsame Ansatz aller Beteiligten in den Dörfern, inklusive der lokalen Autoritäten, führt in der Regel zu einer deutlichen Reduzierung der Kinderarbeit. Die ICI selbst geht aufgrund ihrer Evaluierungen davon aus, dass rund 60 Prozent der arbeitenden Kinder in den in das Überwachungssystem einbezogenen Gemeinden entdeckt werden, und von diesen wiederum nach drei Jahren rund die Hälfte nicht mehr arbeitet. Dass die Rate nicht höher ist, liegt unter anderem daran, dass die ICI mit ihrer Arbeit in den Gemeinden auf wichtige Ursachen der Kinderarbeit keinen Einfluss hat. Dies betrifft insbesondere die ökonomischen Ursachen der Kinderarbeit und hier wiederum die niedrigen Einkommen der Eltern. Obwohl dies bekannt ist, haben die Mitgliedsunternehmen der ICI bislang jedoch keine Strategie entworfen, wie die Überwachung des Vorkommens von Kinderarbeit mit einer Erhöhung der Einkommen der Bäuerinnen und Bauern gekoppelt werden soll, um diesen existenzsichernde Einkommen zu garantieren.

Darüber hinaus kann die Reduzierung der Zahl der arbeitenden Kinder auch daran scheitern, dass Schulen, insbesondere weiterführende Schulen, zu weit von den Gemeinden

der Familien entfernt sind und diese es sich nicht leisten können, ihre Kinder auf Internate zu schicken. Ebenfalls notwendig wäre eine Verstärkung einer Sozialpolitik der Regierung, die gezielt das Problem der Kinderarbeit angeht.¹³

Neben der ICI entstanden auch noch eine ganze Reihe weiterer freiwilliger Zusammenschlüsse der Industrie. Die Global Cocoa Agenda entstand 2012 als breit aufgesetzter freiwilliger Ansatz und Ergebnis der ersten Weltkakaokonferenz. Diese wird getragen von den Regierungen sowohl der Kakao anbauenden als auch der Kakao konsumierenden Staaten, den wichtigsten

Projekte zu Reduzierung von Kinderarbeit erreichen nur einen kleinen Teil der Kakaoanbauernfamilien.

Unternehmen, der Zivilgesellschaft und Organisationen der Bäuerinnen und Bauern. Alle unterzeichnenden Parteien verpflichten sich, für einen nachhaltigen Kakaosektor einzutreten. Mehrfach hat die Internationale Kakaorganisation (ICCO), eine Unterorganisation der Vereinten Nationen, in der nahezu alle wichtigen Kakao anbauenden und konsumierenden Länder zusammengeschlossen sind, in der Folgezeit versucht, die Umsetzung der Absichtserklärungen zu überprüfen. Dies ist bislang nicht gelungen, da die Transparenz über die Aktivitäten sowohl bei vielen Unternehmen als auch Regierungen mangelhaft ist. Sieben Jahre nach Verabschiedung der Agenda ist vollkommen unklar, wer welche Aktivitäten übernommen hat. Daran haben auch erneute Erklärungen bei den Weltkakaokonferenzen in den Jahren 2014, 2016 und 2018 nichts geändert, selbst wenn sie teilweise über die ursprüngliche Agenda hinausgingen. Für einen wirksamen Einfluss auf den Sektor fehlt ein Mechanismus zur Durchsetzung der Absichtserklärungen.

Mit CocoaAction entstand ein Bündnis der größten Unternehmen der Schokoladenbranche. Erklärtes Ziel ist mehr Nachhaltigkeit im Sektor. Allerdings hat dieser Ansatz lediglich das Ziel, 300.000 Bäuerinnen und Bauern zu erreichen und damit nur einen Bruchteil der Menschen, die die am Netzwerk teilnehmenden Unternehmen beliefern. Bislang ist nichts darüber bekannt, ob in diesen Projekten tatsächlich Menschenrechtsverletzungen beendet wurden. Es fehlt an öffentlich zugänglichen Evaluierungen. Derzeit liegen keine Angaben dazu vor, ob es in Zukunft solche Evaluierungen geben wird.

Darüber hinaus gibt es nationale Plattformen der Stakeholder der Kakaoindustrie in den Niederlanden, Deutschland, Belgien und der Schweiz sowie in der Côte d'Ivoire.

Forum Nachhaltiger Kakao

Das deutsche Forum Nachhaltiger Kakao entstand im Jahre 2012. Mitglied sind mehr als 70 Unternehmen, Einzelhändler, Forschungseinrichtungen, Nichtregierungsorganisationen, standardsetzende Organisationen, Gewerkschaften sowie zwei Ministerien. Bislang gibt es innerhalb des Forums keine konkreten Vorgaben, wie Menschenrechtsverletzungen von den Mitgliedern angegangen werden sollen. In den im Frühjahr 2019 neu verabschiedeten Zielen des Forums finden sich jedoch direkte Bezüge auf die Menschenrechte. Die Mitglieder des Forums sollen sich unter anderem dafür einsetzen,

Mitgliedschaft im Forum Nachhaltiger Kakao sollte nach Übergangsfrist an die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht gekoppelt werden.

- „dass bessere Ab-Hof-Preise, Mindestpreis- und Prämien-systeme sowie weitere einkommensschaffende Maßnahmen zu einem existenzsichernden Einkommen der Kakaobauernhaushalte beitragen.
- dass missbräuchliche Kinderarbeit in der Kakaoproduktion abgeschafft wird.
- dass die Geschlechtergleichberechtigung gestärkt und die Chancen für Frauen und junge Menschen im Kakaosektor verbessert werden.
- die Einhaltung von Menschenrechten (Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte) und umweltrelevanten Aspekten von allen Akteuren in der Kakaolieferkette einzufordern und sich in die Diskussion um mögliche regulative Maßnahmen auf EU-Ebene einzubringen.“¹⁴

Damit fehlt allerdings jedoch ein klares Bekenntnis, dass die Mitgliedsunternehmen des Forums verpflichtend die Vorgaben der Vereinten Nationen und der OECD zur menschenrechtlichen

Sorgfaltspflicht umsetzen sollen. Möglich wäre es beispielsweise, nach einer Übergangsfrist, die Mitgliedschaft im Forum daran zu koppeln, dass die Unternehmen Schritt für Schritt die Vorgaben der Vereinten Nationen, so wie sie in Kapitel 5 beschrieben werden, umsetzen müssen.

Keine gemeinsame Strategie der Unternehmen

Die massiven menschenrechtlichen Probleme in der Lieferkette von Kakao haben bislang im Rahmen der freiwilligen Initiativen nicht dazu geführt, dass eine den gesamten Sektor umfassende Strategie zur Verbesserung der Situation der Bäuerinnen und Bauern entwickelt wurde.

Lange Zeit haben die Unternehmen als wichtigsten Ansatz zur Steigerung der Einkommen der Bäuerinnen und Bauern auf steigende Hektarerträge gesetzt. Trotz einer Vielzahl von Projekten, die zu Produktivitätssteigerung führen sollten, gab es kaum Erfolge. Viele Unternehmen räumen mittlerweile ein, dass die Bäuerinnen und Bauern die für eine Modernisierung der Plantagen notwendigen Investitionen gar nicht aufbringen können. Zudem besteht das große Risiko, dass eine Er-

¹⁰ Die ICI hatte im Jahr 2009 ein Budget von lediglich 2,8 Mio. CHF, was etwa 2,1 Mio. Euro entsprach.

¹¹ Quelle: <https://cocoainitiative.org/our-work/our-results/> sowie <https://cocoainitiative.org/wp-content/uploads/2019/06/clmrs.png>, Zugriff 06.08.2019; E-Mail von Olivier Laboulle an den Verfasser vom 05.08.2019.

¹² Quelle: <https://cocoainitiative.org/about-ici/about-us/>, Zugriff 15.06.2019

¹³ E-Mail von Olivier Laboulle an den Verfasser vom 11.06.2019.

¹⁴ Quelle: <https://www.kakaoforum.de/ueber-uns/unsere-ziele/>

tragssteigerung je Hektar sofort zu einem Preisverfall für den Kakao führen kann, wenn nicht gleichzeitig Anbauflächen reduziert werden. Diese Reduzierung der Anbauflächen würde jedoch eine gezielte Strategie erfordern, in die die Regierungen der Anbauländer eingebunden sein sollten. Eine solche Strategie existiert bislang nicht.

Gleiches gilt für die Diversifizierung. Von Unternehmen der Branche ist immer wieder zu hören, die Bäuerinnen und Bauern sollten ihre Abhängigkeit von Kakao reduzieren und auf andere Produkte ausweichen. Aber auch viele andere Produkte verzeichnen im langfristigen Verlauf inflationsbereinigt stark schwankende Preise. Daher wird eine Diversifizierungs-

strategie als Ausweg aus der Armut nicht nur im Kakaosektor geführt, sondern auch im Anbau von beispielsweise Kaffee, Palmöl oder Kautschuk. Bei Produkten für den lokalen Markt ist unklar, ob es dort überhaupt ausreichende Nachfrage für zusätzlich angebaute Mengen gibt. Für Bäuerinnen und Bauern bedeutet dies, dass von ihnen Investitionen in eine Diversifizierung verlangt werden, ohne dass sichergestellt wird, dass dies auch tatsächlich zu höheren Einkommen führt. Sie würden alleine die Risiken tragen.

Darüber hinaus mangelt es an Konzepten, wie die Probleme der Infrastruktur und der Landrechte und weitere Maßnahmen zur Armutsbekämpfung angegangen werden sollen.

4.3 Einige Unternehmen fordern staatliche Regulierung

Pilotprojekte belegen, dass Fortschritte im Kakaosektor durchaus möglich sind. Dazu können regional sehr unterschiedliche Ansätze beitragen. Wo Märkte vorhanden sind, kann eine Diversifizierung dazu beitragen, in anderen Zusammenhängen eine Intensivierung des Kakaoanbaus oder auch eine Umstellung der Produktion auf einen ökologischen Anbau. Auch die geschilderten Ansätze der ICI sind ein vielversprechender Weg hin zur Reduzierung der Kinderarbeit.

Letztendlich ist eine Kombination all dieser Ansätze erforderlich. Eben dies findet jedoch derzeit nicht statt, da bereits auf einzelne Bereiche beschränkte Maßnahmen auf dem hart umkämpften Kakao- und Schokoladenmarkt von vielen Unternehmen als zu teuer bzw. nicht finanzierbar angesehen werden.

Darüber hinaus müsste ein grundsätzliches Umdenken im Kakaosektor stattfinden, um die Armut anzugehen. Existenzsichernde Einkommen können so lange nicht garantiert werden, wie die Kakaopreise extrem schwanken. Letztendlich muss daher der Kakaopreis stabilisiert werden. Dies können Unternehmen fördern, indem sie entweder langfristige, mit festen Preisen versehene Verträge mit Bäuerinnen und Bauern eingehen, oder indem sie Preisschwankungen über flexible Prämiensysteme abfangen. Bei Letzteren könnten beispielsweise die zusätzlich zum Preis gezahlten Prämien bei fallenden Weltmarktpreisen erhöht, bei steigenden Weltmarktpreisen wieder gesenkt werden (Details siehe Hütz-Adams 2017). Eine Reihe von Unternehmen experimentiert mit solchen Systemen, baut direkte Beziehungen zu den Kooperativen auf und kann eine Rückverfolgbarkeit eines Teils der von ihnen genutzten Kakaobohnen garantieren.

Eine Reihe von Unternehmen räumt ein, dass die Beendigung von Menschenrechtsverletzungen eine Regulierung durch die Politik erforderlich macht.

Scharfer Wettbewerb blockiert Fortschritte

Allerdings: Würden Unternehmen all diese Projekte flächendeckend in ihrer gesamten Lieferkette umsetzen, würde dies erhebliche Kosten je Tonne Kakao nach sich ziehen.

Eine Reihe von Unternehmen hat eingeräumt, dass der Aufbau nachhaltigerer Strukturen im Kakaosektor verbunden mit einer Beendigung von Menschenrechtsverletzungen eine Regulierung durch die Politik erforderlich macht. Mondelez, Mars und Barry Callebaut haben dies in öffentlichen Statements deutlich gemacht, andere Unternehmen sind direkt an die Politik herangetreten und haben sich für eine Regulierung eingesetzt. Ähnliche Entwicklungen gibt es im Einzelhandel. Andere Unternehmen lehnen jede Form der staatlichen Regulierung bezüglich der Menschenrechtsfragen ab. In Deutschland gilt dies unter anderem für die im Forum Nachhaltiger Kakao vertretenen Verbände, namentlich den Bundesverband der Deutschen Süßwarenindustrie (BDSI) sowie den Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels e.V. (BVLH).

Das Eintreten für eine Regulierung hat einen einfachen Grund: Im Kakao- und Schokoladensektor herrscht ein scharfer Wettbewerb. Zwar gibt es einzelne Unternehmen in der Branche, die relativ hohe Gewinnmargen erzielen. Insgesamt sorgt der harte Wettbewerb dafür, dass einzelne Unternehmen in der Regel relativ wenig Spielraum

bei der Erhöhung ihrer Ausgaben haben, da sie beim Standard-Kakao keine höheren Preise für ihre Produkte am Markt durchsetzen können (Fountain/Hütz-Adams 2015: 29-28).

Gleichzeitig wissen die Unternehmen jedoch aus ihren vielen Pilotprojekten, dass eben eine solche Erhöhung der Ausgaben notwendig ist, um die Lieferkette bis zu den einzelnen Bäuerinnen und Bauern transparent zu machen, Menschen-

rechtsverstöße zu entdecken und diese beenden zu können. Auch ist den Markführern der Branche klar, dass beim derzeitigen Preis für Kakao der Standardqualität eine Einhaltung menschenrechtlicher Prinzipien für viele Bäuerinnen und Bauern nicht möglich ist. Käme es zu einem einheitlichen Gesetz, sei es auf deutscher oder auf europäischer Ebene, könnten die Unternehmen die notwendigen Investitionen tätigen, ohne einen Wettbewerbsnachteil zu erleiden. Schließlich müssten die Wettbewerber das Gleiche tun.

Letztendlich würde eine Verpflichtung auf die Einhaltung von Menschenrechten in ihrer gesamten Lieferkette dazu führen, dass alle Unternehmen ihre Lieferkette bis hin zu den Bäuerinnen und Bauern transparent gestalten müssen. Der nächste Schritt wäre dann die systematische Erhebung von Menschenrechtsverletzungen innerhalb dieser Lieferkette. Ist dies geschehen, müssen Maßnahmen zur Beendigung der Menschenrechtsverletzungen ergriffen werden. Letztendlich bedeutet dies, dass die Lieferketten massiv umgebaut werden müssen. Eine effektive Kontrolle der Herkunft des Kakaos wird vermutlich nur dann zu gewährleisten sein, wenn die Unternehmen langfristige Partnerschaften mit den sie beliefernden Bäuerinnen und Bauern eingehen. Dies wiederum schafft den Freiraum, Lieferbeziehungen vertraglich so zu gestalten, dass existenzsichernde Einkommen garantiert werden können.

Ähnliche Diskussionen wie im Kakao-sektor führen derzeit auch andere Branchen. Auch hier zeichnet sich ab, dass immer mehr Unternehmen in gesetzlichen Vorgaben zur Einhaltung von Menschenrechten in Lieferketten einen wichtigen Schritt sehen, um Menschenrechtsverletzungen abzustellen. Bislang werden die Vorreiter der Branchen indirekt bestraft, da sie Pionierarbeit leisten und höhere Kosten zu schultern haben. Wettbewerber, die nicht in die Einhaltung von Menschenrechten investieren, haben daher Kostenvorteile beim Endkunden.



5 MENSCHENRECHT- LICHE SORGFALTS- PFLICHTEN IM KAKAO- UND SCHO- KOLADENSEKTOR

- 5.1 UN und OECD definieren Rahmen zur Umsetzung __ 27
- 5.2 Kakao- und Schokoladenindustrie steht
in der Verantwortung _____ 28
- 5.3 Kakao- und Schokoladensektor kommt
Sorgfaltspflicht nicht nach _____ 35

5. Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten im Kakao- und Schokoladensektor

Im Jahre 2005 ernannte der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, einen Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte. Für diese Position wählte er mit John Ruggie einen renommierten Politikwissenschaftler aus.

Ruggie verfasste in den folgenden Jahren mehrere Berichte für den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen. In diesen betonte er die Verantwortung der Regierungen für die Einhaltung der Menschenrechte auf ihrem Staatsgebiet.

5.1 UN und OECD definieren Rahmen zur Umsetzung

Zugleich stellte er fest, dass die Regierungen dieser Verpflichtung häufig nicht nachkommen: Ruggie analysierte Hunderte Studien über Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen und stieß auf eine Vielzahl von Berichten über Menschenrechtsverstöße in den Zuliefererketten international operierender Konzerne, darunter Kinderarbeit, Sklaverei und Zwangsarbeit. Er dokumentierte nicht nur Verstöße bei den Arbeitsrechten, sondern auch bei der Umsetzung des Rechtes auf einen angemessenen Lebensstandard, Bildung und soziale Sicherheit (United Nations 2008: 15f).

Ruggie wies nachdrücklich darauf hin, dass Unternehmen sich nicht hinter der Untätigkeit von Regierungen verstecken können, wenn in den Produktionsstätten gegen Menschenrechte verstoßen wird.

Aus diesen Erkenntnissen leitete er die UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten (UNGP) ab, die im Jahre 2011 vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen verabschiedet wurden. Letztendlich lässt sich aus den Vorgaben der Vereinten Nationen herleiten, dass es zwar die Aufgabe von Regierungen ist, Menschen vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Unternehmen müssen jedoch genau beobachten, ob Regierungen dieser Aufgabe nachkommen. Nur so können sie vermeiden, dass sie von Menschenrechtsverletzungen profitieren. In den 31

Leitprinzipien wird der Grad der Verantwortung von Unternehmen definiert und eine Sorgfaltspflicht („due diligence“) für Lieferketten gefordert, die, insbesondere bei einem Versagen des staatlichen Schutzes der Menschenrechte, auf den drei Eckpfeilern Schutz, Achtung und Abhilfe (protect, respect and remedy) basiert (United Nations 2011).

Die „Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ (OECD), in der 36 Industrie- und Schwellenländer Mitglied sind, hat die Vorgaben der Vereinten Nationen übernommen und Leitsätze für die Unternehmen formuliert (OECD 2011). Diese Leitsätze werden mittlerweile nicht nur von den Mitgliedsstaaten der OECD¹⁵ anerkannt, sondern von sieben weiteren Staaten.¹⁶ Alle wichtigen Konsumländer von Kakao sind Mitglied der OECD und in diesen Staaten befinden

sich die Hauptsitze nahezu aller bedeutenden Unternehmen des Kakao- und Schokoladensektors.

In den „OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen“ werden die Vorgaben der Vereinten Nationen aufgegriffen und konkrete Vorgaben für deren Umsetzung gemacht. Darüber hinaus gibt es eine

gemeinsam von der OECD und der „Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen“ (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) verfasste Richtlinie (OECD 2016). Im „OECD/FAO-Leitfaden für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Lieferketten“ werden Vorschläge gemacht, wie speziell im Agrarsektor die Leitprinzipien der Vereinten Nationen umgesetzt werden sollen.

Unternehmen dürfen sich nicht hinter der Untätigkeit von Regierungen verstecken, wenn in den Lieferketten gegen Menschenrechte verstoßen wird.

15 Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Türkei, Vereinigte Staaten, Vereinigtes Königreich (alle Gründungsmitglieder), Japan, Finnland, Australien, Neuseeland, Mexiko, Tschechien, Südkorea, Ungarn, Polen, Slowakei, Chile, Slowenien, Israel, Estland, Lettland, Litauen

16 Ägypten, Argentinien, Brasilien, Lettland, Litauen, Peru und Rumänien

Nationale Regulierungsansätze zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten

Die UN-Leitprinzipien sind zwar unverbindlich, doch letztendlich haben sie den Druck auf Unternehmen verstärkt, Menschenrechtsverletzungen in ihren Beschaffungsketten zu analysieren. Anders gesagt: ohne die freiwilligen und relativ zahnlosen Bestimmungen wäre vermutlich in den letzten Jahren im Kakaosektor, wie auch in anderen Bereichen, gar nichts geschehen.

Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass nach 2011 in vielen Ländern auf Freiwilligkeit oder gesetzliche Grundlagen basierende Regulierungsansätze in Kraft traten, die auch für die Schokoladenbranche relevant sind:

- **2011:** „UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten“ (UNGP) verabschiedet
- **2011:** OECD überarbeitet „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ und stimmt diese auf die UNGP ab
- **2013:** Nationale Aktionspläne zur Umsetzung der UNGP in Großbritannien und den Niederlanden
- **2014:** Nationale Aktionspläne zur Umsetzung der UNGP in Finnland, Dänemark, Spanien
- **2015:** Vereinten Nationen verabschieden die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung
- **2015:** Nationale Aktionspläne zur Umsetzung der UNGP in Litauen, Schweden, Norwegen, Kolumbien
- **2015:** Großbritannien verabschiedet den Modern Slavery Act und verlangt von Unternehmen, Sklaverei in der Lieferkette auszuschließen
- **2016:** Nationaler Aktionsplan in Deutschland verabschiedet
- **2017:** Sorgfaltspflicht wird in Frankreich für große Unternehmen zur gesetzlichen Vorgabe
- **2018:** Gesetzgebung zur Kinderarbeit in Australien
- **2019:** Gesetz zur Kinderarbeit in den Niederlanden
- Laufende Initiativen: Schweiz (Gesetz zur Konzernverantwortung), Thailand, Indonesien, nationale Aktionspläne zur Umsetzung der UNGP in Vorbereitung: Argentinien, Belgien, Mexiko, Myanmar.

Die Vielzahl der nationalen Initiativen mit teilweise sehr unterschiedlichen Ansätzen birgt erhebliche Herausforderungen für den Kakao- und Schokoladensektor. Multinationale Unternehmen müssen bereits jetzt in mehreren Ländern berichten, wie sie einzelne Aspekte der Leitprinzipien der Vereinten Nationen umsetzen. Eine einheitliche verbindliche Regulierung auf EU-Ebene oder gar UN-Ebene könnte auch die Unternehmen entlasten.

5.2 Kakao- und Schokoladenindustrie steht in der Verantwortung

Nimmt man die Dokumente der OECD und der Vereinten Nationen in ihrer Gesamtheit, gibt es klare Vorgaben für den Kakao- und Schokoladensektor zum Umgang mit menschenrechtlichen Risiken. Diese Vorgaben werden im Folgenden zum Maßstab für die Beantwortung der Frage genutzt, ob Unternehmen sowie Regierungen ihrer Verantwortung gerecht werden.

Sowohl die Vereinten Nationalen als auch die OECD legen eindeutig fest, dass es die Aufgabe der Staaten ist, „die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu achten, zu schützen und zu gewährleisten“¹⁷. Innerhalb dieser Staaten sind Wirtschaftsunternehmen Teil der Gesamtgesellschaft und verpflichtet „dem gesamten geltenden Recht Folge zu leisten und die Menschenrechte zu achten“. Kommt es dennoch zu Menschenrechtsverstößen in den Lieferketten der Unternehmen, sind diese angehalten, „angemessene und wirksame Abhilfemaßnahmen“ in die Wege zu leiten.

Unternehmen der Schokoladenbranchen können sich somit nicht hinter dem Versagen von Regierungen in den Kakaoanbauländern bei der Umsetzung der Menschenrechte verstecken. Der gesamte Kakao- und Schokoladensektor weiß seit mindestens zwei Jahrzehnten von schweren Menschenrechtsverletzungen in seinen Lieferketten und hat dennoch bislang in vielen Bereichen nicht die notwendigen personellen und finanziellen Mittel eingesetzt, um die Verletzungen wirksam anzugehen.

Vorgaben der Vereinten Nationen

„Diese Leitprinzipien finden Anwendung auf alle Staaten und transnationale wie sonstige Wirtschaftsunternehmen, ungeachtet ihrer Größe, ihres Sektors, ihres Standorts, ihrer Eigentumsverhältnisse und ihrer Struktur.

Diese Leitprinzipien sind als geschlossenes Ganzes anzusehen und sowohl in einzelnen Teilen als auch in ihrer Gesamtheit nach Maßgabe ihres Ziels auszulegen, die Standards und Verfahrensweisen in Bezug auf Unternehmen und die Menschenrechte so zu verbessern, dass greifbare Ergebnisse für betroffene Personen und lokale Gemeinwesen erzielt werden und somit auch zu einer sozial nachhaltigen Globalisierung beitragen“ (Quelle: DGCN 2014: 1).

OECD übernimmt Definition der Verantwortung von den Vereinten Nationen:

„Die Achtung der Menschenrechte ist unabhängig von der Kapazität und/oder der Bereitschaft der Staaten, die von ihnen eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen zu erfüllen (...). Die Tatsache, dass ein Staat einschlägige nationale Gesetze nicht durchsetzt bzw. eingegangene internationale Menschenrechtsverpflichtungen nicht umsetzt oder dass er diesen Gesetzen bzw. internationalen Verpflichtungen möglicherweise zuwiderhandelt, verringert nicht die Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu achten“ (OECD 2011: 37).

5.2.1 Bundesregierung muss kohärente Menschenrechtsgesetzgebung erlassen

In den Leitprinzipien wird festgehalten, dass Staaten auf ihrem Hoheitsgebiet Menschenrechtsverletzungen vermeiden müssen, was ausdrücklich auch für Menschenrechtsverletzungen durch Wirtschaftsunternehmen gelte. Dies solle allen Unternehmen unmissverständlich mitgeteilt werden und für deren gesamte Geschäftstätigkeit verpflichtend sein. Die Regierungen seien dazu verpflichtet, die dafür notwendigen Gesetze zu verabschieden und durchzusetzen. Die Gesetze sollen so gestaltet sein, dass sie es Unternehmen erleichtern, Menschenrechte einzuhalten (DGCN 2014: 3-5).

In den Leitprinzipien wird darüber hinaus festgehalten, dass die Politik jedes Landes kohärent handeln müsse, in dem sie sicherstelle, dass alle Ministerien und andere staatliche Stellen, die in Kontakt mit Unternehmen stehen, die Einhaltung der Menschenrechte einfordern und deren Beachtung fördern (DGCN 2014: 12).

Deutschland ist ein wichtiger Nachfrager von Kakao, sowohl für den eigenen Konsum als auch für die Herstellung von Exportprodukten. Auch die Bundesregierung sollte daher, wie von den Vereinten Nationen gefordert, eine kohärente Politik zur Durchsetzung der Menschenrechte in den Lieferketten der in Deutschland produzierenden Unternehmen umsetzen.

Dies ist bislang nicht der Fall, da verschiedene Ministerien miteinander in Konflikt stehen. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat sich eingehend damit beschäftigt, wie ein Gesetz zur Regulierung von Unternehmen aussehen könnte, und einen eigenen Entwurf erarbeitet.¹⁷ Dieser stieß auf massiven Widerstand einiger Unternehmen, der Wirtschaftsverbände wie auch einzelner Ministerien in Berlin. Dabei könnte dieser Vorschlag die Grundlage sein, um die Regierung einer der größten und reichsten Nationen der Erde dazu zu bewegen, die Vorgaben der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2011 umzusetzen und die Einhaltung von Menschenrechten in Lieferketten verbindlich zu regeln. Das für Kakao bei internationalen Verhandlungen hauptsächlich zuständige Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat sich dagegen bislang nicht öffentlich positioniert. Die Ministeriumsleitung des BMEL steht gesetzlichen Vorgaben für die Privatwirtschaft bezüglich Menschenrechten grundsätzlich skeptisch gegenüber. Über den Kakao- und Schokoladensektor hinausweisend wäre ein allgemeingültiges Gesetz, mit dem Unternehmen zur Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet werden könnten. Bislang besteht in der Bundesregierung keine kohärente Vorgehens-

17 Die Geschäftsstelle des Deutschen Global Compact Netzwerkes (DGCN) hat die Leitprinzipien ins Deutsche übersetzt. Alle folgenden Zitate stammen aus dieser Übersetzung.

18 Das vollständige Dokument siehe: https://die-korrespondenten.de/fileadmin/user_upload/die-korrespondenten.de/SorgfaltGesetzentwurf.pdf

weise, um die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte umzusetzen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat sich mehrfach ausdrücklich ablehnend zu einem solchen Gesetz geäußert. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales moderiert dagegen derzeit einen Prozess, in dem die Notwendigkeit eines solchen Gesetzes überprüft und gegebenenfalls über dessen Ausgestaltung diskutiert werden

soll. In den Diskussionsprozess sind zusätzlich das Auswärtige Amt, das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und das Bundeskanzleramt involviert.

Die Bundesregierung ist somit weit davon entfernt, die von den Vereinten Nationen im Jahr 2011 verlangte kohärente Politik aufzubauen.

Deutschland: Nationaler Aktionsplan. Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016-2020¹⁹

Im Dezember 2016 beschloss die Bundesregierung einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

Während in einigen anderen europäischen Ländern zumindest Teilbereiche der menschenrechtlichen Verantwortung verbindlich geregelt wurden, setzt die Bundesregierung mit dem Nationalen Aktionsplan derzeit ausschließlich auf freiwillige Maßnahmen. Die Unternehmen werden dazu aufgefordert, die Einhaltung der Menschenrechte in ihren Lieferketten zu gewährleisten. Ab dem Jahr 2018 sollte jährlich eine Überprüfung der Fortschritte stattfinden. Ziel der Bundesregierung ist, dass bis zum Jahre 2020 mindestens die Hälfte aller deutschen Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten menschenrechtliche Sorgfaltspflichten wie von den Vereinten Nationen verlangt gewährleisten. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD aus dem Jahr 2018 ist vereinbart, dass ein Gesetz erlassen wird, wenn das Ziel nicht erreicht wird.

Damit blieb die Bundesregierung weit hinter dem zurück, was eigentlich erforderlich ist. Der auf Freiwilligkeit angelegte Prozess schafft keinen umfassenden Anreiz für die Unternehmen tatsächlich aktiv zu werden. Die Beschränkung auf Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten ist ebenfalls kritisch zu sehen, da dies im Widerspruch zu den Vorgaben der Vereinten Nationen und der OECD steht. Bezogen auf den Kakao- und Schokoladensektor würde ein großer Teil der in Deutschland ansässigen Unternehmen nach diesen Vorgaben überhaupt nicht aktiv werden müssen – es sei denn, sie sind in die Lieferkette größerer Unternehmen eingebunden, die dann ihrerseits wieder ihre Lieferanten zu Aktivitäten verpflichten. Darüber hinaus ist es vollkommen unzureichend, wenn lediglich mehr als die Hälfte der deutschen Unternehmen erste Schritte unternimmt. Schließlich sind die Standards der Vereinten Nationen für alle Unternehmen verbindlich.

Eben dies bemängelte Ende November 2018 der Sozialausschuss der Vereinten Nationen und rügte in einem Bericht die Bundesregierung. Der Ausschuss fordert, dass eine verbindliche Regelung für alle Unternehmen geschaffen wird, dessen Einhaltung umfassend und transparent überwacht wird (Economic and Social Council 2018: 2).

Anfang 2019 wurde ein Fragebogen entworfen, der an Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten zugesandt werden soll. Um diesen Fragebogen gab es innerhalb der Bundesregierung erhebliche Auseinandersetzungen zur Methodik und Auswertung, zumal unklar ist, wie die Antworten der Unternehmen ausgewertet werden sollen. Das Bundeswirtschaftsministerium drängte beispielsweise ebenso wie das Bundeskanzleramt im Frühjahr 2019 darauf, die Auswertung so zu gestalten, dass möglichst viele Unternehmen zumindest auf dem Papier ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gerecht werden. Vorgeschlagen wurde beispielsweise, einzelne Bereiche der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gegeneinander aufzurechnen. Dies würde bedeuten, dass das Bestehen in einem Bereich das Versagen in einem anderen Bereich aufheben würde. Diese Auslegung ist konträr zu den Vorgaben der Vereinten Nationen und der OECD.

Während Teile der Bundesregierung nicht zuletzt aufgrund des Druckes der Wirtschaftsverbände und einiger Unternehmen noch nach Mitteln und Wegen suchen, eine wortgetreue Erfüllung der Vorgaben der Vereinten Nationen und der OECD umgehen zu können, sind international tätige deutsche Unternehmen in anderen Ländern bereits mit wesentlich weitergehenden Anforderungen konfrontiert.

Die Bundesregierung sollte eine Regulierung verfassen, die garantiert, dass die Vorgaben der Vereinten Nationen und der OECD umgesetzt werden. Parallel dazu müsste die Bundesregierung dafür eintreten, eine solche Regulierung EU-weit verbindlich zu machen, um einerseits einen einheitlichen Rahmen zu setzen und sicherzustellen, dass Menschenrechte in Lieferketten eingehalten werden müssen, und andererseits die Unternehmen zu entlasten, die derzeit aufbauend auf nationale Vorgaben etliche Berichte mit unterschiedlichen Schwerpunkten verfassen müssen.

¹⁹ Das vollständige Dokument siehe: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf>

5.2.2 Existenzsichernde Einkommen sind wesentlicher Bestandteil menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten

Bei der Definition der Menschenrechte, die es einzuhalten gilt, wird in Abs. 12 der UNGP auf bestehende internationale Standards verwiesen:

„Die Verantwortung der Wirtschaftsunternehmen zur Achtung der Menschenrechte bezieht sich auf die international anerkannten Menschenrechte, worunter mindestens die Menschenrechte, die in der Internationalen Menschenrechtscharta ausgedrückt sind sowie die in der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit genannten zu verstehen sind“ (DGCN 2014: 15).

Leitfaden ist hierbei die Internationale Menschenrechtscharta. Zu dieser gehören die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie die Kernarbeitsnormen der ILO (DGCN 2014: 16). Eben dies bestätigt auch die OECD und nimmt Unternehmen in die Pflicht, selbst wenn diese in Ländern ohne ausreichende politische Regulierung der Lohnhöhe produzieren lassen. Sie verlangt von Unternehmen die Zahlung von Löhnen, die ausreichend sind, „um den Grundbedürfnissen der Arbeitnehmer und ihrer Familien gerecht zu werden“ (OECD 2011: 42).

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie in den beiden Pakten der Vereinten Nationen wird an mehre-

ren Stellen ausdrücklich verlangt, dass Löhne und Einkommen ausreichen müssen, um ein menschenwürdiges Leben zu führen. Die Unternehmen in der Lieferkette von Kakao können daher nicht die Einhaltung von Menschenrechten auf einzelne Punkte beschränken, etwa auf die Beendigung der Kinderarbeit, sich zugleich aber einer Diskussion über existenzsichernde Einkommen verweigern. Schließlich sind ausreichende Einkommen, das belegen die Erfahrungen im Kakaosektor, eine Grundvoraussetzung für die Beendigung der Kinderarbeit. Auch eine Ernährungssicherung der Familien wird nur dann möglich sein, wenn diese über ausreichende Einkommen verfügen.

Menschenrecht auf existenzsicherndes Einkommen erfordert gesetzliche Regulierungen.

Den Unternehmen ist der enge Zusammenhang zwischen Menschenrechtsverletzungen und

den Einkommen der Kakao anbauenden Familien spätestens seit den ab dem Jahr 2000 erschienenen Studien bekannt. Dennoch wurden über zwei Jahrzehnte allenfalls für kleine Nischen des Marktes Mechanismen aufgebaut, die Bäuerinnen und Bauern vor zu starken Preisschwankungen schützen und existenzsichernde Einkommen garantieren sollen. Daten, die zur Ermittlung der existenzsichernden Einkommen erforderlich sind, wurden erst 2018 in Ghana und in der Côte d'Ivoire erfasst und aufbereitet. Ob und falls ja wann dies zu einer flächendeckenden Veränderung des Sektors und einer Garantie des Menschenrechts auf ein existenzsicherndes Einkommen führt, ist derzeit auch auf Grund fehlender gesetzlicher Regulierungen noch nicht abzusehen.

5.2.3 Geltung für alle Geschäftsbeziehungen

In den Leitprinzipien wird in Abs. 13 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Unternehmen für ihre komplette Geschäftstätigkeit und damit für ihre gesamte Lieferkette verantwortlich sind:

„Die Verantwortung, die Menschenrechte zu achten, erfordert, dass Wirtschaftsunternehmen

(a) es vermeiden, durch ihre eigene Tätigkeit nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verursachen oder dazu beizutragen und diesen Auswirkungen begegnen, wenn sie auftreten;

(b) bemüht sind, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verhüten oder zu mindern, die auf Grund einer Geschäftsbeziehung mit ihrer Geschäftstätigkeit, ihren Produkten oder Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind,

selbst wenn sie nicht zu diesen Auswirkungen beitragen“ (DGCN 2014: 17).

Die OECD greift in ihren Leitsätzen diese breite Gültigkeit ebenfalls auf und verweist auf die Gültigkeit für alle Geschäftsbeziehungen:

„Der Begriff ‚Geschäftsbeziehungen‘ umfasst die Beziehungen zu Geschäftspartnern, Unternehmensteilen in der Lieferkette und anderen nichtstaatlichen oder staatlichen Rechtsträgern, die direkt mit der Geschäftstätigkeit, den Produkten oder Dienstleistungen des Unternehmens verbunden sind“ (OECD 2011: 27).

Die von den Vereinten Nationen gewählte Formulierung, dass Unternehmen auch dann verantwortlich sind, wenn sie nicht unmittelbar mit den Menschenrechtsverletzungen in

Verbindung stehen, ist von großer Bedeutung für den Kakao- und Schokoladensektor. Unternehmen am Ende der Lieferkette sind somit mitverantwortlich dafür, was auf den Plantagen in den Kakaoanbaugebieten geschieht. Dies formuliert die OECD ebenso eindeutig. Daraus lässt sich ableiten, dass die gesamte Lieferkette ihrer Verantwortung nachkommen muss, inklusive der notwendigen Investitionen in eine transparente Lieferkette und der Zahlung von Preisen, die existenzsichernde Löhne und Einkommen ermöglichen. Preisdruck am Ende der Lieferkette darf nicht dazu führen, dass die Unternehmen am Anfang der Lieferkette ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nicht nachkommen können.

Menschenrechte sind nicht teilbar. Es reicht daher nicht, wenn Unternehmen in einzelnen Bereichen ihrer Lieferkette Vorzeigeprojekte vorantreiben, in anderen dagegen untätig bleiben. Es können auch nicht einzelne Geschäftsbereiche von Unternehmen aus der Verantwortung ausgeklammert werden. Wenn somit Unternehmen Projekte mit einzelnen Kooperativen in ihrer Lieferkette durchführen, zugleich aber in anderen Bereichen überhaupt keine Aktivitäten stattfinden, kann nicht von einer Erfüllung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht die Rede sein. Ein Ausgleich zwischen verschiedenen Punkten ist ausdrücklich nicht vorgesehen (DGCN 2014: 15).

Die Einhaltung von Menschenrechten muss für die gesamte Lieferkette gelten.

Gleiches gilt, wenn Unternehmen Projekte unterstützen, die nicht direkt mit ihrer Lieferkette zu tun haben. Dies gilt beispielsweise auch und ausdrücklich für Ansätze wie das Projekt Pro Planteurs, das vom Forum Nachhaltiger Kakao umgesetzt wird. Dieses sieht unter anderem die Schulung von 20.000 Bäuerinnen und Bauern in besseren Anbaumethoden für Kakao und andere Produkte vor, will den Zugang zu Finanzdienstleistungen verbessern, die Strukturen der Kooperativen verbessern etc. Zwar können durch dieses Projekt für die relativ kleine Zahl der erfassten Bäuerinnen und Bauern Fortschritte erzielt werden und die gesamte Branche kann über einen Austausch miteinander lernen, wie am besten vorgegangen wird. Doch eine Mitfinanzierung eines solchen Projektes kann nicht auf die eigene menschenrechtliche Bilanz angerechnet werden, wenn kein Kakao aus diesen Projekten verarbeitet wird.

Eben dies sollte auch die Bundesregierung bei der Diskussion um einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen beachten. Letztere gelten für alle Unternehmen und die Umsetzung durch eine Teilmenge der Unternehmen oder von einzelnen Unternehmen in einem Teil ihrer Geschäftszweige ist nicht ausreichend.

Definition der Lieferkette

Der Umfang der Lieferkette wird in der Leitlinie der OECD für Agrarprodukte umfassend definiert:

„Der Begriff ‚landwirtschaftliche Lieferketten‘ bezieht sich auf das System, das alle Tätigkeiten, Organisationen, Akteure, Technologien, Informationen, Ressourcen und Dienstleistungen umfasst, die bei der Produktion von Agrarprodukten und Nahrungsmitteln für Konsumgütermärkte eine Rolle spielen. Der Begriff deckt die vor- und nachgelagerten Bereiche der Landwirtschaft ab – von der Bereitstellung landwirtschaftlicher Vorleistungen (wie Saatgut, Düngemittel, Tierfutter, Arzneimittel oder Ausrüstung) bis hin zu Produktion, Nacherntebehandlung, Verarbeitung, Transport, Marketing, Vertrieb und Verkauf. Außerdem schließt er Unterstützungsleistungen wie landwirtschaftliche Beratungsdienste, Forschung und Entwicklung sowie Marktinformationen ein. Landwirtschaftliche Lieferketten umfassen somit eine große Bandbreite an Unternehmen, die von landwirtschaftlichen Kleinbetrieben, landwirtschaftlichen Verbänden, Genossenschaften und Startups über multinationale Unternehmen – durch Muttergesellschaften oder lokale Tochtergesellschaften – bis hin zu staatseigenen Unternehmen und Fonds sowie privaten Finanzakteuren und Stiftungen reichen. Einige Akteure sind erst in den letzten Jahren in den Sektor eingestiegen“ (OECD 2016: 20).

5.2.4 Auch kleine und mittelständige Unternehmen müssen verantwortlich handeln

Die Bundesregierung bezieht sich bei ihren Vorgaben für den Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte häufig ausschließlich auf Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten. Eine solche Beschränkung, die unter anderem große Teile der Kakao- und Schokoladenbranche außen vorlassen würde, widerspricht den Vorgaben der Vereinten Nationen. Diese haben eindeutig formuliert:

„Die Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen zur Achtung der Menschenrechte obliegt allen Unternehmen unabhängig von ihrer Größe, dem Sektor, dem sie angehören, ihrem operativen Umfeld, ihren Eigentumsverhältnissen und ihrer Struktur. Umfang und Komplexität der Maßnahmen, durch die Unternehmen ihrer Verantwortung nachkommen, können jedoch nach Maßgabe dieser Faktoren und der Schwere ihrer nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen variieren“ (DGCN 2014: 17).

Hintergrund dieser ausdrücklichen Betonung der Verantwortung auch kleinerer Unternehmen für die Einhaltung von

Menschenrechten ist, dass diese große Auswirkungen auf die Menschenrechtssituation in ihren Lieferketten haben können. Daher müssen sie in den Prozess mit einbezogen werden und ihre Risiken analysieren (DGCN 2014: 18).

Selbst wenn die Bundesregierung kleine und mittelständische Unternehmen aus strengeren Vorgaben heraushalten möchte, wird dies in der Praxis nicht funktionieren. Viele der kleinen Unternehmen beliefern Schokoladenhersteller und Einzelhandelsunternehmen. Da Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten ihre Risiken erfassen und die Wahrnehmung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachweisen müssen, werden sie von ihren Lieferanten verlangen, eben diese Risikoanalysen und Nachweise zur Verfügung gestellt zu bekommen. Damit sind auch kleine Unternehmen in aller Regel vollständig in die Nachweispflicht für die Lieferketten einbezogen. Dies zeigt sich nicht nur im Kakao- und Schokoladensektor, sondern auch in anderen Industriebereichen.

5.2.5 Aufruf zu gemeinsamem Vorgehen

Häufig verweisen Unternehmen darauf, dass sie alleine in der Lieferkette nicht mächtig genug seien, um bei ihren Lieferanten Änderungen durchzusetzen. In den Leitsätzen der OECD gilt dies nicht als Entschuldigung. Zwar wird eingeräumt, dass je nach Lieferkette und Größe des Unternehmens die Sorgfaltspflicht manchmal schwierig umzusetzen ist. Doch schlägt die OECD einen Lösungsweg vor und regt an, dass sich Unternehmen, die alleine nicht über die ausreichende Durchsetzungskraft verfügen, mit anderen Unternehmen zusammenschließen und gemeinsam auf Lieferanten einwirken:

„In Fällen, in denen die Zulieferer mehrere Auftraggeber haben und sich potenziell widersprüchlichen Anforderungen seitens der verschiedenen Kunden gegenübersehen, werden die Unternehmen unter gebührender Berücksichtigung von Fragen der Wettbewerbsbehinderung dazu angehalten, sich an branchenweiten gemeinsamen Bemühungen mit anderen Unternehmen zu beteiligen, die die gleichen Zulieferer haben, um u.a. im Rahmen eines gegenseitigen Informationsaus-

tauschs die in Bezug auf die Zulieferkette ergriffenen Maßnahmen und Risikomanagementstrategien zu koordinieren“ (OECD 2011: 29).

Ähnliches wird in der Umsetzungsrichtlinie der OECD und der FAO zum Agrarsektor gefordert. Dort heißt es ausdrücklich, dass branchenweite Kooperationen und Partnerschaften die Kosten der Sorgfaltspflicht senken und darüber hinaus die Kooperation zwischen den verschiedenen Stufen der Lieferkette fördern können.

Wenn Barry Callebaut, Olam und Cargill ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen würden, könnte sich die Lebenssituation vieler Bäuerinnen und Bauern massiv verändern. Die nachgelagerte Lieferkette muss bereit sein, die höheren Kosten dafür zu tragen.

Angesichts der Vielzahl der Zusammenschlüsse und Verbände auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene sollte der Kakao- und Schokoladensektor prädestiniert sein, gemeinsame Vorgehensweisen zur Beendigung von Menschenrechtsverletzungen verabreden zu können. Bei aller kartellrechtlichen Kritik an der Marktmacht einiger weniger Konzerne zu Beginn der Lieferkette könnte dies im Kakao- und Schokoladensektor die Einhaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht erleichtern. Eine kleine Zahl von

Unternehmen, darunter an erster Stelle Barry Callebaut, Olam und Cargill, kontrolliert den größten Teil der ersten Stufe der Verarbeitung von Kakao (siehe Kapitel 2.5). Wenn diese Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht umfassend nachkommen würden, könnte sich die Lebenssituation des größten Teils der Bäuerinnen und Bauern massiv verändern. Die Unternehmen werden diesen Schritt jedoch nur dann tun können, wenn die nachgelagerte Lieferkette auch bereit ist, anfallende höhere Kosten zu tragen.

Eine solche Kooperation wurde in den letzten 20 Jahren jedoch allenfalls in Ansätzen verfolgt, da die Unternehmen nicht bereit sind, umfassende gemeinsame Strategien zu verabreden und zu finanzieren. Viele der Unternehmen sehen Fortschritte oder auch das Misslingen von Projektansätzen in ihren Lieferketten immer noch als wettbewerbsrelevante Information an und sie teilen ihre Erfahrungen nicht. Angesichts der Schwere der Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette von Kakao ist dies unverständlich und widerspricht den Anforderungen der Vereinten Nationen wie auch der OECD.

Statt einer gezielten Arbeit zur Beendigung von Menschenrechtsverletzungen wurden von den vorhandenen Zusammenschlüssen, darunter auch dem Forum Nachhaltiger Kakao, allenfalls Pilotprojekte ins Leben gerufen. Es kam nie zu einem gemeinsamen, gezielten Vorgehen. Schon der Austausch über essenzielle Daten zur Situation der Bäuerinnen und Bauern, eine wichtige Voraussetzung zur Behebung von Menschenrechtsverletzungen, hat bislang in keinem der Bündnisse in ausreichendem Maße funktioniert, auch nicht im deutschen Forum Nachhaltiger Kakao. Die Mitarbeit in den Bündnissen des Kakao- und Schokoladensektors kann somit in der derzeitigen Form nicht als Baustein gesehen werden, der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in der eigenen Lieferkette nachzukommen.

Schlaglicht Kinderarbeit

Da Kinderarbeit in den westafrikanischen Kakaoanbaugebieten zu den zentralen Menschenrechtsverletzungen gehört, lohnt ein Blick auf die Vorgaben der Vereinten Nationen und der OECD für diesen Bereich. Die Vereinten Nationen verlangen eine Orientierung unter anderem an den Kernarbeitsnormen der ILO und diese verbieten die Ausbeutung von Kindern. Gleiches geschieht in den Leitsätzen der OECD. Die OECD verlangt daher, dass die Unternehmen Maßnahmen ergreifen müssen, die zur „wirksamen Abschaffung der Kinderarbeit beitragen und unverzügliche und wirksame Maßnahmen zur Gewährleistung des Verbots und der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit“ umsetzen. Gleiches gilt für Maßnahmen zur Beseitigung von Zwangs- oder Pflichtarbeit (OECD 2011: 41).

Alle kakaoverarbeitenden Unternehmen wissen spätestens seit den Veröffentlichungen ab dem Jahre 2000, dass es in ihrer Lieferkette massive Menschenrechtsverletzungen gibt, da Kinder Kakao ernten. Die freiwilligen Initiativen der Kakao- und Schokoladenindustrie haben bislang überhaupt nur geringe Erfolge bei der Reduzierung der von den schlimmsten Formen der Kinderarbeit betroffenen Zahl der Kinder erzielt (siehe Kapitel 4.2). Ein Grund für den geringen Einfluss der laufenden Programme ist, dass diese bei weitem nicht flächendeckend umgesetzt werden und unterfinanziert sind. Die Projekte der ICI sorgen beispielsweise zumindest für eine Reduzierung der Zahl der arbeitenden Kinder, werden aber bislang erst in einem kleinen Teil der Gemeinden im Kakaogürtel Westafrikas eingesetzt. Sie sind vielen Unternehmen schlicht zu teuer. Darüber hinaus können solche Projekte erst dann zu einer signifikanten Reduzierung der Kinderarbeit führen, wenn deren eigentliche Ursache abgestellt wird: die niedrigen Einkommen ihrer Familien. Dies räumen auch die Beteiligten an verschiedenen Projekten zur Reduzierung von Kinderarbeit ein. Bewusstseinsbildung bei Eltern, ArbeitgeberInnen, lokalen Autoritäten und Regierungen sind nur ein Teil der Lösung. Somit kommt die Branche auch im Bereich Kinderarbeit der Auflagen der Vereinten Nationen bei weitem nicht nach: Eine Kernursache der Kinderarbeit, die Einkommenssituation der Eltern und damit neben Ertragssteigerungen und Diversifizierung eben auch die Höhe des Kakaopreises, werden nicht angegangen.

5.3 Kakao- und Schokoladensektor kommt Sorgfaltspflicht nicht nach

Die Vereinten Nationen wie auch die OECD haben es nicht bei allgemeinen Vorgaben für die Unternehmen belassen, sondern auch konkrete Umsetzungsvorschläge formuliert. Darin erläutern sie, welche Schritte Unternehmen gehen müssten,

um ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gerecht zu werden. Weite Teile des Kakao- und Schokoladensektors haben diese bislang nicht umgesetzt.

5.3.1 Sorgfaltspflicht beginnt mit Grundsatzklärung

In den Leitsätzen wird in Abs. 15 ein mehrstufiges Verfahren vorgeschlagen, mit dem Unternehmen ihrer Sorgfaltspflicht gerecht werden:

„Um ihrer Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte nachzukommen, sollten Wirtschaftsunternehmen über Grundsätze und Verfahren verfügen, die ihrer Größe und ihren Umständen angemessen sind, einschließlich

(a) einer Grundsatzverpflichtung, ihrer Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte nachzukommen;

(b) eines Verfahrens zur Gewährleistung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht, das darauf abstellt, die Auswirkungen auf die Menschenrechte zu ermitteln, zu verhüten und zu mildern sowie Rechenschaft darüber abzulegen, wie sie diesen begegnen;

(c) Verfahren, die die Wiedergutmachung etwaiger nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen ermöglichen, die sie verursachen oder zu denen sie beitragen“ (DGCN 2014: 18).

Diese Bestimmungen werden in Abs. 16 weiter ausgeführt. Unter anderem verlangen die Vereinten Nationen, dass die Grundsatzklärung „(a) auf höchster Führungsebene des Wirtschaftsunternehmens angenommen wird“. Diese soll sich sowohl auf interne als auch auf externe Erkenntnisse zu

Menschenrechtsverletzungen stützen und „menschenrechtsbezogene Erwartungen des Unternehmens an die Mitarbeiter, Geschäftspartner und sonstigen Parteien“ festlegen. Diese Festlegung soll die gesamte Geschäftstätigkeit betreffen und alle Informationen müssen sowohl intern als auch extern verfügbar sein. Darüber hinaus wird ausdrücklich verlangt, dass die Grundsatzklärung „sich in den operativen Politiken und Verfahren widerspiegelt, die notwendig sind, um sie innerhalb des gesamten Wirtschaftsunternehmens zu verankern“ (DGCN 2014: 18-19).

Keines der großen Unternehmen der Kakao- und Schokoladenbranche hat bislang solche umfassenden Verfahren flächendeckend implementiert.

Lediglich einige wenige haben mittlerweile Grundsatzverpflichtungen verfasst, von denen allerdings keine alle Anforderungen der Vereinten Nationen abdeckt. Damit kommen sie selbst grundlegenden Vorgaben der Vereinten Nationen nicht nach. Angesichts der Tatsache, dass die Vereinten Nationen dies seit 2011 verlangen und selbst solche grundlegenden Dinge bislang nicht umgesetzt wurden, stellt sich die Frage, ob dies auf freiwilliger Basis geschehen kann.

Die Bundesregierung sollte daher schon aus wettbewerblichen Gründen ein gleiches Spielfeld für alle schaffen, indem sie die von den Vereinten Nationen vorgeschlagenen Maßnahmen verbindlich für alle Unternehmen vorschreibt.

Keines der großen Unternehmen der Kakao- und Schokoladenbranche setzt bislang die Leitlinien der OECD angemessen um.

5.3.2 Definition der Sorgfaltspflicht

Die Vereinten Nationen verlangen ausdrücklich, dass Unternehmen ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen und alles tun, um die Verletzung von Menschenrechten in ihren Lieferketten zu unterbinden. Dies bedeutet nicht, dass Unternehmen für jede einzelne Menschenrechtsverletzung in ihrer Lieferkette belangt werden können. Verlangt wird allerdings, wie Abs. 17 eindeutig festlegt, dass sie vorab alles tun müssen, um solche Menschenrechtsverletzungen zu verhindern:

„Um ihre nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen zu ermitteln, zu verhüten und zu mildern sowie Rechenschaft darüber abzulegen, wie sie ihnen begegnen, sollten Wirtschaftsunternehmen Sorgfaltspflicht auf dem Gebiet der Menschenrechte walten lassen. Das Verfahren sollte unter anderem darin bestehen, tatsächliche und potenzielle menschenrechtliche Auswirkungen zu ermitteln, die sich daraus ergebenden Erkenntnisse zu berücksichtigen und Folgemaßnahmen zu ergreifen, die ergriffenen Maßnahmen nachzuhalten sowie Angaben dazu zu machen, wie den Auswirkungen begegnet wird. Sorgfaltspflicht auf dem Gebiet der Menschenrechte:

(a) sollte sich auf die nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen erstrecken, die das Wirtschaftsunternehmen durch seine eigene Tätigkeit unter Umständen verursacht oder zu denen es beiträgt oder die infolge seiner Geschäftsbeziehungen mit seiner Geschäftstätigkeit, seinen Produkten oder Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind;

(b) wird je nach Größe des Wirtschaftsunternehmens, des Risikos schwerer menschenrechtlicher Auswirkungen und der Art und des Kontexts seiner Geschäftstätigkeit von unterschiedlicher Komplexität sein;

(c) sollte eine kontinuierliche Aufgabe sein, angesichts der Tatsache, dass sich Menschenrechtsrisiken im Zeitverlauf verändern können, wenn sich die Geschäftstätigkeit und das operative Umfeld eines Unternehmens weiterentwickeln“ (DGCN 2014: 19).

Selbst wenn juristisch nicht immer offensichtlich ist, ob ein Unternehmen direkt verantwortlich ist, gehört zur Sorgfaltspflicht auch die Verhinderung jeder Art von indirekter Mittäterschaft an den Handlungen von GeschäftspartnerInnen. Risiken in diesem Bereich müssen abgeklärt werden, schon um spätere Rechtsansprüche von Geschädigten zu verhindern (DGCN 2014: 21-22).

Bislang haben in der Kakao- und Schokoladenbranche allenfalls einzelne Unternehmen, und diese wiederum häufig nur für einen Teilbereich, öffentlich zugängliche Berichte über identifizierte Menschenrechtsverletzungen vorgelegt. Damit verfehlt der Sektor die Erfüllung der Anforderungen der Vereinten Nationen bei weitem.

5.3.3 Risikoabschätzung und Risikominderung

Ein wichtiger Teil der Erfüllung der Sorgfaltspflicht ist die Abschätzung, welche Risiken in der Lieferkette bestehen. Unternehmen müssen bereits bei der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen sorgfältig prüfen, ob Risiken bestehen und wie diese etwa durch Verträge oder andere Vereinbarungen aufgehoben werden können (DGCN 2014: 21).

Dabei sollen Unternehmen „sich auf internes und/oder unabhängiges externes Fachwissen auf dem Gebiet der Menschenrechte stützen“. Darüber hinaus verlangen die Vereinten Nationen „sinnvolle Konsultationen mit potenziell betroffenen Gruppen und anderen in Betracht kommenden Stakeholdern, die der Größe des Wirtschaftsunternehmens und der Art und des Kontexts seiner Geschäftstätigkeit Rechnung tragen“ (DGCN 2014: 22).

Aus den Risikoabschätzungen sollen Schlüsse gezogen werden, welche Geschäftsabläufe

betroffen sein könnten und was getan werden muss, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Um diesen Prozess im Unternehmen zu verankern, muss dieser „auf einer angemessenen Ebene und in einem angemessenen Aufgabenbereich innerhalb des Wirtschaftsunternehmens angesiedelt“ werden. Dies soll gewährleisten, dass die internen Entscheidungs-, Mittelzuweisungs- und Aufsichtsverfahren es gestatten, wirksame Gegenmaßnahmen gegen diese Auswirkungen zu treffen.“ Welche Maßnahmen das Unternehmen treffen muss, hängt zum einen davon ab, welche nachteiligen Wirkungen die Handlungen eines Wirtschaftsunternehmens haben und wie direkt diese mit seiner Geschäftstätigkeit verbunden sind, zum anderen aber auch davon, „welches Einflussvermögen es besitzt, der nachteiligen Auswirkung zu begegnen“ (DGCN 2014: 24).

Bei der Risikominderung wird ausdrücklich verlangt, dass die „Wirtschaftsunternehmen die

Risikomindernde Maßnahmen werden nur dann wirksam sein, wenn sie die Höhe der Einkommen und damit auch der Kakaopreise berücksichtigen.

Wirkung der von ihnen ergriffenen Gegenmaßnahmen verfolgen.“ Bei dieser Kontrolle sollen die Unternehmen geeignete Indikatoren als Maßstab nehmen und „auf Rückmeldungen seitens interner wie externer Quellen zurückgreifen, einschließlich betroffener Stakeholder“ (DGCN 2014: 26).

Alle großen Unternehmen der Kakao- und Schokoladenbranche haben akzeptieren müssen, dass ihre Hauptrisiken in den Kakaoanbaugebieten Westafrikas bestehen. Darüber hinaus ist die Branche sich darüber einig, dass die Armut der Beschäftigten eine wichtige Ursache für Kinderarbeit und Unterernährung ist. Diese wiederum steht in einem direkten Zusammenhang mit den Kakaopreisen, die selbst in Kombination mit anderen Einkommensquellen keine existenzsichernden Einkommen ermöglichen. Risikomindernde Maßnahmen werden daher nur dann wirksam sein, wenn sie die Höhe der Einkommen und damit der Kakaopreise berücksichtigen.

Dies hat allerdings bislang nicht zu flächendeckenden Maßnahmen geführt, mit denen die Risiken gemindert werden sollen. Selbst erfolgreiche Ansätze wie das Child Labour Monitoring and Remediation System (siehe Kapitel 4.2) im Bereich der Kinderarbeit werden bislang von fast allen Unternehmen nicht flächendeckend eingesetzt, sondern immer nur in einem Teil der Lieferkette.

Es ist offensichtlich, dass im Kakaosektor viele Daten fehlen oder vorhandene Daten nicht öffentlich zugänglich sind. Die Verantwortung dafür liegt allerdings bei den Unternehmen, denn die Vereinten Nationen legen unmissverständlich fest, dass die Unternehmen ihre menschenrechtlichen Auswirkungen bereits vor der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen sorgfältig prüfen sollen. Da im Kakaosektor immer wieder Skandale über Menschenrechtsverletzungen die Branche erschüttern, sollten die an der Lieferkette beteiligten Unternehmen ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen und die nötigen Informationen über Risiken einholen und öffentlich zugänglich machen. Darüber hinaus müssen sie öffentlich machen, was sie zur Abstellung der Risiken unternehmen.

Über die Wirkung der Gegenmaßnahmen der Unternehmen liegen kaum Angaben vor. Sofern Unternehmen Wirkungsanalysen erstellen lassen, werden diese meist nicht veröffentlicht. Wo sie vorhanden sind, wie etwa bei den Analysen zur Kinderarbeit in den Lieferketten von Nestlé und Olam, wird nur ein Teil der Lieferanten abgedeckt. Darüber hinaus beschränken die Unternehmen sich auf einzelne menschenrechtlichen Risiken, ohne einen umfassenden Ansatz zu wählen.

5.3.4 Zertifizierung ersetzt Sorgfaltspflicht nicht

Die Verantwortung für Missstände in Lieferketten liegt, da sind nicht nur die Aussagen der Vereinten Nationen eindeutig, bei den Unternehmen und kann auch nicht delegiert werden. In den Umsetzungsvorschlägen der OECD/FAO wird dies noch einmal deutlich formuliert. Verlangt wird von den Unternehmen:

„die Schaffung interner Kontrollverfahren, um regelmäßig unabhängige und transparente Kontrollen zur Einhaltung der Unternehmenspolitik durchzuführen. Solche Verfahren können Rückverfolgbarkeitssysteme sein, was bedeutet, dass die Due-Diligence-Verfahren, deren Ergebnisse und die daraus resultierenden Entscheidungen intern dokumentiert werden“.

Dies werde erleichtert durch „den Aufbau dauerhafter Geschäftsbeziehungen, da diese das beste Mittel sind, um einen kontinuierlichen Informationsfluss zu gewährleisten.“ Dafür gebe es keinen Ersatz, denn:

„Auch regelmäßige Audits sowie Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen und entsprechende Folgemaßnahmen können der Kontrolle dienen, sollten solche Informationsflüsse jedoch nicht ersetzen“ (OECD 2016: 33).

Die Umsetzungsrichtlinie der OECD/FAO mahnt unmissverständlich, dass die Informationen über die Lieferkette innerhalb der Unternehmen vorhanden sein müssen und dass dies nicht durch die Zusammenarbeit mit externen DienstleisterInnen ersetzt werden kann.

Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht kann nicht an externe Dienstleister delegiert werden.

Dies umfasst auch die Zusammenarbeit mit standardsetzenden Organisationen wie Fairtrade, der Rainforest Alliance/UTZ oder anderen, da diese keine unternehmensinternen Ansätze sind. Die Zusammenarbeit mit den standardsetzenden Organisationen reicht somit nicht

zur Erfüllung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht aus, zumal bekannt ist, dass auch in zertifizierten Lieferketten massive Menschenrechtsprobleme weiterhin bestehen. Zum Beispiel setzt bislang keine der großen standardsetzenden Organisationen existenzsichernde Einkommen für eine Zertifizierung voraus. Dies wird auch bei dem geplanten neuen CEN/ISO-Standard nicht der Fall sein. Somit wird auch dieser nicht ausreichen, um die Einhaltung von Menschenrechten in der Lieferkette zu garantieren.

Darüber hinaus gelten die Kriterien der standardsetzenden Organisationen bislang lediglich für die Menschen, die den Kakao anbauen, nicht dagegen für die anderen Beteiligten

der Lieferkette, von den Herstellern von Pestiziden bis hin zu den Angestellten in den Fabriken. Die von den Vereinten Nationen geforderten unternehmensinternen Prozesse zur Beachtung von Menschenrechte in Zuliefererketten werden von den standardsetzenden Organisationen nicht geregelt, auch nicht durch den CEN/ISO-Standard. Zertifizierungen können somit ein Baustein beim Aufbau von Transparenz in Lieferketten sein, die den Ansprüchen der Vereinten Nationen bezüglich der Menschenrechte gerecht werden, mehr jedoch nicht.

Zertifizierungen und Standards kein alleiniger Lösungssatz

Ab dem Jahre 2008 setzten viele Unternehmen darauf, in ihren Nachhaltigkeitsstrategien mit standardsetzenden Organisationen zusammenzuarbeiten. Dies waren insbesondere Fairtrade, UTZ Certified und die Rainforest Alliance, wobei die beiden letzteren im Jahre 2018 fusioniert sind. Mittlerweile ist mindestens ein Drittel der weltweit eingebrachten Kakaoernte zertifiziert. In Deutschland waren im Jahr 2018 rund 62 Prozent des verkauften Kakaos nach einem der Standards oder nach ähnlich gelagerten Standards von Unternehmen produziert worden.

Dies hat zu Fortschritten in der Lieferkette geführt. So wird die Herkunft des Kakaos für die Unternehmen transparenter und Kooperativen können sich aufgrund der Unterstützung durch die standardsetzenden Organisationen weiterentwickeln. Durch die Zahlung von Prämien für zertifizierten Kakao können die Kooperativen beispielsweise in Infrastrukturprojekte investieren oder die Bäuerinnen und Bauern mit Arbeitsmaterialien unterstützen. Einen Teil der Prämien erhalten die Bäuerinnen und Bauernals direkte Zahlungen.

Doch zugleich muss festgehalten werden, dass auch zertifizierter Kakao auf dem derzeitigen Markt häufig nicht nachhaltig ist.²⁰ Immer wieder aufgedeckte Skandale belegen, dass auch in zertifizierten Betrieben weiterhin das Risiko von Menschenrechtsverletzungen besteht. Darüber hinaus sind die Einkommen der meisten zertifizierten Bäuerinnen und Bauern so niedrig, dass diese gar nicht in der Lage sind, eine nachhaltige Kakaoproduktion aufzubauen.

Eine Reihe von Studien belegt diese geringen Fortschritte (z.B. Balineau/Bernath/Pahuatini 2017; Foundjem-Tita et al. 2017; Ingram et al. 2014; Waarts et al. 2015). Eine Studie, die die Einkommenssituation von durch Fairtrade zertifizierten Bäuerinnen und Bauern in der Côte d'Ivoire untersucht hat, kommt zu dem Ergebnis, dass 91 Prozent der Familien über Einkommen unterhalb eines existenzsichernden Niveaus verfügt, der größte Teil von ihnen verdient sogar weit weniger (Rusman/de Adelhart Toorop/de Boer/de Groot Ruiz 2018: 14).

Den standardsetzenden Organisationen sind diese Probleme bekannt. Fairtrade wird daher zu Erntesaison 2019 Mindestpreise und Prämien für Kakao anheben. Die Organisation räumt allerdings ein, dass zur Erreichung existenzsichernder Einkommen eine weit stärkere Erhöhung erforderlich wäre. Der neue Standard der Rainforest Alliance wird im Frühjahr 2019 noch diskutiert. Der Entwurf enthält Übergangsfristen zur Sicherung existenzsichernder Löhne, die nur gezahlt werden können, wenn die Bäuerinnen und Bauern selbst ein existenzsicherndes Einkommen haben.²¹

Trotz des Problembewusstseins der standardsetzenden Organisationen ist die Zertifizierung allein derzeit und auch in absehbarer Zukunft kein Ersatz für Maßnahmen der Unternehmen, die Einhaltung der Menschenrechte in

ihren Lieferketten zu kontrollieren. Die Rainforest Alliance stellt dazu fest: „Die volle Verpflichtung der Unternehmen zur Durchführung der Sorgfaltspflicht in ihren Lieferketten bleibt jedoch immer beim Unternehmen selbst, und dieser kontinuierliche, introspektive Prozess mit den notwendigen eingebetteten Richtlinien kann nicht ausgelagert werden. Je nach Verantwortung und Hebelwirkung eines Unternehmens kann die Zertifizierung gemäß den UN-Leitsätzen eine größere oder kleinere Rolle bei der Erfüllung seiner Sorgfaltspflichten spielen. Darüber hinaus geht die Sorgfaltspflicht über die Produktionsebene hinaus und reicht bis in die Lieferkette, für die die Rainforest Alliance keine Gewähr für Menschenrechtsrisiken bietet.“²²

Fairtrade sieht die Situation sehr ähnlich: „Wir glauben, dass die Zertifizierung nicht als Garantie für die Einhaltung der Verpflichtungen von HRDD²³ durch Unternehmen angesehen werden kann. Die Zertifizierung ist jedoch ein wichtiges Instrument zur Durchführung der Sorgfaltspflicht (nicht als Ersatz).“²⁴

CEN/ISO-Standard ebenfalls unzureichend

An dieser begrenzten Wirksamkeit der Zertifizierung wird auch ein von der Industrie vorangetriebener einheitlicher Standard CEN/ISO für Kakao nichts ändern. Der in langjährigen Diskussionen entwickelte CEN/ISO-Standard legt soziale und ökologische Mindestkriterien fest, nach denen Kakao angebaut werden soll. Im CEN/ISO-Standard werden Anforderungen an die Menschen formuliert, die den Kakao anbauen – nicht jedoch an alle Beteiligten der Lieferkette. Der Standard sieht keine finanziellen Mittel vor, damit in der Lieferkette existenzsichernde Einkommen und Löhne verwirklicht werden können.

Erforderlich zur Schaffung eines nachhaltigen Kakaosektors ist die Garantie existenzsichernder Einkommen. Das derzeitige Festhalten am bisherigen System der Zertifizierung als alleinigen Lösungsansatz ist ein Irrweg, was etliche der Unternehmen eingeräumt haben. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass einige der Unternehmen der Kakao- und Schokoladenindustrie wie auch des Handels das Vorhandensein einer Zertifizierung nutzen, um anschließend möglichst preiswert behaupten zu können, die mit einem Label versehene Schokolade sei nachhaltig. Dies ist in Deutschland etwa bei den Branchenverbänden sowie bei einigen Unternehmen seit Jahren zu beobachten.

20 de.makechocolatefair.org/news/zertifizierung-reicht-nicht-aus-damit-kakao-nachhaltig-wird

21 Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Studie führte Rainforest Alliance eine Konsultation zum zukünftigen Standard durch. Ob Rainforest Alliance für die Zertifizierung von Kakao Instrumente aufnimmt, die den Preis adressieren, war noch nicht entschieden.

22 Quelle: Mails von Emma Harbour, Head of Global Advocacy der Rainforest Alliance an den Verfasser vom 18.06.2019 (eigene Übersetzung aus dem Englischen).

23 Human Rights Due Dilligence (Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten)

24 Quelle: Mail von Carla Veldhuyzen van Zanten, Senior Advisor Sustainable Livelihoods von Fairtrade an den Verfasser vom 03.07.2019 (eigene Übersetzung aus dem Englischen).

5.3.5 Rückverfolgbare Lieferkette als Voraussetzung

Letztendlich werden Unternehmen nur dann verbindliche und verlässliche Aussagen über menschenrechtliche Probleme in ihrer Lieferkette machen können, wenn sie diese Lieferkette bis ins Detail kennen. Die Leitlinien bezüglich der Agrarlieferketten der OECD zur Umsetzung der Vorgaben der Vereinten Nationen sehen in einer transparenten und rückverfolgbaren Lieferkette eine wesentliche Voraussetzung, damit Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen können:

„Dies erfordert die Identifizierung der verschiedenen beteiligten Akteure – einschließlich der Namen der direkten Zulieferer und Geschäftspartner sofern relevant – und der Orte der Geschäftstätigkeit. Von landwirtschaftlichen Unternehmen etwa können die folgenden Angaben verlangt werden: Name der produzierenden Einheit; Adresse und Standortidentifizierung; Kontaktdaten des Betriebsleiters; Produktkategorie, Produktionsmenge, -daten und -methoden; Zahl der Mitarbeiter nach Geschlecht; Auflistung der Risikomanagementpraktiken; Transportwege; und vorgenommene Risikoabschätzungen. Manche Unternehmen, insbesondere Finanzunternehmen und B2C-Unternehmen, die mehrere Stufen von der landwirtschaftlichen Produktion entfernt sind, sind anfangs möglicherweise nicht in der Lage, all ihre Zulieferer und Geschäftspartner zu erfassen.

Dennoch sollten sie sich systematisch um eine vollständige Abbildung ihrer Geschäftsbeziehungen bemühen. Wie viele Informationen zu den Geschäftspartnern erhoben werden, hängt vom Ausmaß der Risiken ab bzw. davon, inwieweit zwischen den Geschäftspartnern und den identifizierten Risiken eine unmittelbare Verbindung besteht“ (Quelle OECD 2016:34).

Bislang ist nur ein kleiner Teil der Unternehmen des Kakao- und Schokoladensektors dazu in der Lage, die eigene Lieferkette lückenlos zu verfolgen. Diese haben erhebliche Investitionen unternommen, um dies gewährleisten zu können. Teilweise wurden Lieferketten umgebaut und vor allen Dingen verkürzt; einzelne Unternehmen sind auch bereits so weit, dass sie bis zu den einzelnen Bäuerinnen und Bauern ihre komplette Lieferkette kennen. Andere Unternehmen scheuten bisher diese Investitionen, welche die Grundvoraussetzung für eine Risikoabschätzung sind.

5.3.6 Transparente Kommunikation nach außen

In den Leitprinzipien wird in Art. 21 festgehalten, dass Unternehmen darüber Rechenschaft ablegen müssen, was sie tun:

„Um darüber Rechenschaft abzulegen, wie sie ihren menschenrechtlichen Auswirkungen begegnen, sollten Wirtschaftsunternehmen bereit sein, dies extern zu kommunizieren, insbesondere, wenn von betroffenen Stakeholdern oder in ihrem Namen Bedenken vorgebracht werden. Wirtschaftsunternehmen, deren Geschäftstätigkeit oder Geschäftsumfeld das Risiko schwerer menschenrechtlicher Auswirkungen mit sich bringt, sollten formell darüber Bericht erstatten, wie sie diesen Risiken begegnen. In allen Fällen sollte die Kommunikation:

(a) in einer Form und Häufigkeit vorgelegt werden, die den menschenrechtlichen Auswirkungen des Unternehmens entspricht und für die vorgesehene Zielgruppe zugänglich ist;

(b) ausreichende Informationen enthalten, um die Angemessenheit der Gegenmaßnahmen eines Unternehmens in Bezug auf die betreffende menschenrechtliche Auswirkung bewerten zu können“ (DGCN 2014: 27).

Die derzeitige Umsetzung der Anforderungen der Vereinten Nationen in der Kakao- und Schokoladenbranche ist eine Blackbox, da die Unternehmen, wenn überhaupt, nur in stark zusammengefassten Zahlen über ihre Fortschritte berichten. Dies verstößt gegen die Transparenzanforderungen der Vereinten Nationen, da nicht mehr nachvollziehbar ist, in welchen Bereichen Menschenrechtsverletzungen tatsächlich aufgetreten sind und wo sie reduziert wurden. Auch innerhalb von Netzwerken wie dem Forum Nachhaltiger Kakao gibt es bislang keine Berichterstattung von Unternehmen, wie sie ihren Menschenrechtspflichten nachkommen.

5.3.7 Wiedergutmachung

Menschenrechtsverletzungen müssen dazu führen, dies legt Abs. 22 der Leitlinie fest, dass im Falle von Menschenrechtsverletzungen Wiedergutmachung geleistet wird:

„Stellen Wirtschaftsunternehmen fest, dass sie nachteilige Auswirkungen verursacht oder dazu beigetragen haben, sollten sie durch rechtmäßige Verfahren für Wiedergutmachung sorgen oder dabei kooperieren“ (DGCN 2014: 28).

Bislang gibt es allenfalls im Bereich der Kinderarbeit (siehe Kapitel 4.2) erste Ansätze einer Wiedergutmachung. Bislang hat der Kakao- und Schokoladensektors noch keinerlei Ansätze dafür, wie existenzsichernde Preise ausbezahlt werden können und ob es eine Wiedergutmachung dafür geben soll, dass dies über viele Jahre nicht erfolgt ist. Es findet auch keine Wiedergutmachung statt, die den hunderttausenden Kindern helfen könnte, die in den vergangenen beiden Jahrzehnten trotz der vielen Berichte über menschenrechtliche Missstände im Kakaosektor weiterhin dort arbeiten mussten.

5.3.8 Beschwerdemechanismen

Ein weiterer zentraler Punkt der Leitprinzipien ist die Schaffung von Beschwerdemechanismen. Diese können von einzelnen Unternehmen oder auch von ganzen Branchen aufgebaut werden. In Abs. 30 legen die Leitprinzipien fest, dass diese Mechanismen „für Rechenschaftslegung sorgen und dazu beitragen, die Wiedergutmachung nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen zu ermöglichen.“ Um dies zu gewährleisten, sollen sie, wie Abs. 31 detailliert festhält, legitim, zugänglich, berechenbar, ausgewogen, transparent, kompatibel zu geltendem Recht, und eine Plattform zum Lernen, für Austausch und Dialog sein (DGCN 2014: 38-39).

Beschwerdemechanismen gibt es bislang im Kakaoanbau allenfalls in Ansätzen, da lediglich die standardsetzenden Organisationen solche innerhalb ihrer Kooperativen vorsehen. Beschwerdesysteme werden allerdings nur dann effizient aufgebaut werden können, wenn es zwischen den Bäuerinnen und Bauern über Zwischenhändler oder über Kooperativen langfristige Geschäftsbeziehungen zu den internationalen Unternehmen gibt. Erst dann sind die Voraussetzungen gegeben, effizient Beschwerdesysteme aufzubauen und an die Bäuerinnen und Bauern zu kommunizieren.

Ökologische Sorgfaltspflichten

Ökologische Aspekte im Kakaoanbau wurden über Jahrzehnte vernachlässigt. Dabei besteht ein enger Zusammenhang zwischen ökologischen Problemen und Menschenrechtsverletzungen. Ein unsachgemäßer Gebrauch von Pestiziden kann beispielsweise dazu führen, dass die Gesundheit von Menschen gefährdet wird. Eben diese Pestizide werden jedoch zunehmend zur Verfügung gestellt, ohne dass eine ausreichende Schulung der Bäuerinnen und Bauern über den sachgemäßen Umgang mit gefährlichen Stoffen stattfindet.

Ein direkter Zusammenhang besteht auch zwischen Entwaldung, dem Klimawandel und der Gefährdung der Ernährungssicherung: Neue Flächen für Kakao wurden in den vergangenen Jahrzehnten dadurch gewonnen, dass Bäuerinnen und Bauern Regenwälder abholzten. Dies hatte verheerende Auswirkungen für den Tropengürtel Westafrikas. In den Anbaugebieten von Kakao sind rund 90 Prozent der ursprünglichen Regenwälder verschwunden (Mighty Earth 2017). Ein erheblicher Teil dieser Reduzierung geht auf den Ausbau des Kakaoanbaus zurück. Besonders dramatisch ist die Situation in der Côte d'Ivoire, wo die Waldfläche von rund 16 Mio. Hektar im Jahre 1960 auf 2 Mio. Hektar im Jahr 2010 schrumpfte.. Schätzungen zufolge leben in ursprünglichen Naturparks und geschützten Wäldern mittlerweile rund 1 Mio. Menschen, bis zu 40 Prozent des Kakaos der Côte d'Ivoire kommen von illegalen Plantagen (Mighty Earth 2017: 10). Dies hat verheerende Auswirkungen auf das ganze Land, nicht zuletzt auf das ohnehin schon durch den Klimawandel unberechenbarer werdende Wetter: Wälder stabilisieren das lokale Mikroklima. Die Situation in Ghana ist ähnlich.

All dies steht im eklatanten Widerspruch zu den Vorgaben der OECD über verantwortungsvoll organisierte Lieferketten.

„Es darf keinen Widerspruch zwischen den Aktivitäten multinationaler Unternehmen und dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung geben; die Leitsätze sollen vielmehr die diesbezügliche Komplementarität verstärken. In der Tat trägt die Verzahnung von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fortschritten ganz wesentlich zur Verwirklichung der nachhaltigen Entwicklung bei“ (OECD 2011: 24).

Über den Umgang mit Agrarchemikalien beim Kakaoanbau gibt es derzeit kaum verlässliche Informationen. Es ist unklar, wie viele Pestizide und wie viel Dünger von den Bäuerinnen und Bauern verwendet werden und welche Folgen dies sowohl für die Umwelt als auch für die Menschen hat, die die Chemikalien ausbringen.

Die OECD verlangt ein umfassendes und transparentes Umweltmanagement (OECD 2011: 49).

Die Umsetzungsrichtlinien der OECD/FAO verlangen Unternehmen die:


- „Verhinderung, Minimierung und Beseitigung der Belastung von sowie negativer Auswirkungen auf Luft, Land, Boden, Wasser, Wälder und Biodiversität sowie Verringerung der Treibhausgasemissionen; (...)
- Förderung einer guten landwirtschaftlichen Praxis, u.a. um die Bodenfruchtbarkeit zu erhalten oder zu verbessern und der Bodenerosion vorzubeugen;
- Förderung und Erhalt von Biodiversität, genetischen Ressourcen und Ökosystemleistungen; Achtung von Schutzgebieten, Gebieten mit hohem Erhaltungswert und gefährdeten Arten; sowie Kontrolle und Minimierung der Ausbreitung invasiver nichtheimischer Arten;
- Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Landwirtschaft und Nahrungsmittelsystemen, der zugrundeliegenden Lebensräume und der damit verbundenen Lebensgrundlagen im Hinblick auf den Klimawandel mit Hilfe von Anpassungsmaßnahmen“ (OECD/FAO 2016: 29-30).

Wie bei den menschenrechtlichen Fragen ist der Kakao- und Schokoladensektors auch im ökologischen Bereich der eigenen Verantwortung nicht gerecht geworden. Die fortschreitende Abholzung der Wälder Westafrikas wurde lange Zeit als internes Problem Anbauländer gesehen, obwohl auf einem erheblichen Teil der abgeholzten Flächen Kakao für den internationalen Markt angebaut wird.

Erst nach großem Druck durch Nichtregierungsorganisationen erklärten sich nahezu alle großen Unternehmen des Sektors zur Übernahme der Verantwortung bereit und gründeten gemeinsam mit Regierungen und Nichtregierungsorganisationen die „Cocoa and Forests Initiative“²⁵. In dieser sind auch die Regierungen Ghanas und der Côte d'Ivoire vertreten, die bislang allerdings nicht den Erhalt von geschützten Flächen durchsetzen konnten oder wollten. Im Rahmen der Initiative veröffentlichen die Unternehmen und Regierungen Aktionspläne, wie sie die weitere Abholzung verhindern wollen. Aus diesen Absichtserklärungen müssen konkrete Maßnahmen abgeleitet werden - und diese müssen finanziert werden.

Es bleibt abzuwarten, ob sich die Situation der Entwaldung in Westafrika in naher Zukunft verbessern wird.

25 Quelle: <https://www.idhsustainabletrade.com/initiative/cocoa-and-forests/>



6 SCHLUSS- FOLGERUNGEN

- 6.1 Ehrliche Problemanalyse durchführen _____ 43**
- 6.2 Falsche Bedrohungsszenarien abbauen _____ 44**
- 6.3 Bundesregierung muss kohärente Politik
umsetzen _____ 44**
- 6.4 Bundesregierung muss sich für einheitliche und
verbindliche Regeln auf EU-Ebene einsetzen _____ 44**
- 6.5 Unternehmen und deren Verbände sollten an
konstruktiven Lösungen mitarbeiten _____ 45**
- 6.6 Forum Nachhaltiger Kakao muss sich an
Anforderungen zu Menschenrechtlichen
Sorgfaltspflichten ausrichten _____ 45**

6. UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten werden nicht umgesetzt

Der seit 20 Jahren laufende Versuch des Kaka- und Schokoladensektors, über freiwillige Zusagen und nicht bindende Versprechungen schlimmste Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette zu beenden, hat allenfalls zu marginalen Fortschritten geführt. Nicht nur im Kakaosektor, sondern auch in anderen Sektoren, die auf globale Lieferketten angewiesen sind, fordern immer mehr Unternehmen Regulierungen, die die Einhaltung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten für alle Unternehmen

verbindlich machen. Bei den Unterstützern für eine Gesetzgebung zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten handelt es sich oftmals um Unternehmen, die jahrelang über Projekte versucht haben, die Probleme in ihrer Lieferkette in den Griff zu bekommen und dennoch feststellen, dass die gewünschte Wirkung nicht erzielt werden konnte. Ein „Weiter so wie bisher“ ist keine Option mehr und alle Beteiligten der Lieferkette sowie politische EntscheidungsträgerInnen stehen in der Verantwortung, aus dieser Erfahrung Schlussfolgerungen zu ziehen und neue Wege zu gehen.

6.1 Ehrliche Problemanalyse durchführen

In den vergangenen 20 Jahren sind erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen der Unternehmen, der Entwicklungszusammenarbeit und der Regierungen der Kakao anbauenden Länder in Projekte geflossen, die die Situation der Bäuerinnen und Bauern verbessern sollten. Dennoch sind Menschenrechtsverletzungen weiterhin an der Tagesordnung. Die geringen Fortschritte bei der Reduzierung der Menschenrechtsverletzungen auf einem hart umkämpften Markt, auf dem viele Unternehmen die notwendigen Investitionen vermeiden wollen, sollten offen eingeräumt werden. In einigen Unternehmen geschieht das derzeit und mehrere der weltgrößten Konzerne (darunter Mondelez, Mars und Barry Callebaut) fordern mittlerweile gesetzliche Regulierungen. Nötige Investitionen oder beispielsweise die Einführung von Instrumenten, um einen höheren Preis oder Prämien zu Schließung der Einkommenslücke einzuführen, werden aus wettbewerblichen Gründen nicht umgesetzt. Es setzt sich zu-

nehmend die Erkenntnis durch, dass die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen durch den Gesetzgeber eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten darstellt.

Diese Diskussion sollte in einer breiteren Öffentlichkeit geführt werden und nicht hinter verschlossenen Türen stattfinden. Dies gilt umso mehr, als einzelne Unternehmen und insbesondere Unternehmensverbände weiterhin Lobbyarbeit bei politisch Verantwortlichen durchführen, um eine gesetzliche Regulierung zu verhindern – oftmals mit dem Argument, dass die Anforderungen zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten einen zu großen bürokratischen Aufwand bedeuten würden. Realistische Alternativen, um den Schutz der Menschenrechte gewährleisten zu können, werden jedoch nicht geboten.

Zugleich ist für alle Beteiligten im Kakaosektor offensichtlich, dass die für einen nachhaltigen Kakaosektor erforderlichen Mehrausgaben der Unternehmen, etwa für die Schaffung von Transparenz, für Schulungsmaßnahmen für die Bäuerinnen und Bauern, für feste Mindestpreise oder dank flexibler Prämiensysteme, die indirekt einen Mindestpreis garantieren, nur umsetzbar sein werden, wenn der gesamte Sektor mitzieht.

6.2 Falsche Bedrohungsszenarien abbauen

Bei einigen VertreterInnen aus der Privatwirtschaft besteht die Befürchtung, dass mit den vorgeschlagenen gesetzlichen Regulierungen zur Umsetzung der Leitlinien der Vereinten Nationen verantwortliche Personen der Unternehmen „mit einem Bein im Gefängnis“ stehen würden, wenn in ihrer Lieferkette ein arbeitendes Kind gefunden wird. Die Vereinten Nationen wie auch die OECD verlangen jedoch

lediglich eine Sorgfaltspflicht: Wenn Unternehmen alles in ihrem Verantwortungsbereich Mögliche unternommen haben, um Menschenrechtsverletzungen zu unterbinden, und diese dann dennoch vorkommen, haften sie nicht. Es geht also darum, menschenrechtliche Verantwortung transparent wahrzunehmen und weitestmöglich Missstände abzustellen.

6.3 Bundesregierung muss kohärente Politik umsetzen

Die Einhaltung von Menschenrechten in Lieferketten sollte ganz oben auf der Agenda der Bundesregierung stehen, da sie bislang bei der Umsetzung der Vorgaben der Vereinten Nationen und der OECD anderen Staaten weit hinterhinkt.

Umfassende gesetzliche Regulierungen sind erforderlich. Diese Schlussfolgerung deckt sich mit den Erfahrungen in den führenden Industrienationen. Auch dort war der wichtigste Baustein zur Einhaltung von Menschenrechten in Lieferketten die Einführung von Gesetzen, darunter das Verbot von Kinderarbeit, die die Beschäftigten vor massiver Ausbeutung schützen.

Die Bundesregierung sollte daher noch in dieser Legislaturperiode die Umsetzung der Vorgaben der Vereinten Nationen und der OECD für alle Unternehmen verbindlich vorschreiben. Im Koalitionsvertrag von SPD, CDU und CSU wurde als Vorhaben für die laufende Legislaturperiode vereinbart, dass bei einem Versagen freiwilliger Maßnahmen der Unternehmen ein Gesetz erlassen wird. Eben dieses Scheitern ist im Kakaosektor wie auch in vielen andern Sektoren offensichtlich. Eine die gesamte Wirtschaft umfassende gesetzliche Regulierung könnte Rechtssicherheit schaffen, auf die nicht nur die großen Konzerne, sondern auch die vielen kleinen und mittelständischen Unternehmen in deren Lieferketten dringend angewiesen sind.

6.4 Bundesregierung muss sich für einheitliche und verbindliche Regeln auf EU-Ebene einsetzen

Darüber hinaus sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass einheitliche und verbindliche Regeln auf EU-Ebene geschaffen werden. Geschieht dies nicht, setzt sich eine bereits begonnene Entwicklung fort: Die Mitgliedstaaten der EU erlassen alle für sich Gesetze mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten und Anforderungen an die Unternehmen. Die führte zu einem unnötigen hohen Aufwand bei der rechtlichen Prüfung der Auflagen und der

Berichterstattung, was die Unternehmen tun, um diese zu erfüllen.

Nationale und international orientierte Bemühungen müssen Hand in Hand gehen. Der Entwurf eines nationalen Gesetzes könnte die Keimzelle sein, um über eine europäische Lösung zu diskutieren. Zugleich erfordert auch eine europäische Regulierung, dass diese in deutsches Recht umgesetzt wird.

6.5 Unternehmen und deren Verbände sollten an konstruktiven Lösungen mitarbeiten

Die Erfahrungen im Kakaosektor haben gezeigt, dass ein systemischer Ansatz erforderlich ist, um die Situation zu verbessern: Er umfasst die vollständige Transparenz und Rückverfolgbarkeit der Lieferkette, gezielte Unterstützungsmaßnahmen für Bäuerinnen und Bauern und, wenn erforderlich, höhere Preise und Prämien. Aber ebenso gehören Gespräche mit der Politik und Entwicklungszusammenarbeit über sinnvolle Unterstützungsmaßnahmen des Agrarsektors dazu, die zu einer stärkeren Diversifizierung der Einkommen der Bäuerinnen und Bauern führen oder über eine verbesserte Infrastruktur deren Lebenshaltungs- und Produktionskosten senken können. Aufgrund des starken Wettbewerbsdrucks in der Branche fehlt bislang ein solcher, offen kommunizierter,

systemischer Ansatz. Insbesondere scheuen sich die meisten Unternehmen und deren Verbände, individuell Maßnahmen zur Anhebung der Einkommen der Bäuerinnen und Bauern zu fördern, trotz der offensichtlichen, dadurch verursachten Menschenrechtsverletzungen.

Erste Unternehmen arbeiten aber an solchen Ansätzen, doch wirksam werden sie erst, wenn sie sektorweit getragen und von verbindlichen, Deutschland- oder EU-weiten Vorgaben gestützt werden. Unternehmen und ihre Verbände sollten die Ansätze der Vorreiter des Sektors aufgreifen und dafür eintreten, dass erfolgversprechende Programme schnell zum Standard für alle werden.

6.6 Forum Nachhaltiger Kakao muss sich an Anforderungen zu Menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten ausrichten

Die Mitglieder des Forums Nachhaltiger Kakao dürfen sich den Vorgaben der Vereinten Nationen und der OECD nicht weiter verschließen. Das Forum sollte daher aktiv werden und alle seine Mitglieder dazu auffordern, dass diese nach den Vorgaben der Vereinten Nationen eine Grundsatzerklärung abgeben und die nötigen Schritte zur Identifizierung

und Minimierung der Risiken flächendeckend einleiten. Darüber hinaus könnte das Forum als Plattform dienen, auf der die Unternehmen über die Fortschritte bei der Umsetzung der Sorgfaltspflicht berichten. Diese Schritte sollten nach einer Übergangsphase Bedingung sein, um im Forum Mitglied sein zu können.

LITERATUR



Anker, Richard (2011): Estimating a living wage: A methodological review. ILO – Conditions of Work and Employment Series No. 29. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/publication/wcms_162117.pdf

Anker, Richard / Anker, Martha (2017): Living Wages around the World. Manual for Measurement.

Balineau, Gaëlle / Bernath, Safia / Pahuatini, Vaihei (2017): Cocoa farmers' agricultural practices and livelihoods in Côte d'Ivoire. Insights from cocoa farmers and community baseline surveys conducted by Barry Callebaut between 2013 and 2015

Barrientos, Stephanie (2016): Beyond Fairtrade. Why are Mainstream Chocolate Companies Pursuing Social and Economic Sustainability in Cocoa Sourcing? In: Squicciarini, Mara P. / Swinnen, Johan [Ed.] (2016): The Economics of Chocolate, Oxford, Seite 213-227.

Boas, Morten / Huser, Anne (2006): Child labour and cocoa production in West Africa – The case of Côte d'Ivoire and Ghana. <http://www.fao.no/pub/rapp/522/522.pdf#search=%22Fafococoa%22>

Bonjean, Catherine / Brun Jean-François (2007): Price Transmission in the Cocoa-Chocolate Chain. CERDI, Université d'Auvergne

Bonjean, Catherine Araujo / Brun, Jean Francois (2016): Concentration and Price Transmission in the Cocoa-Chocolate Chain, in: Squicciarini, Mara P. / Swinnen, Johan [Ed.] (2016): The Economics of Chocolate, Oxford, Seite 339-362.

Bymolt, R., Laven, A., Tyszler, M. (2018): Demystifying the cocoa sector in Ghana and Côte d'Ivoire. Methodology. The Royal Tropical Institute (KIT).

Chatterjee, Sumana / Elias, Jaan 2007: Cadbury. An Ethical Company Struggles to Insure the Integrity of Its Supply Chain, yale case 07-039 november 27, 2007 (revised august 24, 2008). http://mba.yale.edu/news_events/pdf/cadburycase.pdf

CIRES (Ivorian Center for Socio Economic Research) (2018): Living Income Report Rural Côte d'Ivoire Cocoa growing areas – Final Draft, August 2018

DGCN (Geschäftsstelle Deutsches Global Compact Netzwerk) (2014): Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“, 2. Auflage / Juni 2014

Economic and Social Council (2018): Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Concluding observations on the sixth periodic report of Germany. Distr.: General 27 November 2018, E/C.12/DEU/CO/6 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fDEU%2fCO%2f6&Lang=en

FLA (2015): Situational assessment of women and youth farmers and family nutritional status in two cocoa producing communities in Côte d'Ivoire. Report prepared by Fair Labor Association, July 2015

Fold, Niels / Neilson, Jeff (2016): Sustaining Supplies in Smallholder-Dominated Value Chains. Corporate Governance of the Global Cocoa Sector, in: Squicciarini, Mara P. / Swinnen, Johan [Ed.] (2016): The Economics of Chocolate, Oxford, Seite 195-212.

Foundjem-Tita, Divine et al. (Donovan, Jason / Stoian, Dietmar / Degrande, Ann) (2016): Baseline for Assessing the Impact of Fairtrade Certification on Cocoa Farmers and Cooperatives in Ghana. Nairobi. World Agroforestry Centre.

Fountain, Antonie / Hütz-Adams, Friedel (2015): Kakao Barometer, Herausgeber: VOICE Network et al. https://suedwind-institut.de/files/Suedwind/Publikationen/2015/2015-16%20Kakao-barometer%202015_Deutsch.pdf

Fountain, Antonie / Hütz-Adams, Friedel (2018): Kakao Barometer, Herausgeber: VOICE Network et al. <https://www.suedwind-institut.de/files/Suedwind/Publikationen/2018/2018-32%20Kakao-Barometer%202018.pdf>

GAIN et al. (Global Alliance for Improved Nutrition – GAIN / Centre for Development Innovation / Wageningen University & Research Centre) (2012): Increasing cocoa productivity through improved nutrition. A call to action

Gayi, Samuel K. / Tsowou, Komi (2015): Cocoa industry: Integrating small farmers into the global value chain. Special Unit on Commodities, UNCTAD, UNCTAD/SUC/2015/4, URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2015d4_en.pdf

Gilbert, Christopher L. (2009): Cocoa Market Liberalisation in Retrospect; in: Review of Business and Economics 2009/3, P. 294-312

Gockowski, James / Oduwale, S. (2001): Findings from a 2001 survey of cocoa producing households.

Hainmueller, Jens / Hiscox, Michael J. / Tampe, Maja (2011): Sustainable Development for Cocoa Farmers in Ghana, Baseline Survey: Preliminary Report, MIT and Harvard University, Januar 2011.

Hütz-Adams (2017): Alternative approaches to achieve a living income: A roadmap for flexible premiums. <https://suedwind-institut.de/files/Suedwind/Publikationen/2017/2017-23%20Alternative%20approaches%20to%20achieve%20a%20living%20income.%20A%20roadmap%20for%20flexible%20premiums.pdf>

Hütz-Adams (2018): Die ILO-Übereinkommen am Beispiel des Kakaosektors in Ghana. 100 Jahre für globale Arbeitsrechte.

- Hütz-Adams, Friedel et al. (Huber, Claudia / Knoke, Irene / Morazán, Pedro / Mürlebach, Mara (2016):** Strengthening the competitiveness of cocoa production and improving the income of cocoa producers in West and Central Africa.
- ICCO (2019):** Quarterly Bulletin of Cocoa Statistics, Volume XLV No. 2, Cocoa Year 2018/19
- ICI (2017):** Effectiveness Review of Child Labour Monitoring Systems in the Smallholder Agricultural Sector of Sub-Saharan Africa. Review of Emerging Good Practices https://cocoainitiative.org/wp-content/uploads/2017/05/ICI-CLMS-Effectiveness_15_May.pdf
- IDS (Institute of Development studies) and the University of Ghana (Hg.) (2008):** mapping sus-tainable production in Ghanaian cocoa – Report to Cadbury.
- IITA (International Institute of Tropical Agriculture) (2002):** Summary of Findings from the Child Labor Surveys in the Cocoa Sector of West Africa: Cameroon, Côte d'Ivoire, Ghana and Nigeria, July 2002.
- IITA (2002a):** Child Labor in the Cocoa Sector of West Africa. A synthesis of findings in Cameroon, Côte d'Ivoire, Ghana and Nigeria, August 2002.
- ILO (2007):** Rooting out child labour from cocoa farms, Paper No. 1: A synthesis report of five rapid assessments. <http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=6444>
- ILO (2007a):** Rooting out child labour from cocoa farms, Paper No. 3: Sharing experiences. <http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=6446>
- ILRF (International Labour Rights Forum) (2008):** The Cocoa Protocol: Success or Failure?, Juni 2008. <http://www.laborrightrights.org/stop-child-labor/cocoa-campaign/resources/10719>
- Ingram, Verina et al. (Waarts, Yuca / Ge, Lan / van Vugt, Simone / Wegner, Lucia / Puister-Jansen, Linda / Ruf, Francois / Tanoh, Roger) (2014):** Impact of UTZ Certification of cocoa in Ivory Coast Assessment framework and baseline. LEI Wageningen UR. Den Haag
- Kwakye, Michael Onwona et al. (Mengistie, Belay / Ofosu-Anim, John / Nuer, Alexander Tetteh K. / Van den Brink, Paul J.) (2018):** Pesticide registration, distribution and use practices in Ghana, in: Environment, Development and Sustainability, S. 1-25. 06. April 2018. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-94-007-0154-7.pdf>
- Mighty Earth (2017):** Chocolate's Dark Secret, https://www.mightyearth.org/wp-content/uploads/2017/09/chocolates_dark_secret_english_web.pdf
- Nardella, Michele (2015):** Market concentration and vertical integration. Presentation at the ICCO meeting, London, 22 September 2015, URL: http://www.icco.org/about-us/international-cocoa-agreements/cat_view/252-cocoa-market-outlook-conference-september-2015/253-presentations-cocoa-market-outlook-conference-2015.html
- Nieburg, Oliver (2016):** Even doubled income for farmers won't make cocoa sustainable: Mars; in: Confectionary News, 27 June 2016, URL: <http://www.confectionery-news.com/Commodities/Even-doubled-income-for-farmers-won-t-make-cocoa-sustainable-Mars>
- OECD (2011):** OECD Guidelines for Multinational Enterprises, <https://mneguidelines.oecd.org/guidelines/>
- OECD (2016):** OECD-FAO Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains, <https://mneguidelines.oecd.org/rbc-agriculture-supply-chains.htm>
- Off, Carol (2006):** Bitter Chocolate – Investigating the Dark Side of the World's Most Seductive Sweet, Random House Canada, 2006.
- Payson Center for International Development and Technology Transfer – Tulane University (2008):** Oversight of Public and Private Initiatives to Eliminate the Worst Forms of Child Labor in the Cocoa Sector in Côte d'Ivoire, Second Annual Report, September 2008.
- Payson Center for International Development and Technology Transfer – Tulane University (2009):** Oversight of Public and Private Initiatives to Eliminate the Worst Forms of Child Labor in the Cocoa Sector in Côte d'Ivoire, Third Annual Report, September 2009.
- Payson Center for International Development and Technology Transfer – Tulane University (2010):** Oversight of Public and Private Initiatives to Eliminate the Worst Forms of Child Labor in the Cocoa Sector in Côte d'Ivoire, Fourth Annual Report, September 30, 2010.
- Payson Center (2015):** 2013/14 Survey Research On Child Labor In West Africa In Cocoa Growing Areas, 30 July 2015.
- Republic of Côte d'Ivoire (2008):** Steering Committee for the Child Labour Monitoring System within the Framework of Certification of the Cocoa Production Process – National Initial Diagnostic Survey – Final Report, Juni 2008.
- Republic of Ghana (2008):** Cocoa Labour Survey in Ghana – 2007/2008, Juni 2008.
- Rusman, Andrea / de Adelhart Toorop, Reinier / de Boer, Jelmer / de Groot Ruiz, Adria (2018):** Cocoa Farmer Income. The household income of cocoa farmers in Côte d'Ivoire and strategies for improvement. True Price/Fairtrade, April 2018. URL: https://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/resources/2018-04_Report_Fairtrade_Cocoa_Farmer_Income.pdf
- Salaam-Blyther, Tiaji / Hanrahan, Charles / Cook, Nicolas (2005):** Child Labor in West African Cocoa Production: Issues and U.S. Policy, CRS Report for Congress July 13, 2005.
- Selten, Marjolein (2015):** Certification and wage labour in the cocoa sector in Ghana
- SEO (Amsterdam Economics) (2017):** Market Concentration and Price Formation in the Global Cocoa Value Chain
- Sheth, Anita (2009): Such a Long Journey:** Barriers to Eliminating Child Trafficking for Labor Purposes in the West African Cocoa Value Chain. The Protection Project Journal of Human Rights and Civil Society, Issue 2, Fall 2009: 53 – 101.
- Smith, Sally (2017):** Living Wage Report Ghana. Lower Volta Region. Context provided in the Banana Sector. February 2017
- Smith, Sally / Sarpong Daniel (2018):** Living Income Report Rural Ghana Cocoa growing areas of Ashanti, Central, Eastern, and Western Regions By, University of Ghana. Series 1, Report 1, 21 September 2018. <https://cocoainitiative.org/wp-content/uploads/2018/12/LIVING-INCOME-REPORT-FOR-GHANA.pdf>
- United Nations (2011):** Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework. HR/PUB/11/04. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf
- United Nations (2008):** Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights Including the Right to Development – Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. Advance Edited Version, A/HRC/8/5, 7 April 2008. http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/Human_Rights_Working_Group/29Apr08_7_Report_of_SRSg_to_HRC.pdf
- Upton, Sue / Asuming-Brempong, Samuel (2009):** Making Progress – Learning Lessons. A Pro-gramme Evaluation, June 2009.
- Vereinte Nationen (1948):** Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1948. http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/ger.pdf
- Vereinte Nationen (1966a):** Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
- Vereinte Nationen (1966b):** Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
- Vereinte Nationen (1990):** UN-Konvention über die Rechte des Kindes. <http://www.unicef.at/fileadmin/medien/pdf/crcger.pdf>
- Waarts, Yuca et al. (Ingram, Verina / Linderhof, Vincent / Puister-Jansen, Linda / van Rijn, Fedes / Aryeetey, Richmond) (2015):** Impact of UTZ certification on cocoa producers in Ghana, 2011 to 2014, LEI Wageningen UR, Den Haag, 2015

Menschenrechtsverletzungen im Kakaoanbau: Warum wir ein Lieferkettengesetz brauchen

Bittere Armut, Kinderarbeit und Kindersklaverei auf den Kakaoplantagen in Westafrika: Schon im Jahr 2000 schreckten Medienberichte über solche Zustände SchokoladenliebhaberInnen in Europa auf. Der Kakaopreis erreichte damals inflationsbereinigt ein Rekordtief. Die Bäuerinnen und Bauern versuchten, ihr Überleben zu sichern, indem sie die Kosten für den Anbau senkten, was wiederum zu einer massiven Zunahme von Kinderarbeit führte.

In den USA gab es im Jahr 2001 eine Gesetzesinitiative, die Unternehmen verpflichten sollte, in ihrer Lieferkette schwerste Formen der Kinderarbeit und Kindersklaverei auszuschließen. Nach einer massiven Lobbykampagne der Kakao- und Schokoladenbranche wurde aus dem Gesetz eine freiwillige Vereinbarung, Kinderarbeit in den Kakaoanbauländern zu beenden. Doch trotz vieler freiwilliger Initiativen gehören Kinderarbeit und andere Menschenrechtsverletzungen in den Kakaoanbauländern nach wie vor zum Alltag.

Konsequente Programme zur Verbesserung der Situation der Kakaobauernfamilien würden erhebliche Investitionen erfordern. Auf dem hart umkämpften Schokoladenmarkt scheuen viele Unternehmen diese Investitionen, da sie fürchten, ihre Konkurrenzfähigkeit zu verlieren.

Die Kakao- und Schokoladenbranche hat damit ihre Versprechen gebrochen und ignoriert die von den Vereinten Nationen im Jahr 2011 verabschiedeten „Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte“ sowie die im gleichen Jahr veröffentlichten „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“. In beiden werden detaillierte Vorgaben gemacht, wie Unternehmen zur Vermeidung von Menschenrechtsrisiken in ihren Lieferketten vorgehen sollen. Der größte Teil der Kakao- und Schokoladenbranche hat diese Vorgaben bislang nicht umgesetzt. Angesichts der andauernden Menschenrechtsverletzungen im Kakaosektor sollten die Bundesregierung und die EU mit einem verbindlichen Lieferkettengesetz Unternehmen dazu verpflichten, den Vorgaben der Vereinten Nationen nachzukommen und die Missstände in den Kakaoanbaugebieten umfassend angehen.

Das INKOTA-netzwerk ist eine entwicklungspolitische Organisation, die mit politischen Kampagnen und in Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen im globalen Süden Hunger und Armut bekämpft und für eine gerechte Globalisierung eintritt. INKOTA stärkt Menschen im globalen Süden, damit sie sich selbstbestimmt von Hunger und Armut befreien können.