

Rette, rette, Lieferkette

Potentiale und Grenzen eines Lieferkettengesetzes

Kai Klause und Richard Neetzow mit Darina Döbler, Julia von Freeden, Carolin Kern, Wendy König und Vincent Reich

Eingestürzte Textilfabriken in Pakistan, Menschenrechtsverletzungen beim Kobaltabbau in kongolesischen Konfliktgebieten oder missachtete Umweltstandards bei der Palmölproduktion in Guatemala: weltweit verletzen transnationale Unternehmen ihre Sorgfaltspflicht – auch viele deutsche Konzerne. Entwicklungsminister Gerd Müller (CSU) und Arbeitsminister Hubertus Heil (SPD) fordern daher ein deutsches Lieferkettengesetz. In Deutschland ansässige Unternehmen sollen für die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards entlang ihrer globalen Wertschöpfungsketten Sorge tragen. Während zivilgesellschaftliche Bündnisse die Forderung nach einem Lieferkettengesetz seit langem stellen, bezweifeln Wirtschaftsverbände dessen Umsetzbarkeit und befürchten einen Wettbewerbsnachteil für deutsche Unternehmen. [Das Webinar des Seminars für Ländliche Entwicklung in Kooperation mit der Heinrich-Böll-Stiftung](#) hat Vertreterinnen aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Politik zu diesem Thema an einen Tisch gebracht. Während im Dialog unterschiedliche Positionen zum Anwendungsbereich, der Wirksamkeit und Realisierbarkeit des Gesetzes deutlich wurden, begrüßten alle Podiumsgäste gesetzliche Vorgaben auf multilateraler Ebene.

Schlagnote: Lieferkette, Sorgfaltspflicht, Gesetzesentwurf, Menschenrechte

Zwischen Nationalem Aktionsplan und Lieferkettengesetz

Der 2016 von der Bundesregierung verabschiedete Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) hat zum Ziel, die Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN 2011) durch deutsche Unternehmen zu verbessern. Kernelemente dieser Sorgfaltspflicht sind laut Auswärtigem Amt, dass Unternehmen die menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer Aktivitäten entlang ihrer Liefer- und Wertschöpfungsketten ermitteln, Risiken identifizieren und

Gegenmaßnahmen ergreifen sowie einen effektiven Beschwerdemechanismus einrichten. Zudem sollen Unternehmen über den Umgang mit Risiken intern als auch extern kommunizieren und in einer Grundsatzerklärung ihren Willen zur Achtung der Menschenrechte öffentlich ausdrücken. Eckpunkte für einen Gesetzesentwurf kündigte Müller bereits Anfang dieses Jahres gemeinsam mit Minister Heil an. Ein solcher gesetzlicher Rahmen zur Sorgfaltspflicht hat eine Reihe von Befürworter*innen, trifft allerdings auch auf Widerstand im Bundeswirtschaftsministerium und auf Seiten der Wirtschaftsverbände. **1**

Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE)

Das SLE bietet interdisziplinäre und anwendungsorientierte Aus- und Fortbildung, Forschung und Beratung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

SLE Briefing Paper

bereiten aktuelle Informationen und Analysen zu Themen der Ländlichen Entwicklung und Internationalen Zusammenarbeit auf.

Dieses und andere Briefing Paper sind verfügbar auf www.sle-berlin.de

SLE YouTube Channel

Alle Videos zu den Entwicklungspolitischen Diskussionstagen (EPDT) und zu anderen Themen finden Sie auf unserem Youtube Kanal: <https://youtube.com/channel/UCfutXcIDn4TkhfixGypnaFw>

ISSN: 2197-8042

Kernelemente der Sorgfaltspflicht

Unternehmen sollen in einer Grundsatzerklärung ihren Willen zur Achtung der Menschenrechte öffentlich ausdrücken, Risiken identifizieren, die Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf die Menschenrechte ermitteln, bei Bedarf Gegenmaßnahmen ergreifen, über den Umgang mit Risiken intern wie extern kommunizieren und einen effektiven Beschwerdemechanismus einrichten.

In der ersten Befragung der Unternehmen zur Umsetzung der menschenrechtlichen **Sorgfaltspflicht** wurden 3.300 Unternehmen kontaktiert. 465 Antworten konnten für diese Runde ausgewertet werden.

Das zentrale Ergebnis der Studie ist, dass 17-19% der Unternehmen die Anforderungen des **NAP** an die menschenrechtliche Sorgfalt angemessen umzusetzen konnten („Erfüller“).

Zusätzlich verwenden ca. 10% gute Standards und Praktiken („auf einem gutem Weg“), obwohl sie aktuell in der „Nicht-Erfüller“ Kategorie gelistet sind.

Das bedeutet, dass knapp 3 von 4 Unternehmen weit entfernt von der Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht waren/sind (ca. 70%).

Die zweite Befragungsrunde wird aktuell ausgewertet. Von den 2.200 kontaktieren Unternehmen haben mindestens 370 teilgenommen.

Die Antwortrate konnte demzufolge um mindestens 3 Prozentpunkte gesteigert werden. Weitere Informationen liegen noch nicht vor. (AA 2020; Stand 11.06.2020)

Positionen zum Lieferkettengesetz

Zivilgesellschaftliche Bündnisse wie die aus über 70 Organisationen bestehende *Initiative Lieferkettengesetz* (LKG 2020) erwarten durch die gesetzliche Verpflichtung zur Einhaltung sozialer und ökologischer Standards eine positive Wirkung auf die Arbeits- und Lebensbedingungen für Menschen im Globalen Süden. Die Missachtung der Sorgfaltspflichten solle öffentlich-rechtliche Sanktionen wie z.B. Bußgelder, Ausschluss aus öffentlichen Vergabeverfahren oder Streichung der Außenwirtschaftsförderung nach sich ziehen. Zusätzlich fordert die Initiative, dass eine Behörde gegründet wird, die sich mit Beschwerden, Kontrollen und Sanktionen bei Verletzungen der Sorgfaltspflicht befasst. Webinar-Gast Eva-Maria Reinwald von SÜDWIND e.V. fordert gesetzliche Haftung von Unternehmen nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, um Unternehmen zum präventiven Handeln zu bewegen. Hierzu müssten Klagemöglichkeiten betroffener Menschen vor einem deutschen Gericht geschaffen werden, „wenn der Schaden darauf zurückzuführen ist, dass das Unternehmen mangelnde Sorgfalt hat walten lassen“. Man könne von Unternehmen erwarten, dass sie Risiken entlang ihrer Lieferketten analysieren und ihren Einfluss geltend machen. Neben zivilgesellschaftlichen Stimmen unterstützen auch mehr als 60 Unternehmen mit namenhaften Vertretern wie Tchibo, REWE, Nestlé und Ritter Sport eine gesetzliche Regelung.

2

Laut der Leiterin der Stabsstelle für Nachhaltige Lieferketten des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Anosha Wahidi, stoßen freiwillige Ansätze alleine an ihre Grenzen. In der Diskussion betont sie die *Smart Mix Strategie* (BMZ 2019) zur Umsetzung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht des BMZ (2020), welche gesetzliche Vorgaben mit freiwilligen Maßnahmen kombiniert. Wahidi unterstreicht zudem, dass Unternehmen begleitende staatliche Unterstützung zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht in Anspruch nehmen können. Dies sei durch die Beratung bei der Umsetzung von Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards vom NAP Helpdesk der Agentur für Wirtschaft & Entwicklung (2020) gewährleistet. Die Stabsleiterin spricht sich für eine gesetzliche Regelung auf multilateraler Ebene aus: „Wie immer bei Reformprozessen heißt es [...]: die Vorreiter müssen beginnen! Wir empfinden uns als Vorreiter, damit der Rest nachziehen kann“.

Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft wie der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK 2020) und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (DLF 2020) kritisieren die Erhebungsmethoden des NAP-Monitorings und zweifeln an dem Nutzen des Gesetzes, da deutsche Unternehmen bereits internationale Standards wie die der International Labor Organisation befolgten. Auch andere Wirtschaftsverbände und deutsche Politiker*innen bezweifeln die praktische Umsetzbarkeit und Effektivität eines Sorgfaltspflichtengesetzes. So bezeichnete Stefan Rouenhoff (CDU) das geplante Lieferkettengesetz polemisch als „Investitionsverhinderungsgesetz“, da es Investitionsrisiken unzumutbar erhöhen würde (Hib 2020). Neben einem Investitionsrückgang im Globalen Süden befürchtet der Handelsverband Deutschland zudem „klare Wettbewerbsverzerrungen mit

Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE)

Betrieben beispielsweise aus den USA oder China“ (BDA 2020). Um diese zu vermeiden, fordert Melanie Eckhard, Referentin des Afrika-Vereins der deutschen Wirtschaft, im SLE Webinar eine multilaterale Lösung auf OECD Ebene. Andernfalls könnten sich deutsche Unternehmen aufgrund von Haftungssorgen und größerer Risikowahrnehmung aus Märkten im Globalen Süden zurückziehen. Es bestünde Grund zur Sorge, dass das hierbei entstehende Vakuum durch Investoren, denen Menschenrechte nicht am Herzen liegen, gefüllt werde.

Potentiale und Grenzen des Gesetzes

Vor dem Hintergrund dieser Positionen steht das Lieferkettengesetz vor mindestens zwei Herausforderungen. Zum einen gilt es, zivilgesellschaftliche Forderungen nach Wirksamkeit zu berücksichtigen, zum anderen müssen etwaige negative Wirkungen wie Wettbewerbsnachteile oder ein Investitionsrückgang in risikoreichen Märkten bedacht werden. Der Interessenskonflikt rückt auch Fragen zum gesetzlichen Anwendungsbereich und zu den Durchsetzungsmechanismen in den Vordergrund: Wie weit innerhalb der Zulieferketten gelten welche Sorgfalts- und Berichtspflichten für welche Unternehmen?

Der Wirkungshorizont des Gesetzes erweitert sich – theoretisch - mit jeder zusätzlich einbezogenen Lieferkettenebene. Demgegenüber steigen gleichzeitig die Kontrollkosten. Zudem werden Kontrollmöglichkeiten und Einfluss der Unternehmen mit jeder Ebene geringer. Die Entscheidung, wie weit Zuliefererfirmen vom Gesetz betroffen sind, könnte zu einer Gradwanderung werden. Wie realistisch ist es, dass ein deutsches Unternehmen die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards entlang seiner gesamten Lieferkette überprüfen kann?

Ein Kritikpunkt am Gesetz entspringt dem Spannungsfeld zwischen nationaler Souveränität und überstaatlicher Normen und thematisiert die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung durch private Wirtschaftsunternehmen. Deutsche Unternehmen würden durch ein Lieferkettengesetz Verantwortung übernehmen, die eigentlich den gewählten Regierungen anderer Staaten obliege. So verweist Stefan Rouenhoff darauf, dass „Menschenrechtsverstöße und Umweltzerstörungen [...] im Kern auf eine fehlende Rechtsstaatlichkeit und auf ein Politik- und Verwaltungsversagen in den betroffenen Ländern zurückzuführen“ (Hib 2020) seien. Diese Themen seien Aufgabe der deutschen Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit und könnten trotz unternehmerischer Sorgfaltspflicht nicht den Unternehmen übertragen werden.

Die Initiative Lieferkette hält dagegen: „[d]ie Verantwortung für die Einhaltung von Menschen- und Arbeitsrechten allein bei den Produktionsländern zu verorten, ignoriert [...] die tatsächlichen Machtverhältnisse und begrenzten Spielräume finanzschwacher Staaten“ (Otten und Reinwald 2020). Gerade hier könne ein Lieferkettengesetz volle Wirkung entfalten: die Durchsetzung globaler Menschenrechts- und Umweltstandards wird für Produktionsländer zum Standortvorteil – und kehrt damit die Logik der Globalisierung, die bislang lediglich auf Kostenvorteilen beruhe, um. Somit mache ein Lieferkettengesetz die konsequente Durchsetzung internationaler Standards auch für Regierungen attraktiver. Ein potentieller Nachteil im globalen Wettbewerb könnte durch verantwortungsvolles Handeln entlang der Lieferketten in einen Wettbewerbsvorteil korrigiert werden. Konsument*innen könnten es wertschätzen, wenn Unternehmen Umwelt- und Menschenrechtsstandards einhalten. Folglich könnte die Kund*innenbindung und die Nachfrage

Wirkung des Lieferkettengesetz durch höhere Löhne (DGB 2018):



Quellen:

AA (2020): Monitoring zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/monitoring-nap/2124010>

BDA (2020): Der Sinn eines Lieferkettengesetzes. <https://arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/77849DA45B5B8084C12584F9004D24CA>

BMZ (2019): Auf der Suche nach einer intelligenten (smarten) Regulierung für nachhaltige Lieferketten auch im Rohstoffsektor. https://www.bmz.de/rue/de/publikationen_aktuelles/aktuelleMeldungen/2019/Maerz/Smart_Mix/index.html

BMZ (2020): Faire globale Liefer- und Wertschöpfungsketten. <https://www.bmz.de/de/themen/lieferketten/index.html>

DGB (2018): Existenzsichernde Löhne entlang der Lieferketten. <https://www.dgb.de/lieferkettengesetz/++co++863c7b2c-bbfe-11e8-be01-52540088cada>

DIHK (2020): Lieferkettengesetz brächte mehr Bürokratie als Nutzen. <https://www.dihk.de/de/aktuelles-und-presse/presseinformationen/lieferkettengesetz-braechte-mehr-buerokratie-als-nutzen-27266>

DLF (2020): „Kein Appell der deutschen Wirtschaft gegen Menschenrechte“. https://www.deutschlandfunk.de/streit-um-geplantes-lieferkettengesetz-kein-appell-der.694.de.html?dram:article_id=480493

Hib (2020): Regelung und Prüfung von Lieferketten. <https://dbtg.tv/fvid/7427787>

LKG (2020): <https://lieferkettengesetz.de/>

Otten und Reinwald (2020): Argumentationsleitfaden für aktive der Initiative Lieferkettengesetz. Herausgeber: Initiative Lieferkettengesetz. Artikelnr.: 129 700 570 Berlin/Bonn, überarbeitete, 2. Auflage, Februar 2020.

UN (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations "Protect, Re-spect and Remedy" Frame-work. New York ; Geneva .

SLE YouTube Channel

Alle Videos zu den Entwicklungspolitischen Diskussionstagen (EPDT) und zu anderen Themen finden Sie auf unserem Youtube Kanal:
<https://youtube.com/channel/UCfutXclDn4TkhfixGypnaFw>

steigen. Dies setzt natürlich voraus, dass die Einhaltung von Standards für die Kund*innen ersichtlich ist. Ein klarer gesetzlicher Rahmen beseitigt fürderhin den Wettbewerbsnachteil von Unternehmen, die sich bereits freiwillig stark für eine bessere Kontrolle ihrer Lieferkette einsetzen.

Ausblick und Empfehlungen

Trotz der kritischen Haltung von Wirtschaftsminister Peter Altmaier (CDU) ist nach den Ergebnissen der zweiten Monitoring-Erhebung auf Grundlage des Koalitionsvertrages davon auszugehen, dass ein Gesetz zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet wird. Während das Kanzleramt den Gesetzesvorstoß im ersten Quartal des Jahres noch mit dem Verweis auf den Einbruch der Wirtschaft in der Covid-19 Krise gebremst hatte, unterstützt Angela Merkel (CDU) laut Regierungssprecher nun das Anliegen des Entwicklungs- und des Arbeitsministeriums. Die Diskussion in diesem Webinar hat die heterogenen Standpunkte zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure offenbart. Politische Entscheidungsträger*innen sollten deren Forderung nach Partizipation bei der Gestaltung des Gesetzes ernst nehmen, um bei der Ausarbeitung des Anwendungsbereiches den Balanceakt zwischen effektiven Durchsetzungsmechanismen und befürchteten Wettbewerbsnachteilen zu meistern.

Gewiss hätte ein deutsches Lieferkettengesetz eine große Signalwirkung für ver-

gleichbare Vorhaben auf multilateraler Ebene. Ein solches wurde bereits von EU-Justizkommissar Didier Reynders im April 2020 angekündigt. Zudem würde eine für EU oder gar OECD Staaten geltende gesetzliche Sorgfaltspflicht im Sinne des *level playing fields* zu gleichen Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen innerhalb des Wirtschaftsraums führen und somit auch von Wirtschaftsakteur*innen akzeptiert werden. Es ist zu erwarten, dass Deutschland dieses Unterfangen während seiner EU-Präsidentschaft vorantreiben wird, um so den Bedürfnissen aller Akteur*innen gerecht zu werden. Diese Einschätzung basiert auf drei Argumentationslinien, die während der Podiumsdiskussion thematisiert wurden:

1. Eine multilaterale Lösung hätte ein enormes Potential, die Lebens- und Arbeitsbedingungen für betroffene Beschäftigte entlang globaler Lieferketten zu verbessern.
2. Das Gesetz würde europaweit gelten und dadurch lediglich zu potentiellen Wettbewerbsnachteilen zwischen interkontinentalen Unternehmen führen. Dies wäre vor allem für die genannten Staaten interessant, die die Sorgfaltspflicht in verschiedener Form bereits gesetzlich verankert haben.
3. Die Verantwortung zur Kontrolle der Einhaltung der Sorgfaltspflicht obläge der Europäischen Union, was eine einheitliche Regelung verspricht.

Dieses Briefing Paper entstand auf Grundlage des Webinars am 27. Mai 2020 im Rahmen der Entwicklungspolitischen Diskussionstage (EPDT), die das SLE gemeinsam mit der Heinrich-Böll-Stiftung e.V. jährlich veranstaltet. Es diskutierten:

Anosha Wahidi
Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Eva-Marie Reinwald
Südwind-Institut

Melanie Eckhard
Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft