



IW-Policy Paper 5/21

Nachhaltigkeit in Lieferketten

Eine ökonomische Bewertung von Gesetzesvorschlägen
Galina Kolev und Adriana Neligan

Köln, 03.03.2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Hintergrund	4
2 Politische Debatte: Sorgfaltspflichten in Lieferketten	5
2.1 Unternehmenssicht: Nachhaltigkeit in der Lieferkette	5
2.2 Ein freiwilliges universales Abkommen: Agenda 2030 der Vereinten Nationen	7
2.3 Vorhandene freiwillige Standards und Rahmenwerke für Sorgfaltspflichten	8
2.4 Vorhandene verbindliche Sorgfaltspflichten in bestimmten Bereichen/Ländern	10
2.5 Geplante Gesetze auf deutscher und europäischer Ebene	12
2.5.1 Deutschland: Lieferkettengesetz	13
2.5.2 EU: Verbindliche Sorgfaltspflichten in der Lieferkette	15
2.5.3 Zwischenfazit	16
3 Ökonomische Einordnung von Sorgfaltspflichten in internationalen Wertschöpfungsketten	17
3.1 Gegenseitige Vorteile der internationalen Arbeitsteilung	17
3.2 Rechtfertigungsanalyse eines potenziellen Lieferkettengesetzes zur Internalisierung von externen Effekten	20
3.2.1 Deutsche Unternehmen als Käufer, Investoren, Innovatoren, Standardsetzer	20
3.2.2 Folgen eines deutschen Lieferkettengesetzes im Wettbewerb	22
3.3 Governance als globales öffentliches Gut	23
4 Fazit: Realistische Wege für nachhaltigere Lieferketten	24
Literatur	27
Abstract	31
Abbildungsverzeichnis	32

JEL-Klassifikation:

F18 – Internationaler Handel und Umwelt

Q56 – Umwelt und Entwicklung

Q01 – Nachhaltige Entwicklung

Zusammenfassung

In vielen deutschen Unternehmen ist die Umsetzung von Nachhaltigkeit bereits fest verankert, indem sie die ökonomischen, ökologischen und sozialen Wechselbeziehungen ihrer Tätigkeiten analysieren, sich Ziele setzen und Kennzahlen, die über die unterschiedlichen Dimensionen ihres Geschäfts Auskunft geben, veröffentlichen. Doch die Komplexität und Unwägbarkeiten, die ein verschachteltes Netz aus internationalen Wirtschaftsbeziehungen mit sich bringt, machen die lückenlose Überwachung von globalen Lieferketten nahezu unmöglich. Es gibt zahlreiche Initiativen weltweit, um das nachhaltige Wirtschaften zu stärken. Mit der Einigung auf ein Lieferkettengesetz in Deutschland sollen große Unternehmen in mehreren Stufen dazu verpflichtet werden, ihr eigenes Unternehmen sowie ihre Direktlieferanten auf die Einhaltung von Menschenrechtsstandards zu prüfen. Und auch die EU plant, verbindliche Sorgfaltspflichten in der Lieferkette einzuführen. Bereits im Verlauf des Jahres 2021 ist mit einem entsprechenden Entwurf zu rechnen. Im Rahmen einer Gesetzesinitiative schlägt das Europäische Parlament eine Gesetzgebung vor, die über die anvisierten deutschen Regelungen für ein Lieferkettengesetz gehen.

Die ökonomische Analyse in dem vorliegenden Policy Paper deutet darauf hin, dass die Argumente für ein Lieferkettengesetz oft nur eine verkürzte Abbildung der Realität darstellen. Das Lieferkettengesetz soll die negativen externen Effekte internalisieren, die sich aus der potenziellen Ausbeutung von natürlichen Ressourcen und Arbeitskräften in Ländern mit gravierenden Governance-Problemen ergeben. Was jedoch bei dieser Betrachtung unberücksichtigt bleibt, ist die drohende Vernichtung positiver Effekte, die Entwicklungs- und Schwellenländer den Unternehmen aus Deutschland und der EU zu verdanken haben, wenn diese Unternehmen sich aufgrund der kostspieligen Bürokratie infolge des Lieferkettengesetzes aus diesen Ländern zurückziehen. Sie schaffen dort Arbeitsplätze, bringen neuere Technologien mit sich und setzen Produkt- und Produktionsstandards vor Ort. Zudem adressiert ein nationales oder sogar europäisches Lieferkettengesetz nicht das Hauptproblem in den betroffenen Ländern, das heißt die schwache Governance, die die Ausnutzung von natürlichen Ressourcen und Arbeitskräften ermöglicht. Hierbei handelt es sich um ein globales Problem, das eine globale Lösung erfordert. Aktuell steht die Nachfrage aus der EU für eine Wertschöpfung in Billionenhöhe in diesen Ländern, allein in den von der OECD erfassten 23 Nicht-OECD-Ländern außerhalb der EU sowie Mexiko und die Türkei wird eine Wertschöpfung in Höhe von 926 Milliarden US-Dollar erwirtschaftet, die ihre Endverwendung in der EU findet. Sollten die dahinterstehenden Unternehmen mit übermäßiger Bürokratie und den damit verbundenen Handelshemmnissen auf ihre Importe aus diesen Ländern konfrontiert sein, so droht ein erheblicher Verlust an Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Kontext und ein Rückzug aus diesen Ländern.

Eine europäische Lösung für die Forderung nach mehr Transparenz und verbindlichen Sorgfaltspflichten ist eindeutig gegenüber den drohenden nationalen Lösungen zu bevorzugen, um die Zuständigkeit der EU für handelspolitische Fragen zu respektieren und zu gewährleisten. Doch auch hier soll sichergestellt werden, dass die entsprechende Regelung die heutige Komplexität von Lieferketten berücksichtigt und keine unrealistischen prohibitiven Forderungen an die Nachverfolgung von Lieferungen auf mehreren Stufen entlang der Lieferkette stellt, um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen nicht zu beeinträchtigen und die Entwicklungsfortschritte in den betroffenen Ländern nicht zu gefährden.

1 Hintergrund

Die weltweite Unterbrechung von Lieferketten durch die Corona-Pandemie zeigt deutlich, dass die heutige Weltwirtschaft ein hochintegriertes Netz an privatwirtschaftlichen Akteuren ist (Kolev/Obst, 2020). Globale, stark integrierte Lieferketten sind heute zu komplexen und unübersichtlichen Netzwerken geworden, deren lückenlose Überwachung nahezu unmöglich ist. Die Komplexität und Unwägbarkeiten, die ein verschachteltes Netz aus Wirtschaftsbeziehungen mit sich bringt, stellen global agierende Unternehmen bezüglich ihrer Verantwortung in globalen Wertschöpfungsketten vor neue Herausforderungen. Um dieser globalen Verantwortung gerecht zu werden und die kritischen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt so gering wie möglich zu halten, ist es wichtig, diese internationale Vernetzung auch mit Blick auf die Beschaffung transparent zu beschreiben. Die Bandbreite der zu berücksichtigenden Aspekte ist groß und reicht vom Umweltschutz bis hin zu Arbeitsbedingungen, Menschenrechten und Sozialstandards (Diermeier et al., 2017).

Nachhaltigkeit im ökonomischen, ökologischen und sozialen Sinne stellt heute ein wesentliches Leitprinzip für politisches und wirtschaftliches Handeln dar und hat in internationalen, europäischen und nationalen Nachhaltigkeitsstrategien Eingang gefunden. Mit dem Pariser Klimaabkommen und der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung fanden global gültige Einigungen auf einen nachhaltigeren Wirtschaftspfad statt (Demary/Neligan, 2018). Während in Deutschland ein weitgehender gesellschaftlicher Konsens darüber besteht, dass die unternehmerische Leistungserstellung unter ökonomischen, ökologischen und sozialen Gesichtspunkten nachhaltig gestaltet werden sollte, existiert in vielen Ländern ein anderes Verständnis. Dies gilt besonders in Ländern, in denen gesellschaftliche Grundbedürfnisse noch nicht umfassend befriedigt werden können. Deutsche Unternehmen haben aufgrund ihrer Wirtschaftskraft und der vernetzten Wertschöpfungsketten gerade hier die Chance, durch die Implementierung deutscher Standards einen Unterschied in Richtung Nachhaltigkeit zu machen. Verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln kann aber nicht die Rolle des Staates – beispielsweise bei der Durchsetzung von Menschenrechten – ersetzen. (Diermeier et al., 2017).

In den letzten Jahren hat die Diskussion um die Verantwortung in globalen Lieferketten und den damit verbundenen Sorgfaltspflichten deutlich an Fahrt aufgenommen. Nicht zuletzt die monatelangen Streitereien in der Großen Koalition um ein Sorgfaltspflichtengesetz, dem sogenannten Lieferkettengesetz, haben das Thema stark in die öffentliche Wahrnehmung gebracht. Mitte Februar 2021 kam es zu einem Kompromiss. Parallel wird auch an einer europäischen Lösung gearbeitet. Dabei spielt Nachhaltigkeit in der Lieferkette bei den Unternehmen bereits heute eine wichtige Rolle. Dieses Papier bewertet in Kapitel 2 die aktuelle politische Diskussion mit einem Überblick über die bisherigen sowie die geplanten Rahmenwerke und Regelungen. Kapitel 3 ordnet die Rolle von Sorgfaltspflichten in internationalen Wertschöpfungsketten ein. Abschließend liefert Kapitel 4 ein Fazit. Hervorzuheben ist dabei, dass eine europäische Lösung gegenüber den drohenden nationalen Ansätzen wie in Deutschland zu bevorzugen ist. Die EU-Institutionen sollen dabei der heutigen Komplexität von Lieferketten Rechnung tragen und realistische Forderungen an die Unternehmen formulieren, um ihre Wettbewerbsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen und die Entwicklungsfortschritte in zahlreichen Entwicklungs- und Schwellenländern nicht zu gefährden.

2 Politische Debatte: Sorgfaltspflichten in Lieferketten

Aktuell wird viel über Gesetze zur Einhaltung von Sorgfaltspflichten in globalen Lieferketten auf nationaler und europäischer Ebene diskutiert. Doch auch ohne Regulierungen achten viele deutsche Unternehmen bereits auf Nachhaltigkeit in ihren Lieferketten. Das Thema Sorgfaltspflichten ist aber auch auf der politischen Agenda nicht neu. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die wichtigsten freiwilligen Rahmenwerke sowie verbindlichen Vorgaben und beschreibt die geplanten Legislativen auf nationaler und europäischer Ebene.

2.1 Unternehmenssicht: Nachhaltigkeit in der Lieferkette

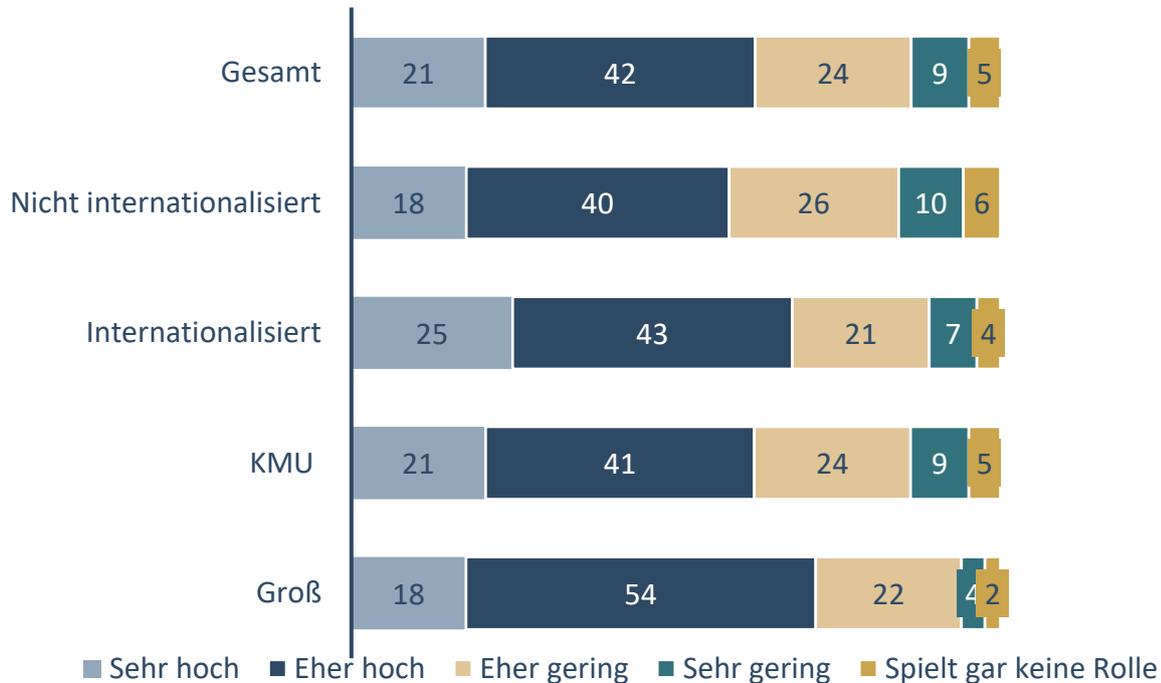
In vielen deutschen Unternehmen ist die Umsetzung von Nachhaltigkeit in den betrieblichen Alltag bereits fest verankert, indem sie die ökonomischen, ökologischen und sozialen Wechselbeziehungen ihrer Tätigkeiten analysieren, sich Ziele setzen und Kennzahlen, die über die unterschiedlichen Dimensionen ihres Geschäfts Auskunft geben, veröffentlichen. Laut CorporateRegister (2021) wurden im Jahr 2019 in Deutschland 729 Nachhaltigkeitsberichte erstellt, darunter 229 Berichte mit unabhängigen Zuverlässigkeitserklärungen. Seit 2017 sind auch große kapitalmarktorientierte Unternehmen aufgrund der europäischen CSR-Richtlinie dazu verpflichtet, einen Nachhaltigkeitsbericht zu erstellen (siehe Abschnitt 2.4). Dass unternehmerische Verantwortung nicht vor Ländergrenzen Halt macht, zeigt eine Studie der IW Consult: Im Jahr 2015 wurden 76 deutsche Unternehmen, darunter zwölf DAX-30-Unternehmen in Hinblick auf Nachhaltigkeitsaspekte an den Standorten ihrer Auslandsdirektinvestitionen befragt. Demnach nehmen gut vier von fünf der befragten Unternehmen nicht nur ihre ökologischen Standards an ihre Niederlassungen mit, sondern es kommen die gleichen sozialen Standards für Mitarbeiter im Inland und Ausland zur Anwendung (IW Consult, 2015).

Eine lückenlose Überwachung von globalen, stark integrierten Lieferketten ist nahezu unmöglich. Je kritischer die Rohstoffe sind und je weiter vorgelagert die Produktion stattfindet, desto schlechter ist der Wissensstand in den Unternehmen über die Rohstoffherkunft. In den Vorleistungen liegen der größte Teil des Rohstoffverbrauchs und somit die meisten Rohstoffrisiken (Bardt et al., 2013). Auch am Beginn der Wertschöpfungskette – der Beschaffung von Rohstoffen – ist Transparenz in Bezug auf rechtliche und ethische Fragen wie die Verwendung von metallischen und mineralischen Rohstoffen, die entweder aus Konfliktgebieten stammen oder unter Missachtung von Mindeststandards zum Schutz der Menschen und der Umwelt gewonnen wurden, wichtig (Diermeier et al., 2017).

Nachhaltigkeit in der Lieferkette spielt losgelöst von künftigen verbindlichen Sorgfaltspflichten in Unternehmen bereits heute eine wichtige Rolle (Abbildung 2-1). Eine Unternehmensbefragung im IW-Zukunftspanel von Anfang 2020 zeigt, dass drei Fünftel des Produzierenden Gewerbes der Nachhaltigkeit in der Lieferkette mindestens einen hohen Stellenwert beimessen – darunter gab ein Fünftel der Unternehmen sogar sehr hoch an. Bei großen Industrieunternehmen sind es sogar mehr als sieben von zehn Unternehmen. Kaum ein produzierendes Unternehmen gab an, dass das Thema gar keine Bedeutung im Unternehmen hat.

Abbildung 2-1: Stellenwert von Nachhaltigkeit in der Lieferkette in der Industrie

Angaben in Prozent der Unternehmen, Produzierendes Gewerbe



KMU: bis 249 Mitarbeiter, groß: ab 250 Mitarbeiter, internationalisiert: exportiert und/oder produziert im Ausland.
 Quellen: IW-Zukunftspanel, 2020; Institut der deutschen Wirtschaft

Unternehmen können unterschiedlich auf internationalen Märkten agieren. Sie können Waren exportieren und/oder vor Ort produzieren. Unternehmen, die über Exporte und/oder Auslandsproduktion internationalisiert sind, messen der Nachhaltigkeit in der Lieferkette einen deutlich höheren Stellenwert bei. Mehr als zwei Drittel der internationalisierten Unternehmen im Produzierenden Gewerbe stufen dieses Thema zumindest mit eher hohem Stellenwert ein. Jedes vierte internationalisierte produzierende Unternehmen gab sogar sehr hoch an. Bei den nicht internationalisierten Unternehmen sind es weniger als drei Fünftel der Unternehmen, die zumindest eher hoch ankreuzten.

Nachhaltigkeit in der Lieferkette ist ein Thema, das in der Industrie vor allem im Unternehmen selbst oder durch die Einbindung in Wertschöpfungsketten behandelt wird (Abbildung 2-2):

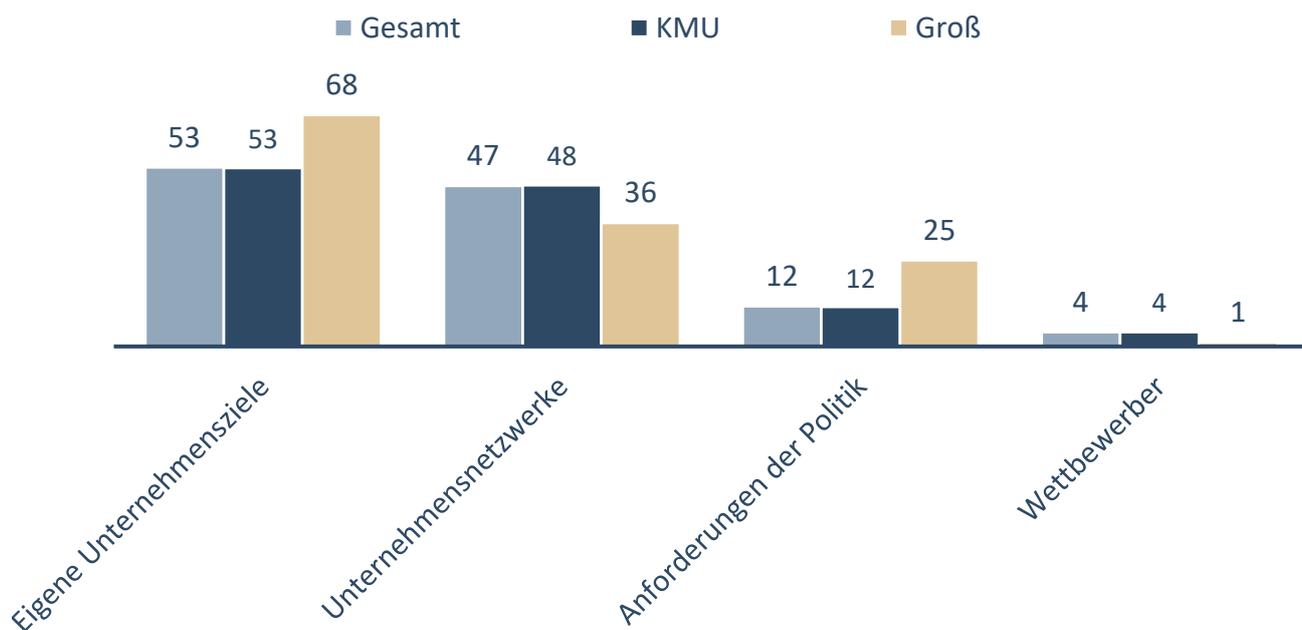
- Mehr als jedes zweite produzierende Unternehmen beschäftigt sich mit der Nachhaltigkeit in der Lieferkette als Resultat eigener gesetzter Unternehmensziele – das trifft sogar bei mehr als zwei von drei großen Industrieunternehmen zu.
- Für knapp die Hälfte des Produzierenden Gewerbes sind Unternehmensnetzwerke wie Lieferanten die verantwortlichen Akteure für die Beschäftigung im Unternehmen mit dem Thema. Während dies bei großen Unternehmen nur bei gut einem Drittel der Fall ist, sind es vor allem kleine und mittelständische Unternehmen (KMU), die hier von anderen Unternehmen zu dem Thema herangeführt werden. Dies liegt sicherlich daran, dass KMU häufig

weiter vorgelagert in der Wertschöpfungskette stehen und Anforderungen in Bezug auf die Nachhaltigkeit und Transparenz von nachgelagerten Unternehmen miterfüllen müssen.

- Nur eine Minderheit der Unternehmen gibt an, dass das Thema aufgrund von politischen Anforderungen auf der unternehmerischen Agenda steht. Deutlich mehr sind es bei großen Industrieunternehmen: Eins von vier Großunternehmen sieht die Anforderungen der Politik als wesentlichen Treiber. Es ist anzunehmen, dass dies auf die CSR-Berichtspflichten (siehe Abschnitt 2.4) zurückzuführen ist.
- Wettbewerber spielen keine Rolle für die Beschäftigung mit der Nachhaltigkeit in Lieferketten.

Abbildung 2-2: Treiber von Nachhaltigkeit in der Lieferkette

Angaben in Prozent der Unternehmen, Mehrfachnennungen, Produzierendes Gewerbe



KMU: bis 249 Mitarbeiter, groß: ab 250 Mitarbeiter.

Quellen: IW-Zukunftspanel, 2020; Institut der deutschen Wirtschaft

2.2 Ein freiwilliges universales Abkommen: Agenda 2030 der Vereinten Nationen

Mit der Agenda 2030 der Vereinten Nationen (UN) für nachhaltige Entwicklung fand gemeinsam mit dem Pariser Klimaabkommen ein globaler Paradigmenwechsel in Richtung Nachhaltigkeit auf allen Ebenen statt. Die Agenda 2030 formuliert 17 Ziele (SDGs), für eine nachhaltige ökonomische, ökologische und soziale Entwicklung in diesem Jahrzehnt. Es handelt sich dabei um das

erste globale Abkommen mit einem universellen umfassenden Aktionsplan, der alle Länder und Interessengruppen (Regierungen, Zivilgesellschaft, Privatsektor und Wissenschaft) adressiert. Obwohl rechtlich nicht verpflichtend, wird von den Nationalstaaten erwartet, dass sie diese Vorgaben konsequent umsetzen. Auch die Bundesregierung folgt in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie diesen SDGs. Dabei sollen gerade Unternehmen eine Schlüsselfunktion zur Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele einnehmen (Diermeier et al., 2017).

Übergeordnete gesellschaftliche Ziele sind eine intakte Umwelt, gute soziale Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie eine erfolgreiche Wirtschaft und damit Wohlstand. Das komplexe Konzept basiert auch auf einem Drei-Säulen-Modell mit einer ökologischen, einer wirtschaftlichen und einer sozialen Dimension, die gleichberechtigt nebeneinanderstehen. Diese Mehrdimensionalität der Nachhaltigkeit stellt aber ein Problem dar, da Maßnahmen in verschiedener Weise auf die drei Bereiche einzahlen oder sogar entgegenwirken. Dennoch machen die weltweiten Abhängigkeiten und die Verflechtungen es erforderlich, die eigenen Auswirkungen auf die verschiedenen Ziele sorgfältig zu prüfen. Insofern strebt die Agenda auch mit mehreren SDGs an, die Nachhaltigkeit globaler Lieferketten zu stärken (Eyerund/Neligan, 2020). Sie zielt unter anderem darauf ab, die Nachhaltigkeit besonders mit den Zielen 8 (inklusives nachhaltiges Wachstum), 9 (inklusive und nachhaltige Industrialisierung), 12 (nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster) und 17 (globale Partner für eine nachhaltige Entwicklung) zu stärken (Diermeier et al., 2017).

2.3 Vorhandene freiwillige Standards und Rahmenwerke für Sorgfaltspflichten

Bislang sollten multinationale Unternehmen ihren Sorgfaltspflichten überwiegend auf Basis von freiwilligen Maßnahmen nachkommen. Hierfür stehen verschiedene internationale Standards und Rahmenwerke als Orientierungshilfe zur Verfügung:

- Der erste globale Standard für Due Diligence sind die vom UN-Menschenrechtsrat im Jahr 2011 verabschiedeten **Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der UN**, die die Verletzung von Menschenrechten durch Unternehmen verhindern sollen. Diese UN-Leitprinzipien definieren die staatliche Schutzpflicht sowie die unternehmerische Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte in globalen Lieferketten (DGCN, 2020; Europäisches Parlament, 2020). Sie sind der erste globale Rahmen, der die Pflichten und Verantwortlichkeiten von Regierungen sowie Unternehmen zur Vermeidung, Bewältigung und Behebung der Auswirkungen der globalisierten Wirtschaftstätigkeit auf die Menschenrechte beschreibt (EPRS, 2020). Diese bildeten in Deutschland auch die Grundlage für den Nationalen Aktionsplan (NAP), der zu einem Entwurf für ein Lieferkettengesetz auf nationaler Ebene geführt hat.
- Weitere wichtige freiwillige Standards für Unternehmen in Bezug auf die Sorgfaltspflicht sind die **OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen** aus dem Jahr 2011 sowie die **dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)** aus dem Jahr 2017. Die **OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen** waren bislang ein zentrales Instrument für verantwortungsvolle Unternehmensführung für alle relevanten Themenbereiche wie Menschenrechte, Arbeitsrechte, Offenlegung von Informationen, Umwelt, Bestechung, Verbraucherinteressen, Wissenschaft

und Technologie, Wettbewerb sowie Besteuerung. Bei der letzten Aktualisierung im Jahr 2011 wurden sowohl ein neues Menschenrechtskapitel in Übereinstimmung mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte als auch ein neuer Ansatz für Due Diligence und verantwortungsvollem Lieferkettenmanagement hinzugefügt (OECD, 2011; EPRS, 2020). Ergänzend unterstützt der **OECD-Leitfaden zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln** aus dem Jahr 2018 Unternehmen praxisnah bei der Umsetzung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. In diesem Leitfaden werden Erklärungen zu den Due-Diligence-Empfehlungen und zugehörigen Bestimmungen der Leitsätze verständlich formuliert (OECD, 2018). Verpflichtend sind weiterhin die Arbeitsnormen der IAO. Darüber hinaus ermutigt die **dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der IAO** in ihrer letzten Fassung aus dem Jahr 2017 Unternehmen, freiwillige Sorgfaltspflichtenmechanismen einzurichten, um tatsächliche und potenzielle negative Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit in Bezug auf international anerkannte Menschenrechte zu erkennen, zu verhindern, zu mindern und darüber Rechenschaft abzulegen (IAO, 2017; EPRS, 2020).

- Für die Erstellung von Nachhaltigkeitsberichten gibt es verschiedene Standards und Rahmenwerke. Ein global wichtiger Rahmen sind die **G4-Leitlinien der Global Reporting Initiative (GRI)**, die Berichterstattungsgrundsätze, Standardangaben und eine Umsetzungsanleitung zur Erstellung von Nachhaltigkeitsberichten für alle Organisationen, unabhängig von Größe, Branche oder Standort, bieten. Weitere wichtige freiwillige globale Standards zur Selbstverpflichtung sind die **ISO 26000** und der **UN Global Compact**, da sie einen Verhaltenskodex bei Auslandsinvestitionen und bei der Zusammenarbeit mit ausländischen Zulieferern bieten. Der **Deutsche Nachhaltigkeitskodex (DNK)** etabliert sich zunehmend in Deutschland, da er einfach anzuwenden und an umfassendere Standards wie UN Global Compact und GRI anknüpfbar ist (BMAS, o. J.; GRI, 2015; Eyerund/Möller, 2016;). Mit dem **OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten** sollen auf freiwilliger Basis transparente, konfliktfreie Lieferketten und ein nachhaltiges unternehmerisches Engagement im Bereich mineralischer Rohstoffe geschaffen werden. Es enthält Anleitungen für ein verantwortungsvolles globales Lieferkettenmanagement für alle Mineralien im Hinblick auf die Achtung von Menschenrechten und der Vermeidung von Konflikten über den Einkauf von Mineralien oder Metallen (OECD, 2019). Die EU-Verordnung über Konfliktmineralien orientiert sich auch an diesem Leitfaden (siehe Abschnitt 2.4). Auch China hat mit den **CCCMC Guidelines for Social Responsibility in Outbound Mining Investments** eigene Leitlinien zu Konfliktmineralien auf Basis der OECD-Leitlinien erstellt (CCCMC et al., 2017; Europäische Kommission, 2018).
- In die gleiche Richtung geht die freiwillige Initiative einer globalen Multi-Stakeholder-Initiative für Finanztransparenz und Rechenschaftspflicht im rohstoffgewinnenden Sektor (**Extractive Industries Transparency Initiative – EITI**). Seit der Einleitung der Kandidatur bei EITI durch die Bundesregierung im Jahr 2014 wurden viele Meilensteine erreicht: 2017 wurde der erste D-EITI-Bericht veröffentlicht, der neben Kontextinformationen zum deutschen Rohstoffsektor einen Abgleich der wichtigsten Finanzströme der rohstoffgewinnenden Unternehmen sowie der staatlichen Stellen enthält. Nach einer aktualisierten zweiten

Auflage des ersten D-EITI-Berichts im Jahr 2018 durchlief Deutschland erfolgreich seine erste Validierung und ist seit 2019 ein EITI-konformes Land (D-EITI, 2021).

2.4 Vorhandene verbindliche Sorgfaltspflichten in bestimmten Bereichen/Ländern

Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über verschiedene gesetzliche Sorgfaltspflichten, die bisher nur für bestimmte Bereiche oder Einzelstaaten gelten. Dabei hat die Europäische Union (EU) bereits folgende verbindliche Sorgfaltspflichten erlassen:

- **EU-Verordnung über Konfliktmineralien:** Für die im Januar 2021 in Kraft getretene EU-Verordnung über Konfliktmineralien bilden die oben genannten freiwilligen „OECD-Leitsätze für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht (Due Dilligence) zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten“ die Grundlage. Hierbei werden EU-Unternehmen in der Lieferkette verpflichtet, sicherzustellen, dass diese die „Konfliktmineralien“ Zinn, Wolfram, Tantal und Gold lediglich von verantwortungsvollen und konfliktarmen Quellen beziehen. Verhindert werden soll, dass der Handel mit diesen vier Mineralien zur Finanzierung bewaffneter Konflikte beiträgt oder diese in Zwangsarbeit abgebaut werden (Europäisches Parlament, 2017; Europäische Kommission, 2018). Diese Regelung betrifft Unternehmen unmittelbar, die diese Mineralien einführen und eine bestimmte Mengengrenze überschreiten. Dazu können auch Halbzeuge wie Drähte oder Stäbe gehören. Nicht betroffen sind zudem Recyclingmaterialien und Nebenprodukte, für die ein entsprechender Nachweis erbracht wird. Für die Weiterverarbeitung, das heißt für die Produzenten und Importeure von Endprodukten, sind keine verbindlichen Regelungen vorgesehen, aber sie werden zu einer freiwilligen Sorgfaltspflicht aufgefordert. Die EU wird dazu ein Register ab 2021 zur Verfügung stellen. Größere Unternehmen (ab 500 Beschäftigte) müssen Auskunft zu ihrem Bezug von diesen Konfliktmineralien geben. Dies kann zur Folge haben, dass Unternehmen an den unterschiedlichsten Stellen der Lieferketten von ihren Kunden oder Lieferanten zum Nachweis ihrer Sorgfaltspflichten aufgefordert werden (BDI et al., 2020). Im Gegensatz zu der EU-Verordnung gelten die OECD-Leitlinien für alle mineralischen Rohstoffe und für die gesamte Lieferkette, einschließlich der Unternehmen von der Schmelze bis zum fertigen Produkt, sie sind aber nicht rechtlich bindend. Auch in den USA gibt es seit 2010 ein verpflichtendes Regelwerk mit dem im Rahmen des Dodd-Frank-Gesetzes festgelegten Offenlegungs- und Berichtspflichten für US-börsennotierte Unternehmen bezüglich der Verwendung von Konfliktmineralien aus der Demokratischen Republik Kongo und den Anrainerstaaten. Dies betrifft deutsche Unternehmen direkt, wenn sie an der US-Börse registriert sind, aber auch indirekt, wenn sie an der US-Börse registrierte Unternehmen beliefern Die EU-Regelung schließt jedoch im Unterschied zum Dodd-Frank-Gesetz wie die OECD-Richtlinien alle globalen Konfliktherde ein (Diermeier et al., 2017).
- **EU-Holzhandelsverordnung:** Im Jahr 2010 verabschiedete die EU die Holzhandelsverordnung, die Marktteilnehmer, welche Holz und Holzzeugnisse erstmalig auf dem EU-Binnenmarkt in Verkehr bringen, einer Sorgfaltspflicht unterwirft und von Händlern in der Lieferkette verlangt, grundlegende Informationen über ihre Lieferanten und Käufer bereitzustellen, um die Rückverfolgbarkeit von Holz und Holzzeugnissen zu verbessern (Europäisches

Parlament, 2020). Ziel dieses seit 2013 gültigen Gesetzes ist es, den Handel mit Holz und Holzzeugnissen mit illegalem Einschlag in der EU zu unterbinden.

- **EU-CSR-Richtlinie:** Große kapitalmarktorientierte Unternehmen sind in der EU jedoch bereits verpflichtet, einen Nachhaltigkeitsbericht zu erstellen. Mit der Umsetzung der EU-Richtlinie zur nichtfinanziellen Berichterstattung für Unternehmen sind seit Anfang 2017 kapitalmarktorientierte Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern in der EU nach dem Gesetz zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlageberichten (CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz) dazu verpflichtet, eine nichtfinanzielle Erklärung zu den folgenden Themen zu publizieren oder zu erklären, warum sie nicht darüber berichten möchten: Umweltfragen, soziale und mitarbeiterbezogene Aspekte, die Achtung der Menschenrechte, Anti-Korruption und -Bestechung sowie Fragen zur Vielfalt in Aufsichtsräten (Eyerund/Möller, 2016).

Es gibt auch verschiedene Sorgfaltspflichtgesetze auf nationaler Ebene. In vielen Ländern gibt es außerdem Initiativen sowie Abstimmungen wie kürzlich in der Schweiz, die eine solche Regulierung anstreben. Laut Europäisches Parlament (2021) fassen neben Deutschland auch EU-Mitgliedsländer wie Schweden, Österreich, Finnland, Dänemark und Luxemburg eine solche Gesetzgebung ins Auge. In dem Fall des oben genannten Dodd-Frank-Gesetzes der Vereinigten Staaten konzentriert sie sich auf einen bestimmten Sektor der Rohstoffindustrie. Auch verschiedene afrikanische Länder, darunter die Demokratische Republik Kongo und Ruanda, haben Gesetze verabschiedet, die Unternehmen zur Kontrolle ihrer Lieferketten bei Konfliktmineralien verpflichten (Europäische Kommission, 2018). In anderen Ländern liegt der Fokus auf bestimmten Menschenrechtsverletzungen, wie der Kinderarbeit in den Niederlanden oder die relativ weichen Regulierungen zur Zwangsarbeit in Kalifornien, im Vereinigten Königreich und in Australien. Nur Frankreich hat bislang ein umfassendes Sorgfaltspflichtgesetz umgesetzt:

- **Niederländisches Wet Zorgplicht Kinderarbeid:** Ein Gesetz für eine Sorgfaltspflicht zur Vermeidung von Kinderarbeit haben die Niederlande im Jahr 2019 verabschiedet, um zu vermeiden, dass Produkte auf den Markt kommen, die durch Kinderarbeit entstanden sind. Dabei betrifft dieses Gesetz, das bislang noch nicht in Kraft getreten ist, nicht nur in den Niederlanden ansässige Unternehmen, sondern auch ausländische Unternehmen, die mindestens zweimal im Jahr Waren oder Dienstleistungen an niederländische Endkunden liefern. Das bedeutet, dass diese Unternehmen künftig dauerhaft ihre Lieferketten auf das Risiko von Kinderarbeit prüfen und einen Aktionsplan erarbeiten müssen. Zudem müssen sie eine Erklärung einreichen, die öffentlich abrufbar sein soll. Ausgenommen von der Prüfung sind nur Unternehmen, die lediglich Güter von bereits geprüften Unternehmen beziehen. Bei Verstoß droht ein Bußgeld von bis zu 870.000 Euro und in besonderen Fällen von bis zu 10 Prozent des Jahresumsatzes, Im Wiederholungsfall kann es sogar eine Freiheitsstrafe für den Geschäftsführer bedeuten (VDMA, 2019; Schröder, 2020).
- **California Transparency in Supply Chains Act:** In Kalifornien gilt seit 2012 ein Sorgfaltspflichtgesetz zur Vermeidung von Sklaverei und Menschenhandel in unternehmerischen Lieferketten. Dieses Gesetz richtet sich an in Kalifornien tätige Unternehmen, die im Einzel-

handel oder mit der Herstellung von Produkten tätig sind und einen weltweiten Jahresumsatz von mehr als 100 Millionen US-Dollar haben. Diese Unternehmen sind verpflichtet, auf ihrer Webseite oder wenn nicht verfügbar, schriftlich zu veröffentlichen, wie sie mit den Risiken der Sklaverei und des Menschenhandels in ihrer Lieferkette umgehen. Bei Verstoß gegen die Berichtspflicht können die Unternehmen zur Veröffentlichung eines Berichts verurteilt werden (State of California Department of Justice, 2012; Schröder, 2020).

- **UK Modern Slavery Act 2015:** Im Vereinigten Königreich ist jedes Unternehmen, das eine Geschäftstätigkeit im Vereinigten Königreich ausübt und mehr als 36 Millionen Pfund Umsatz weltweit hat, dazu verpflichtet, eine jährliche Stellungnahme über Sklaverei und Menschenhandel zu verfassen. Solange eine Niederlassung nicht völlig unabhängig agiert, müssen sowohl die britische Tochter als auch der Mutterkonzern berichten. In dieser Stellungnahme müssen eingeleitete Maßnahmen erläutert werden, um solche Risiken im Unternehmen und in der Lieferkette zu minimieren. Gegen Unternehmen, die keine Erklärung in einem Geschäftsjahr veröffentlichen, kann das zuständige Ministerium lediglich eine einstweilige Verfügung erlassen. Die britische Regierung setzt hier vor allem auf den öffentlichen Druck bei der Durchsetzung von Berichtspflichten (Britische Regierung, 2020).
- **Australisches Modern Slavery Act 2018:** Dieses im Jahr 2019 in Kraft getretene Gesetz richtet sich an australische oder in Australien tätige Unternehmen mit einem weltweiten Umsatz von mindestens 100 Millionen australischen Dollar. Diese Unternehmen haben eine Berichtspflicht im Hinblick auf Sklaverei, Menschenhandel und Kinderarbeit. Beschrieben werden müssen die Risiken in den Geschäftsabläufen und Lieferketten, ergriffene Maßnahmen zur Bewertung und Bewältigung von Risiken der modernen Sklaverei, einschließlich Sorgfalts- und Wiedergutmachungsmaßnahmen sowie eine Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen. Im Jahr 2020 wurde auch das hierfür verordnete Berichtsregister „Modern Slavery Register“ online geschaltet. Bei einem Verstoß gegen die Berichtspflicht kann das zuständige Ministerium lediglich Unternehmen, die keine Berichte veröffentlichen, zur Berichtserstattung auffordern und öffentlich benennen (Australische Regierung, 2018; Australian Borderforce, 2020; Schröder, 2020).
- **Französisches Loi de Vigilance:** Frankreich verfolgt seit 2017 einen sektorübergreifenden Ansatz mit einem Gesetz zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht, die für alle großen französischen Unternehmen (mit mehr als 5.000 Beschäftigten in Frankreich oder mehr als 10.000 Beschäftigten weltweit) gilt (EPRS, 2020). Diese Unternehmen müssen einen Sorgfaltsplan entwickeln und umsetzen, der es ihnen ermöglicht schwere Verstöße gegen Menschenrechte und Umweltschutz zu verhindern und entsprechende Risiken zu identifizieren. Unternehmen, die ihren Sorgfaltspflichten nicht nachkommen, müssen mit Schadensersatzzahlungen rechnen (EPRS, 2020; GTAI, 2017).

2.5 Geplante Gesetze auf deutscher und europäischer Ebene

Bisher gab es sektorübergreifend überwiegend freiwillige Maßnahmen auf Basis von internationalen Guidelines oder Standards. Während sich manche Unternehmen bereits freiwillig für die

Achtung von Menschenrechten und den Umweltschutz engagieren, soll nun sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene ein rechtlicher Rahmen geschaffen werden, der Transparenz entlang von Lieferketten und Wettbewerbsgleichheit für Unternehmen gewährleistet. Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über die geplanten Vorhaben und liefert eine Bewertung über die Umsetzbarkeit.

2.5.1 Deutschland: Lieferkettengesetz

Mitte Februar 2021 hat sich die Große Koalition nach monatelangen Streitereien auf ein **Lieferkettengesetz** zur Einhaltung von grundlegenden Menschenrechtsstandards in globalen Lieferketten geeinigt. Ein erster in Abstimmung befindlicher Referentenentwurf für ein Gesetz ist seit 1. März 2021 im Umlauf (BMAS, 2021). Damit gibt es erstmals klare Regelungen für die unternehmerischen Sorgfaltspflichten, die sich unmittelbar auf das eigene Unternehmen sowie die unmittelbaren Zulieferer beschränken. Allerdings können Unternehmen anlassbezogen auch mittelbar eine Verantwortung für weiter vorgelagerte Lieferanten haben (BMAS, 2021; BMZ, 2021):

- Es geht besonders darum, menschenrechtliche Risiken in der Lieferkette zu minimieren. Es geht vor allem um Sozialstandards in der Lieferkette. Es werden konkret folgende menschenrechtliche Risiken definiert: Kinderarbeit, Zwangsarbeit, Sklaverei, Missachtung des Arbeitsschutzes und der Koalitionsfreiheit, Ungleichbehandlung, Vorenthaltung eines angemessenen Lohns, Herbeiführung von Umweltschäden durch Verunreinigung von Böden, Gewässern und Luft sowie durch Zwangsräumungen, die die Lebensgrundlage beeinträchtigen und Gesundheit schädigen sowie umweltbezogene Risiken wie der Verstoß gegen Verbote wie die Herstellung von mit Quecksilber versetzten Produkten und anderer definierter Chemikalien.
- Per Gesetz wird definiert, dass die Sorgfaltspflichten in der Lieferkette grundsätzlich von der Rohstoffproduktion bis zum Endprodukt reichen. Allerdings werden die Anforderungen an die Unternehmen nach den unterschiedlichen Stufen in der Lieferkette und dem Einflussvermögen in der Lieferkette abgestuft. Unternehmen müssen künftig im eigenen Unternehmen und beim ersten direkten Zulieferer eine Grundsatzerklärung zur Achtung von Menschenrechten verabschieden, die betriebsinterne Zuständigkeit festlegen, eine regelmäßige Risikoanalyse zur Ermittlung nachteiliger Auswirkungen und ein Risikomanagement, das auch Präventions- und Abhilfemaßnahmen zur Vermeidung potenziell negativer Auswirkungen auf die Menschenrechte enthält, einführen. Außerdem sollen die Unternehmen einen Beschwerdemechanismus einrichten sowie transparent öffentlich Bericht erstatten.
- Bei weiter vorgelagerten Lieferanten gibt es nur eine mittelbare anlassbezogene Verantwortung. Das heißt: Sollten dem deutschen Unternehmen hier Informationen vorliegen, dass etwas nicht in Ordnung ist, dann müsse es diesen Hinweisen nachgehen.
- Für die effektive Durchsetzung des Gesetzes soll das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle zuständig sein. Bei Verstößen gegen die Sorgfaltspflicht ist ein Bußgeld möglich, eine zivilrechtliche Haftung der Unternehmen wie ursprünglich angedacht, wird es nicht

mehr geben. Laut BMAS (2021) können Bußgelder zwischen 100.000 und 800.000 Euro anfallen. Bei Unternehmen mit mehr als 400 Millionen Euro Jahresumsatz kann eine Strafe bis zu 2 Prozent des durchschnittlichen Umsatzes anfallen. Betroffene von Menschenrechtsverletzungen können aber weiterhin ihre Rechte vor deutschen Gerichten geltend machen und sollen auch Beschwerde beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle einreichen können. Geplant ist auch, dass Unternehmen auch bei rechtskräftigen Verstößen mit einer Geldbuße von mindestens 175.000 Euro bis zu drei Jahren von öffentlichen Ausschreibungen ausgeschlossen werden. Gleichzeitig plant die Bundesregierung substanzielle Unterstützungsangebote für Unternehmen.

- Obwohl das Gesetz noch vor der Bundestagwahl in diesem Jahr verabschiedet werden soll, wird diese Regelung erst im Jahr 2023 in Kraft treten. Im ersten Jahr 2023 soll sie auch nur für Unternehmen, die mindestens 3.000 Mitarbeiter in Deutschland haben, gelten. Das sind laut BMAS (2021) 636 Unternehmen. Ab 2024 betrifft es auch Unternehmen mit einer Mindestgröße von 1.000 Mitarbeitern (weitere 2.255 Unternehmen). Allerdings geht BMAS (2021) auch davon aus, dass in dieser zweiten Gruppe einige Branchen praktisch nicht von der Neuregelung betroffen sein werden, sodass diese zweite Gruppe auf 2.033 Unternehmen beziffert wird. Etwa 1.500 Unternehmen importieren hier aus dem außereuropäischen Ausland und werden als sehr stark von Menschenrechtsrisiken betroffene Unternehmen eingestuft. Nach 2024 soll der Anwendungsbereich überprüft werden.

Hintergrund für das Lieferkettengesetz sind die im Jahr 2011 verabschiedeten Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der UN (BMZ, 2021). Mit diesen UN-Leitprinzipien soll die Verletzung von Menschenrechten durch Unternehmen verhindert werden. Zudem definieren sie die staatliche Schutzpflicht und unternehmerische Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte in globalen Lieferketten (DGCN, 2020). Zur Umsetzung dieser UN-Leitprinzipien setzte die Bundesregierung zunächst auf ein freiwilliges Engagement der Unternehmen mit dem Ende 2016 verabschiedeten Aktionsplan NAP. Dieser sah auch vor, dass weitere Schritte in Richtung einer Gesetzgebung geprüft werden, falls weniger als 50 Prozent der Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen sollten. Auch der Koalitionsvertrag sieht die Umsetzung eines Gesetzesentwurfs zur Sorgfaltspflicht deutscher Unternehmen vor, sofern nicht ausreichend Unternehmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung im Rahmen eines Monitorings des NAP nachkommen sollten. Die festgelegte Beteiligungsquote von 50 Prozent wurde nicht erfüllt (BMZ, 2021).

Dies hatte zur Folge, dass ein Eckpunktepapier von BMZ und BMAS (2020) für eine gesetzliche Regelung formuliert wurde. In dieser ersten Fassung sollte sich die unternehmerische Sorgfaltspflicht zur Einhaltung von Menschenrechten auf alle Geschäftsbeziehungen beziehen, die mit der Geschäftstätigkeit, den Produkten oder den Dienstleistungen eines Unternehmens in Verbindung stehen und bereits für in Deutschland ansässige Unternehmen ab 500 Mitarbeitern gelten. Auch Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung mit menschenrechtlichem Bezug sollten in die Prüfpflicht miteinbezogen werden. Neben Berichts- und Handlungspflichten sollten in dieser ersten Fassung auch Schadensersatzansprüche vor deutschen Gerichten geltend gemacht werden können. Nach zahlreichen Diskussionen hat sich die Koalition nun auf die oben

beschriebenen zentralen Regelungen für ein Gesetz geeinigt, die deutlich abgeschwächer als in dem ursprünglichen Eckpapier sind.

2.5.2 EU: Verbindliche Sorgfaltspflichten in der Lieferkette

Ogleich die EU bereits verbindliche Sorgfaltspflichten für den Handel mit Holz sowie Konfliktmineralien eingeführt hat und mit der CSR-Richtlinie auch sektorübergreifend zumindest bei größeren Unternehmen Berichtspflichten durchsetzt (siehe auch Abschnitt 2.4), wurde bislang ein freiwilliger Ansatz im Hinblick auf menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette auf Basis der verschiedenen internationalen Rahmenwerke verfolgt (EPRS, 2020).

Mit dem europäischen Green Deal verpflichtet sich die EU alle Maßnahmen und Strategien miteinander zu verknüpfen und Synergien zu nutzen. Der Green Deal, der Menschen und Nachhaltigkeit in den Fokus nimmt, ist ein integraler Bestandteil der Bemühungen der EU, die globalen Nachhaltigkeitsziele der UN-Agenda 2030 umzusetzen. Der Green Deal sieht mit der EU als weltweit größtem Binnenmarkt die Chance, dass sie Standards für nachhaltiges Wachstum entwickeln kann, die dann auch für globale Wertschöpfungsketten in ihrer Gesamtheit gelten (Europäische Kommission, 2019).

Die Europäische Kommission plant ein Gesetz zur verpflichtenden Sorgfaltspflicht. Neben öffentlichen Konsultationen wurde auch eine Studie der EU-Kommission (2020a) veröffentlicht, die zeigt, dass der freiwillige Ansatz unzureichend sei (EPRS, 2020). Das Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für das Jahr 2021 sieht einen Vorschlag für eine Gesetzgebung für eine nachhaltige Unternehmensführung vor (Europäische Kommission, 2020b). Parallel dazu veröffentlichte der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments im September 2020 einen Entwurf für eine Gesetzesinitiative. Ende Januar 2021 hat er dem Vorschlag einer Gesetzesinitiative für eine EU-Gesetzgebung zur unternehmerischen Rechenschaftspflicht zugestimmt. Anfang März soll diese Entscheidung noch im Plenum des Europäischen Parlaments bestätigt werden, dann muss die Europäische Kommission auf diese Gesetzesinitiative reagieren (Europäisches Parlament, 2020; 2021):

- Das Ziel ist, dass Unternehmen künftig zur Rechenschaft gezogen und haftbar gemacht werden sowie mit Geldstrafen belegt werden können, wenn sie innerhalb ihrer Wertschöpfungsketten Menschenrechte, Umweltstandards sowie eine gute Regierungsführung missachten oder dazu beitragen. Ausgenommen sind Unternehmen, die nachweisen können, dass sie die Sorgfaltspflicht eingehalten und Maßnahmen ergriffen haben, um einen solchen Schaden zu verhindern. Zudem soll es auch Zugang zu Rechtsmitteln für die Opfer oder Stakeholder in Drittländern gewährleisten.
- Vorgeschlagen werden verbindliche EU-Due-Diligence-Regeln, die Unternehmen in der EU dazu verpflichten, Aspekte ihrer Wertschöpfungskette (alle Betriebsabläufe, direkte oder indirekte Geschäftsbeziehungen, Investitionsketten) zu identifizieren, anzugehen und zu beheben, die gegen die Menschenrechte (einschließlich sozialer, gewerkschaftlicher und arbeitsrechtlicher Rechte), die Umwelt (einschließlich des Beitrags zum Klimawandel) und eine gute Unternehmensführung verstoßen könnten oder dies tun.

- Gelten soll die künftige Gesetzgebung für alle großen Unternehmen, auch für solche, die Finanzdienstleistungen anbieten, sowie für börsennotierte oder risikoreiche KMU¹ in der EU sowie außerhalb der EU, sofern sie Zugang zum EU-Binnenmarkt haben. KMU sollen technische und finanzielle Unterstützung erhalten, um die Anforderungen erfüllen zu können. Mitgliedstaaten können Kleinstunternehmen im Sinne der Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates von der Anwendung der Verpflichtungen dieser Richtlinie ausnehmen.
- Ergänzend forderten EU-Abgeordnete zusätzliche Maßnahmen, darunter ein Einfuhrverbot von Produkten, die mit schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen wie Zwangs- oder Kinderarbeit in Verbindung stehen. Diese Ziele sollten auch künftig in den Nachhaltigkeitskapiteln von EU-Handelsabkommen aufgenommen werden.

Hier gilt es abzuwarten, wie ein Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Gesetzesentwurf letztlich aussehen wird.

2.5.3 Zwischenfazit

Der bisherige Vorschlag des Europäischen Parlaments geht deutlich über die beschlossene deutsche Gesetzgebung für ein Liefergesetz hinaus:

- Die Sorgfaltspflicht soll für die gesamte Lieferkette von EU-Unternehmen gelten. Das trifft auch grundsätzlich für die geplante Regelung für ein nationales Lieferkettengesetz zu, aber man hat sich jetzt in Deutschland darauf geeinigt, die unmittelbare Sorgfaltspflicht auf den direkten Zulieferer zu beschränken.
- In Deutschland liegt der Fokus vor allem auf der Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten, auf EU-Ebene sollen auch Umweltstandards und eine gute Regierungsführung explizit berücksichtigt werden.
- Große Unternehmen sollen in beiden Vorschlägen ihren Sorgfaltspflichten nachkommen. In Deutschland soll diese zunächst für Unternehmen mit zumindest 3.000 Beschäftigten gelten, später für Unternehmen mit 1.000 Beschäftigten. Auf EU-Ebene soll es nicht nur für große Unternehmen gelten, sondern auch für börsennotierte und risikoreiche KMU (bis 249 Mitarbeiter).

¹ Laut KMU-Definition der EU-Kommission müsste hier der Schwellenwert bei 250 Mitarbeitern liegen (Europäische Kommission, o. J.).

3 Ökonomische Einordnung von Sorgfaltspflichten in internationalen Wertschöpfungsketten

Es gibt kein zweites Land unter den G20-Staaten, das so stark in die internationalen Handelsstrukturen integriert ist wie Deutschland. Das Handelsvolumen von Waren und Dienstleistungen belief sich im Jahr 2019 auf 3,1 Billionen Euro (89 Prozent gemessen am deutschen Bruttoinlandsprodukt). Selbst nach dem starken Rückgang des globalen Handels im Zuge der COVID-19-Pandemie belief sich das Handelsvolumen im Jahr 2020 auf gut 2,7 Billionen Euro. Rund vier Fünftel des Außenhandels entfallen dabei auf den Warenhandel. Der folgende Abschnitt verschafft einen Einblick in die Struktur der deutschen Importe und ordnet die potenziellen Auswirkungen eines deutschen Lieferkettengesetzes ein.

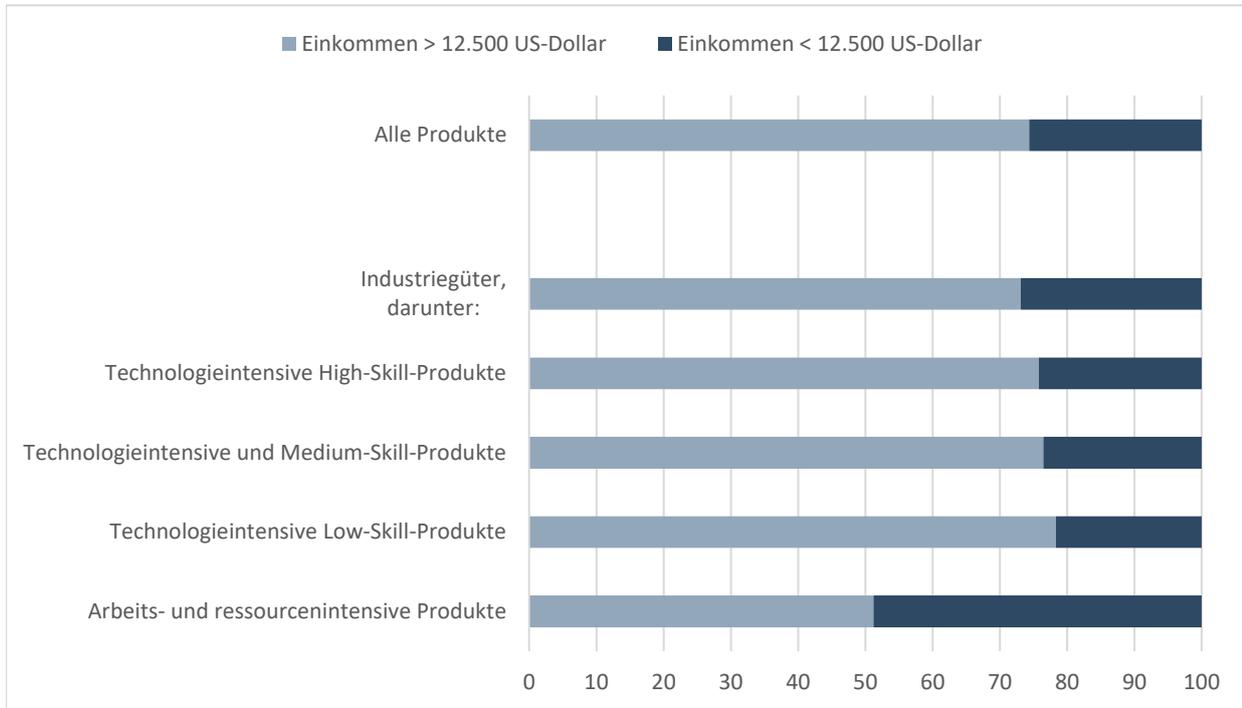
3.1 Gegenseitige Vorteile der internationalen Arbeitsteilung

Deutschland handelt sowohl Fertigwaren mit der Außenwelt als auch Vorprodukte, die hierzulande weiterverarbeitet werden, um dann in die Binnennachfrage hineinzufließen oder erneut das Land in Form von Exporten zu verlassen. Mit über 600 Milliarden Euro machten die Vorprodukte im Jahr 2019 mehr als die Hälfte der Warenimporte deutscher Unternehmen aus (Kolev/Obst, 2020). Somit sichert die deutsche Wirtschaft über die Handelsschiene Millionen von Arbeitsplätzen weltweit und profitiert von den Vorteilen der internationalen Arbeitsteilung, indem arbeitsintensive Produkte aus Ländern mit geringeren Arbeitskosten und ressourcenintensive Produkte aus Ländern mit der entsprechenden Ressourcenausstattung importiert werden sowie Skaleneffekte genutzt werden, um durch die Bildung von Produktionshubs die Produktionskosten zu senken.

Dabei entfällt etwa ein Viertel der deutschen Warenimporte auf Entwicklungs- und Schwellenländer mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von unter 12.500 US-Dollar. Von den arbeits- und ressourcenintensiven Produkten gemäß der Abgrenzung der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), die rund ein Zehntel der deutschen Warenimporte ausmachen, entfällt fast die Hälfte auf diese Länder (Abbildung 3-1). Hierzu gehören nicht nur ressourcenintensive Produkte wie Papier- und Glaswaren, sondern auch Produkte, die einen relativ hohen Arbeitseinsatz erfordern und aus dem Grund viele Arbeitsplätze in den produzierenden Ländern sichern, zum Beispiel Textilien, Lederwaren und Möbel. Somit hat sich der Anteil der Länder mit einem geringen und mittleren Einkommen an den Importen Deutschlands in dieser Warengruppe seit dem Jahr 1995 mehr als verdoppelt. In der Kategorie der technologieintensiven Produkte stehen diese Länder für etwa ein Viertel der Warenimporte Deutschlands, doch auch hier hat sich ihr Anteil seit dem Jahr 1995 mehr als verdoppelt. Auch wenn diese Entwicklung zu einem erheblichen Anteil durch das rasante Wirtschaftswachstum in China vorangetrieben wurde, spielen auch andere Entwicklungs- und Schwellenländer eine wichtige Rolle als Importgüterlieferanten in Deutschland und profitieren von der internationalen Arbeitsteilung.

Abbildung 3-1: Deutscher Warenhandel nach Waren- und Ländergruppen

Länderanteile an den Importen der entsprechenden Warengruppe in Prozent; 2019



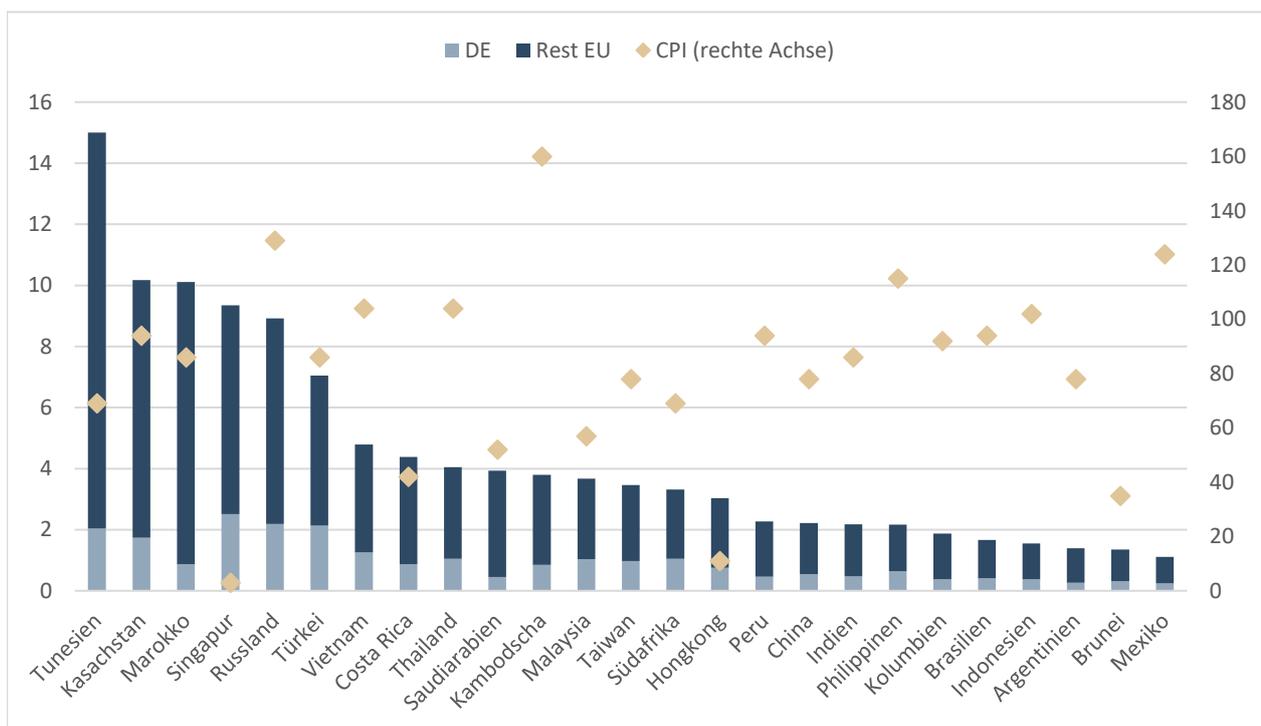
Quellen: UNCTAD; Institut der deutschen Wirtschaft

Die internationale Arbeitsteilung bringt erhebliche Vorteile für die beteiligten Länder. Die international agierenden Unternehmen, die Vorprodukte aus Entwicklungs- und Schwellenländern beziehen oder auch eigene Produktionsstätten dort vor Ort betreiben, sichern auf diese Art und Weise Arbeitsplätze, bringen neuere Technologien in die Länder und befördern den Wachstumsprozess mit ihren Investitionen und ihrem Know-how. Ein Blick in die OECD-Statistik des Wertschöpfungshandels liefert einschlägige Evidenz für die Bedeutung der EU und Deutschlands im Konkreten für zahlreiche Nicht-OECD-Länder sowie für Mexiko und die Türkei (Abbildung 3-2). Die Endnachfrage in Deutschland sichert Wertschöpfung im Wert von insgesamt 176 Milliarden US-Dollar in den aufgelisteten Ländern, die Endnachfrage der EU-Länder steht für eine Gesamtwertschöpfung von 926 Milliarden US-Dollar, die in diesen Ländern entsteht. In Tunesien entstehen über 15 Prozent der Wertschöpfung aufgrund der Nachfrage aus der EU, in Kasachstan und Marokko sind es über 10 Prozent. Hierbei erfassen die dargestellten Daten nur die aufgrund der Endnachfrage der EU und Deutschlands entstandene Wertschöpfung. Weitere Wertschöpfung und damit verbunden Arbeitsplätze entstehen aufgrund der Nachfrage nach Vorprodukten, die in die Produktion von Exportwaren hineinfließen. Insgesamt betrachtet stehen die EU und Deutschland für einen wichtigen Teil der Wertschöpfung der betrachteten Länder. Dabei handelt es sich oft um Länder, deren politische und rechtliche Rahmenbedingungen nur eine unzureichende Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten vorsehen, sowohl hinsichtlich der ökologischen als auch der sozialen und ökonomischen Dimension. Neben der wirtschaftlichen Verflechtung der betrachteten Länder mit Deutschland und der EU zeigt Abbildung 3-2 auch ihren Rang gemäß dem von Transparency International entwickelten Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perception Index – CPI). Während Länder wie Singapur und Hongkong

zu den bestplatzierten Ländern weltweit gehören, ist das Thema Korruption in den meisten anderen Ländern ein schwerwiegendes Problem. Zum Vergleich: Deutschland belegt im dargestellten Ranking Platz 9, die Schlusslichter der EU in Sachen Korruption Bulgarien, Rumänien und Ungarn teilen sich mit Südafrika, Jamaika und Tunesien Platz 69. In Ländern wie Kasachstan, Marokko und Russland, wo rund ein Zehntel der inländischen Wertschöpfung ihre Endverwendung in der EU findet, ist das Problem der Korruption noch wesentlich stärker verbreitet. Kambodscha, das fast 4 Prozent der eigenen Wirtschaftsleistung für die Endnachfrage in der EU erwirtschaftet, gehört mit Rang 160 zu den Schlusslichtern weltweit, was die Korruptionsverbreitung angeht.

Abbildung 3-2: Korruptionswahrnehmung und Verflechtung von Entwicklungs- und Schwellenländern mit Deutschland und der EU

Anteil der Endnachfrage der EU und Deutschland an der Bruttowertschöpfung von Entwicklungs- und Schwellenländern, 2015, Prozent; Korruptionswahrnehmungsindex (CPI): Ranking unter 180 Ländern (rechte Achse)



Quellen: OECD; Transparency International; Institut der deutschen Wirtschaft

Die Folgen der in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern bestehenden Governance-Probleme sind vielfältig. Die gravierenden Lücken auf allen Ebenen der Gewaltenteilung ermöglichen die Ausnutzung von Produktionsressourcen und Arbeitskräften und bieten wenig Anreize für Umwelt- und Klimaschutz sowie für eine Verbesserung des Arbeitnehmerschutzes. Daraus ergeben sich auch ökonomische Vorteile für die Unternehmen, die die entsprechenden Produkte beziehen. Einzelne Beispiele deuten darauf hin, dass auch deutsche Unternehmen „Schäden an Mensch und Umwelt in ihren Lieferketten verursachen oder in Kauf nehmen“ (Initiative Lieferkettengesetz, 2021), sodass in Deutschland die Diskussion entbrannte, die hiesigen Unternehmen per Gesetz für ihre aus anderen Ländern importierten Produkte haftbar zu machen. Auch

ein ÖkonomInnenaufruf wurde Anfang 2021 veröffentlicht, im Rahmen dessen 70 deutsche ÖkonomInnen ihre Unterstützung für die Initiative äußerten (Anwander et al., 2021). Hierbei basiert die Argumentation auf ein vielfaches Markt- und Politikversagen. Die folgende ökonomische Analyse widmet sich dieser Problematik und untersucht das Markt- und Politikversagen, das aufgrund der Präsenz deutscher Unternehmen als Käufer oder Hersteller in Drittländer entstehen könnte. Es wird der Frage nachgegangen, inwieweit und in welcher Form ein staatliches Eingreifen in der so beschriebenen Situation gerechtfertigt ist.

3.2 Rechtfertigungsanalyse eines potenziellen Lieferkettengesetzes zur Internalisierung von externen Effekten

An erster Stelle soll erörtert werden, weshalb und in welchen Situationen ein staatlicher Eingriff eine Pareto-Verbesserung mit sich bringt. Zu diesem Zweck wird der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft herangezogen, in deren Mittelpunkt die individuelle Freiheit der Gesellschaftsmitglieder steht und deren Ziel der Wohlfahrtsmaximierung durch freiwillige Tauschhandlungen auf dem Markt unter Wettbewerbsbedingungen erreicht werden kann. Hierbei soll jedoch eine Mindestsicherung gewährleistet werden. Ein staatliches Eingreifen ist besonders dann gerechtfertigt, wenn kein ausreichender Wettbewerb gegeben ist und das Vorliegen von öffentlichen Gütern, externen Effekten, Informationsasymmetrien es nicht ermöglicht, die maximale Wohlfahrt für die Gesellschaft zu erreichen. Eine grundlegende Voraussetzung für das staatliche Eingreifen ist jedoch, dass die damit einhergehende Wohlfahrtsverbesserung für die Gesellschaft die durch den Eingriff verursachten Kosten übersteigt.

Wie die ÖkonomInnen in ihrem Aufruf betonen, entstehen in einzelnen Fällen negative externe Effekte durch die Geschäftstätigkeit deutscher Unternehmen im Ausland, etwa, wenn der Verlust an Biodiversität oder gesundheitsschädliche Arbeitsbedingungen in der Kostenkalkulation der Unternehmen nicht berücksichtigt werden und von der Gesellschaft getragen werden müssen (Anwander et al., 2021). Doch diese Beschreibung der Aktivität deutscher Unternehmen im Ausland, selbst in den Ländern des globalen Südens, ist stark verkürzt.

3.2.1 Deutsche Unternehmen als Käufer, Investoren, Innovatoren, Standardsetzer

Die wichtigsten Aspekte der Geschäftstätigkeit deutscher Unternehmen, sei es als Investoren vor Ort oder als Käufer von Vor- und Endprodukten, lassen sich durch die folgenden Punkte beschreiben:

- Deutsche Unternehmen agieren auf den Märkten dieser Länder als **Käufer von Vor- und Endprodukten**. Vor allem im Warenhandel mit arbeits- und ressourcenintensiven Produkten weist Deutschland gegenüber Entwicklungsländern gemäß Angaben der UNCTAD ein Handelsdefizit in Höhe von 43 Milliarden US-Dollar auf. Die Nachfrage deutscher Unternehmen schafft somit Arbeitsplätze und Einkommen für die Bevölkerung dieser Länder.
- **Deutsche Unternehmen investieren** Milliarden in die Wirtschaft zahlreicher Länder. So beliefern sich die Forderungen Deutschlands aus unmittelbaren und mittelbaren Direktinvesti-

tionen in Afrika gemäß Angaben der Deutschen Bundesbank auf 11,6 Milliarden Euro im Jahr 2018, wodurch etwa 215.000 Beschäftigte ihren Job gesichert bekommen. In Asien lagen die Forderungen im selben Jahr bei 197,4 Milliarden Euro. Zwar entfallen etwa 145,9 Milliarden Euro auf China, Japan, Hongkong, Singapur und Korea. Doch die restlichen 51,5 Milliarden sichern fast 700.000 Jobs in weiteren asiatischen Ländern.

- Deutsche Unternehmen bringen **über ihre Exporte und Direktinvestitionen neuere Technologien** in die Entwicklungs- und Schwellenländer mit. Etwa 5 Prozent der gesamten deutschen Warenexporte entfallen hierbei gemäß Angaben des Umweltbundesamtes auf potenzielle Umweltschutzgüter, gut ein Drittel davon sind Klimaschutzgüter (Eckermann, 2020). Aber auch klassische Exportgüter Deutschlands wie Maschinen, Produktionsanlagen oder Transportmittel versorgen viele Entwicklungs- und Schwellenländer mit der entsprechenden Technologie. Damit stärken sie zumindest indirekt das dortige Wachstumspotenzial und tragen zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen bei.
- Nicht zuletzt beeinflussen deutsche Unternehmen die **Produkt- und Produktionsstandards** vieler Länder. Aufgrund der hohen Produktstandards und dem in der EU geltenden Vorsichtsprinzip müssen alle importierten Waren ein Mindestmaß an Qualität mit sich bringen, selbst wenn sie in Entwicklungsländern mit Governance-Problemen und ansonsten niedrigeren Standards hergestellt werden. Auch damit können Lerneffekte einhergehen.

Während die ersten drei Punkte mehr oder weniger das Ergebnis eines Marktmechanismus sind, handelt es sich beim vierten Punkt, teilweise aber auch beim dritten Punkt, um eine Funktion, die kaum marktkonform dargestellt werden kann. Genau an dieser Stelle setzen die Unterstützer des Lieferkettengesetzes an und betonen, dass negative Externalitäten keine Berücksichtigung bei den Entscheidungen der Unternehmen finden. Was jedoch oft keine Berücksichtigung findet, sind die im dritten und vierten Punkt geschilderten positiven Externalitäten, die aus der Aktivität deutscher Unternehmen etwa in Entwicklungsländern resultieren. Es ist kaum möglich, die Höhe der positiven und negativen Externalitäten zu ermitteln, um einen besseren Eindruck von dem Fußabdruck zu bekommen, den deutsche Unternehmen in Entwicklungsländern hinterlassen. Zudem wäre eine Aufrechnung der positiven und negativen Externalitäten wenig sinnvoll, ja sogar zynisch, da mögliche Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette nicht sinnvoll mit positiven Effekten durch den Transfer von Technologie und Standards verrechnet werden können. Zudem sind es in aller Regel Unternehmen, die durch ihr Handeln die Produkt- und Produktionsstandards in den entsprechenden Ländern unterschiedlich beeinflussen. Vielmehr stellt sich im Zusammenhang mit der so beschriebenen Situation grundsätzlich die Frage, wie es gelingen kann, die negativen Externalitäten zu internalisieren, ohne dabei die positiven Aspekte der Präsenz deutscher Unternehmen im Ausland zu riskieren.

Um diese Frage zu beantworten, ist eine etwas umfassendere Betrachtung der wirtschaftlichen und politischen Situation der entsprechenden Länder vonnöten. Denn die so beschriebenen Externalitäten entstehen, weil in diesen Ländern erstens die Produktions- und Produktstandards in der Regel geringer sind und zweitens die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen eine Ausnutzung von Ressourcen und niedrigen Arbeitsstandards ermöglichen.

3.2.2 Folgen eines deutschen Lieferkettengesetzes im Wettbewerb

Nun sollen mithilfe eines Lieferkettengesetzes wie vorgeschlagen die deutschen Unternehmen dazu verpflichtet werden, ihre Lieferketten auf den Prüfstand zu stellen, zu dokumentieren und nachzubessern. Damit verbunden wären administrative Kosten in beachtlicher Höhe, teilweise aufgrund der Komplexität der Lieferketten. Was damit nicht verbunden wäre, ist eine Verbesserung der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Das Ergebnis wäre eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition deutscher Unternehmen, die im Zweifelsfall auch zu einer Verdrängung durch Unternehmen aus anderen Ländern führen könnte, sei es als Produzenten vor Ort oder als Kunde von dortigen Zulieferern. Bereits jetzt zeigt die empirische Evidenz, dass sich die traditionellen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den afrikanischen Ländern und Ländern wie Deutschland und den USA aufgrund der zunehmenden Präsenz Chinas in der Region verändert haben (Donou-Adonsou/Lim, 2018). Ein Verdrängungseffekt kann besonders für US-Investitionen nicht verworfen werden. Dabei scheinen chinesische Investoren, anders als westliche Investoren, keinen Unterschied zwischen Ländern mit guter und schlechter Governance-Struktur zu machen (Chen et al., 2018). Weitere empirische Evidenz aus Ghana, Uganda und Tansania zeigt, dass chinesische Investitionen in Infrastrukturprojekte gegenüber westlichen bevorzugt werden (Swedlund, 2017). Ihre Entwicklungsprojekte gehen zudem mit einer sinkenden Gewerkschaftsbeteiligung in den entsprechenden Ländern einher (Isaksson/Kotsadam, 2018).

Insgesamt zeigen zahlreiche Studien, dass bereits heute deutsche Investoren vor der Herausforderung stehen, mit Wettbewerbern aus dem Reich der Mitte zu konkurrieren, die oft weniger Bedingungen hinsichtlich der Produkt- und Produktionsstandards stellen. Ein Lieferkettengesetz würde diesen Trend weiter verstärken mit dem Effekt, dass deutsche Unternehmen weiter an Wettbewerbsfähigkeit verlieren und ihr Engagement in den entsprechenden Ländern zurückfahren würden und damit auch die positiven Effekte ihres Investments zunichte gemacht werden. Im Ergebnis würden die Produkt- und Produktionsstandards in den betroffenen Ländern nicht steigen, wie das Lieferkettengesetz beabsichtigt, sondern sinken. Der Preis für den staatlichen Eingriff wäre zu hoch und die Wohlfahrt der Länder würde sogar zurückgehen, während deutsche Unternehmen ihre Produkte aus anderen Ländern beziehen und somit höhere Kosten in Kauf nehmen müssen. Insgesamt ergibt sich eine klare Pareto-Verschlechterung.

Die zu erwartende zusätzliche Bürokratie würde wie ein Handelshemmnis wirken und Importe besonders aus Entwicklungs- und Schwellenländern beeinträchtigen, was nicht in ihrem Interesse ist. Eine Überprüfung der Produktionsbedingungen entlang der Lieferketten ist in vielen Fällen mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand verbunden. Da die zusätzlichen Kosten ausschließlich importierte Produkte betreffen, werden sie die Wirkung eines nicht tarifären Handelshemmnisses entfalten. Und da vor allem Entwicklungs- und Schwellenländer oft unter Verdacht stehen, unübersichtliche Produktionsbedingungen anzubieten, würden vor allem die Importe aus diesen Ländern stark betroffen sein – mit den entsprechenden wirtschaftlichen Schäden für diese Länder.

Die zu erwartende Reaktion der betroffenen Unternehmen hängt von zahlreichen Faktoren ab. Bei Vorprodukten wie seltenen Erden, die eine unelastische Nachfrage aufweisen, sind die Unternehmen oft darauf angewiesen, sie von bestimmten Ländern zu beziehen. Hier müssen die Unternehmen die gestiegenen Bürokratiekosten in Kauf nehmen und gegebenenfalls auf ihre Kunden überwälzen. Bei anderen Gütern, bei denen Ausweichmöglichkeiten in anderen Ländern oder sogar im Inland gegeben sind, dürften die Unternehmen ihre Internationalisierungsstrategie überdenken und eine Neubewertung der damit einhergehenden Kosten vornehmen. Es ist alles andere als selbstverständlich, dass die Unternehmen die gestiegenen Kosten in Kauf nehmen und ihre Tätigkeit in diesen Ländern fortsetzen.

3.3 Governance als globales öffentliches Gut

Weshalb droht solch eine Entwicklung durch die Einführung eines Lieferkettengesetzes in Deutschland? Der Grund liegt darin, dass das Lieferkettengesetz nicht das Problem an seinen Wurzeln packt. Das Problem ist nicht, dass deutsche Unternehmen vermeintlich die Lücken im Gesetz und in der Gerichtsbarkeit in den entsprechenden Ländern ausnutzen, sondern das Problem sind die Lücken selbst. Wenn ein einzelnes Land wie Deutschland entscheidet, für die eigenen Unternehmen eine Regelung zu finden, um die gegebenenfalls entstandenen negativen Externalitäten zu internalisieren, dann ist das nur ein Tropfen im Ozean und als Ergebnis kann kaum eine Verbesserung erzielt werden. Schlimmstenfalls wäre sogar eine Verschlechterung möglich, wenn die Unternehmen aus Deutschland die Länder verlassen. Somit erinnert der geschilderte Sachverhalt an die Diskussion zum Thema Klimaschutz, einem globalen Problem, das globale Lösungen erfordert, und es stellt sich die Frage, ob der Sachverhalt als eine negative Externalität oder sogar als ein globales öffentliches Gut modelliert werden soll.

Die Governance-Probleme vieler Entwicklungsländer, die Armut, die hohe Sterblichkeit und insgesamt der niedrige Lebensstandard, sind (auch) ein globales Problem und sowohl die Entwicklungshilfe als auch die Entwicklungszusammenarbeit zeigen, dass alle entwickelten Länder daran interessiert sind, eine Veränderung herbeizuführen. Zudem ist die in den letzten Jahrzehnten gestiegene Flüchtlingsmigration mit ökonomischen und gesellschaftlichen Herausforderungen für zahlreiche Länder verbunden. Die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern wäre, wenn nicht für alle, so doch für die meisten entwickelten Länder eine erwünschte Entwicklung, von dessen Vorteilen keines der entwickelten Länder ausgeschlossen werden kann (Nicht-Ausschließbarkeit). Zudem können diese Vorteile gleichzeitig von allen Ländern genossen werden, sodass auch die Bedingung der Nicht-Rivalität des Konsums gegeben ist. Und weil der aus diesem öffentlichen Gut entstandene Nutzen den meisten Ländern weltweit zugutekommt, kann die Verbesserung der Lebensbedingungen in Entwicklungsländern als ein globales oder zumindest internationales öffentliches Gut angesehen werden.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kamen bereits Ende der 1990er Jahre und Anfang der 2000er Jahre Kaul et al. (1999a; 1999b), Kaul et al. (2003) sowie Hielscher und Pies (2005). Kaul et al. (1999b) betonen in diesem Zusammenhang, dass viele Krisen von internationalem Maßstab durch eine Unterversorgung mit globalen öffentlichen Gütern zustande kommen. Hierbei kann die Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern neben einer intergouvernementalen Koordination auch durch eine politische Reformulierung der Eigentumsrechte erfolgen, sodass der Marktmecha-

nismus eine Lösung des Problems liefert. Ein Beispiel dafür wäre ein globaler Emissionshandel für den Fall des globalen öffentlichen Gutes „Klimaschutz“. Im vorliegenden Fall finden sich ebenfalls Parallelen zum Problem des globalen Klimaschutzes: Es fehlt an Einigkeit, um eine globale Lösung herbeizuführen, sodass die einzelnen Länder bestenfalls einen eigenen Ansatz entwickeln müssen, um mit der bestehenden Herausforderung umzugehen, wohlwissend, dass es trotzdem weiterhin zu einer Unterversorgung mit dem globalen öffentlichen Gut kommen wird. Die Auffassung der bestehenden Herausforderung als ein globales öffentliches Gut begründet einen globalen oder mindestens supranationalen Ansatz zur Lösung des Problems. Anstatt im Alleingang ein Lieferkettengesetz zu verabschieden, sollte sich die Bundesregierung verstärkt dafür einsetzen, supranationale Lösungen zu erarbeiten und zu etablieren – wenn nicht auf UN-Ebene, so zumindest auf EU-Ebene (ähnlich wie beim Klimaschutz). Auch im Hinblick dessen, dass der Druck auf die Wirtschaft, einen größeren Stellenwert auf Nachhaltigkeit zu legen, global und nicht nur in Deutschland gestiegen ist.

Für eine europäische Lösung spricht auch die Betrachtung des angestrebten staatlichen Eingriffs als eine Art Handelshemmnis. Da ein Lieferkettengesetz aufgrund der damit verbundenen Bürokratie ausschließlich Importgüter betrifft, ist es, wie bereits im vorherigen Abschnitt betont, einem nicht tarifären Handelshemmnis gleich zu setzen. Doch Handelspolitik ist in der EU keine nationale Angelegenheit. Die Zuständigkeit für handelspolitische Entscheidungen liegt gemäß Art. 3 Abs. 1 AEUV ausschließlich bei den EU-Institutionen. Zudem ist die EU zuständig für die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlichen Wettbewerbsregeln.

Nationale Lieferkettengesetze widersprechen somit Art. 3 Abs. 1 AEUV, denn sie verändern die Wettbewerbsregeln innerhalb der EU und führen zu einer Differenzierung der Handelshemmnisse gegenüber Drittländern. In solch einer Situation schaffen sie Anreize, die aus Ländern mit Governance-Problemen importierten Produkte zunächst in EU-Länder ohne Lieferkettengesetze zu importieren, zu verarbeiten und erst dann die Lieferkette fortzusetzen, um zu verhindern, dass sie unter den nationalen Lieferkettengesetze erfasst werden. Eine gemeinsame EU-Initiative kann solche Praktiken verhindern, für gleiche Wettbewerbsbedingungen sorgen und eine handelspolitisch betrachtet für die Funktionsweise des Binnenmarkts angemessene Lösung liefern.

4 Fazit: Realistische Wege für nachhaltigere Lieferketten

Die Nachhaltigkeit im ökonomischen, ökologischen und sozialen Sinne stellt heute ein wesentliches Leitprinzip für politisches und wirtschaftliches Handeln dar und hat in internationalen, europäischen und nationalen Nachhaltigkeitsstrategien Eingang gefunden. In vielen deutschen Unternehmen ist die Umsetzung von Nachhaltigkeit in den betrieblichen Alltag bereits fest verankert, indem sie die ökonomischen, ökologischen und sozialen Wechselbeziehungen ihrer Tätigkeiten analysieren, sich Ziele setzen und Kennzahlen, die über die unterschiedlichen Dimensionen ihres Geschäfts Auskunft geben, veröffentlichen. Doch die Komplexität und Unwägbarkeiten, die ein verschachteltes Netz aus internationalen Wirtschaftsbeziehungen mit sich bringt, machen die lückenlose Überwachung von globalen Lieferketten nahezu unmöglich.

Es gibt bereits zahlreiche Initiativen weltweit, um das nachhaltige Wirtschaften zu stärken. Hierzu gehören neben dem verpflichtenden Pariser Klimaabkommen unter anderem die UN-Agenda 2030 als ein freiwilliges universales Abkommen, die freiwilligen Standards und Rahmenwerke für Sorgfaltspflichten, die als Leitprinzipien oder Leitsätze vom UN-Menschenrechtsrat und der OECD entwickelt wurden, sowie zahlreiche Standards für die Erstellung von Nachhaltigkeitsberichten wie von GRI, UN Global Compact, ISO 26.000 oder die Multi-Stakeholder-Initiative EITI. Verbindliche Sorgfaltspflichten auf EU-Ebene sind nur für bestimmte Bereiche vorhanden, etwa die EU-Verordnung über Konfliktmineralien, die EU-Holzhandelsverordnung oder die EU-CSR-Richtlinie. Darüber hinaus haben einzelne Länder eigene Regelungen verabschiedet. In Deutschland einigte sich die Große Koalition gemäß den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag ebenfalls auf die Einführung eines Lieferkettengesetzes, das in mehreren Stufen große Unternehmen dazu verpflichten soll, ihr eigenes Unternehmen sowie ihre Direktlieferanten auf die Einhaltung von grundlegenden Menschenrechtsstandards zu prüfen. Bei weiter vorgelagerten Lieferanten gibt es nur eine mittelbare anlassbezogene Verantwortung. Eine zivilrechtliche Haftung soll zwar ausgeschlossen sein, es drohen jedoch Bußgelder, falls es zu Gesetzesverletzungen kommt. Die genaue Ausgestaltung des Gesetzes soll Mitte März 2021 bekannt gegeben werden. Und auch die EU plant, verbindliche Sorgfaltspflichten in der Lieferkette einzuführen. Bereits im Laufe des Jahres 2021 ist mit einem entsprechenden Entwurf zu rechnen. Im Rahmen einer Gesetzesinitiative des Europäischen Parlaments wird eine Gesetzgebung vorgeschlagen, die über die beschlossenen deutschen Regelungen für ein Lieferkettengesetz hinausgehen.

Die ökonomische Analyse im vorliegenden Paper deutet darauf hin, dass die Argumente für ein Lieferkettengesetz oft nur eine verkürzte Abbildung der Realität darstellen. Das Lieferkettengesetz soll die negativen externen Effekte internalisieren, die sich aus der potenziellen Ausbeutung von natürlichen Ressourcen und Arbeitskräften in Ländern mit gravierenden Governance-Problemen ergeben. Was jedoch bei dieser Betrachtung unberücksichtigt bleibt, ist die drohende Vernichtung positiver Effekte, die Entwicklungs- und Schwellenländer den Unternehmen aus Deutschland und der EU zu verdanken haben, wenn diese Unternehmen sich aufgrund der kostspieligen Bürokratie infolge des Lieferkettengesetzes aus diesen Ländern zurückziehen. Sie schaffen dort Arbeitsplätze, bringen neuere Technologien mit sich und setzen Produkt- und Produktionsstandards vor Ort. Zudem adressiert ein nationales oder sogar europäisches Lieferkettengesetz nicht das Hauptproblem in den betroffenen Ländern, das heißt die schwache Governance, die die Ausnutzung von natürlichen Ressourcen und Arbeitskräften ermöglicht. Hierbei handelt es sich um ein globales Problem, das eine globale Lösung erfordert.

Aktuell steht die Nachfrage aus der EU für eine Wertschöpfung in Billionenhöhe in diesen Ländern, allein in den von der OECD erfassten 23 Nicht-OECD-Ländern außerhalb der EU sowie in Mexiko und der Türkei wird eine Wertschöpfung in Höhe von 926 Milliarden US-Dollar erwirtschaftet, die ihre Endverwendung in der EU findet. Sollten die dahinterstehenden Unternehmen mit übermäßiger Bürokratie und den damit verbundenen Handelshemmnissen auf ihre Importe aus diesen Ländern konfrontiert sein, so droht ein erheblicher Verlust an Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Kontext. Vor allem chinesische Hersteller dürften davon profitieren, wenn sie nicht nur mehr Raum für ihre Geschäftstätigkeit in anderen Entwicklungs- und Schwellenländern bekommen, sondern auch ihre geringeren Produktions- und Produktstandards dort

etablieren können. Solch eine Entwicklung wäre weder im Interesse der europäischen Wirtschaft noch im Interesse der betroffenen Entwicklungs- und Schwellenländer.

Eine europäische Lösung für die Forderung nach mehr Transparenz und verbindliche Sorgfaltspflichten ist eindeutig den drohenden nationalen Lösungen zu bevorzugen, um die Zuständigkeit der EU für handelspolitische Fragen zu respektieren und zu gewährleisten. Doch auch hier soll sichergestellt werden, dass die entsprechende Regelung die heutige Komplexität von Lieferketten berücksichtigt und keine unrealistischen prohibitiven Forderungen an die Nachverfolgung von Lieferungen auf mehreren Stufen entlang der Lieferkette stellt, um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen nicht zu beeinträchtigen und die Entwicklungsfortschritte in den betroffenen Ländern nicht zu gefährden.

Literatur

Anwander, Sibyl et al., 2021, Aufruf von Ökonom*innen zur Einführung eines Lieferkettengesetzes in Deutschland, <https://lieferkettengesetz.de/oekonominnen-statement/> [25.2.2021]

Australian Borderforce, 2020, Modern Slavery Register, <https://modernslaveryregister.gov.au/about/> [18.2.2021]

Australische Regierung, 2018, Modern Slavery Act 2018, Nr. 153, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018A00153> [18.2.2021]

Bardt, Hubertus / Kempermann, Hanno / Lichtblau, Karl, 2013, Rohstoffe für die Industrie, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2013/115730/Rohstoffe_fuer_die_Industrie_-_Gutachten.pdf [30.7.2020]

BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie / DIHK – Deutscher Industrie und Handelskammertag / VCI – Verband der Chemischen Industrie / WVMetalle – Wirtschaftsvereinigung Metalle, 2020, https://www.ihk-muenchen.de/ihk/Umwelt/Konfliktmineraleien_Merkblatt_2020.pdf [18.2.2021]

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2021, Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten, Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Bearbeitungsstand: 28.2.2021, 15:50 Uhr

BMAS, o. J., Standards in der CSR-Berichterstattung, <https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Unternehmen/SCR-Berichterstattung/Standards/standards.html> [1.3.2021]

BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2021, Mehr Fairness in globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten, <https://www.bmz.de/de/themen/lieferketten/index.html> [26.2.2021]

BMZ / BMAS, 2020, Entwurf für Eckpunkte eines Bundesgesetzes über die Stärkung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in globalen Wertschöpfungsketten (Sorgfaltspflichtengesetz), Berlin / Bonn

Britische Regierung, 2020, Modern Slavery Act 2015, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted> [18.2.2021]

CCCMC – China Chamber of Commerce of Metals, Minerals & Chemicals Importers & Exporters / GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2017, Guidelines for Social Responsibility in Outbound Mining Investments, <http://www.cccmc.org.cn/docs/2017-08/20170804141709355235.pdf>, [24.2.2021]

Chen, Wenjie / Dollar, David / Tang, Heiwai, 2018, Why is China investing in Africa? Evidence from the firm level, in: The World Bank Economic Review, Nr. 32, S. 610–632

CorporateRegister, 2021, <https://www.corporateregister.com/livecharts/?chart=1&cou=Germany&sec=All&sub=All&our=All> [11.2.2021]

D-EITI – Deutschland Extractive Industries Transparency Initiative, 2021, EITI in Deutschland – Umsetzung, <https://d-eiti.de/eiti-in-deutschland-kandidatur-und-umsetzung/> [22.2.2021]

Demary, Markus / Neligan, Adriana, 2018, Are Green Bonds a Viable Way to Finance Environmental Goals?, IW-Report, Nr. 28, Köln

Diermeier, Matthias / Goecke, Henry / Neligan, Adriana, 2017, Rohstoffbezug deutscher Unternehmen in globalen Wertschöpfungsketten, in: Wirtschaftsdienst, 97. Jg., Nr. 7, S: 499–505

DGCN – Deutsches Global Compact Netzwerk, 2020, Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf [23.2.2021]

Donou-Adonsou, Ficawoyi / Lim, Sokchea, 2018, On the importance of Chinese investment in Africa, in: Review of Development Finance, Nr. 8, S. 63–73

Eckermann, Frauke, 2020, Die Umweltwirtschaft in Deutschland. Entwicklung, Struktur und internationale Wettbewerbsfähigkeit, Aktualisierte Ausgabe 2019, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau

EPRS – European Parliamentary Research Service, 2020, Towards a mandatory EU system of due diligence for supply chains, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659299/EPRS_BRI\(2020\)659299_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659299/EPRS_BRI(2020)659299_EN.pdf) [17.2.2021]

Europäische Kommission, 2018, Verordnung über Mineralien aus Konfliktgebieten, Wissenswertes über die Verordnung, https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/index_de.htm [20.2.2021]

Europäische Kommission, 2019, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der Europäische Grüne Deal, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF [15.2.2021]

Europäische Kommission, 2020a, Study on due diligence requirements through the supply chain – final report, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1> [15.2.2021]

Europäische Kommission, 2020b, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission Work Programme 2021 A Union of vitality in a world of fragility,

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:91ce5c0f-12b6-11eb-9a54-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF [21.2.2021]

Europäische Kommission, o. J., SME definition, https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-definition_en [24.2.2021]

Europäisches Parlament, 2017, Verordnung (EU) 2017/ 821 des europäischen Parlaments und des Rates - vom 17. Mai 2017 - zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R0821&from=DE> [24.02.2021]

Europäisches Parlament, 2020, Draft Report with recommendations to the Commission on corporate due diligence and corporate accountability (2020/2129(INL)), 11.9.2020, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-657191_EN.pdf [23.2.2021]

Europäisches Parlament, 2021, MEPs: Hold companies accountable for harm caused to people and planet, Pressemitteilung, 27.1.2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210122IPR96215/meps-hold-companies-accountable-for-harm-caused-to-people-and-planet> [24.2.2021]

Eyerund, Theresa / Möller, Marie, 2016, Unternehmen im Spannungsfeld der Stakeholderansprüche, IW-Policy Paper, Nr. 13, Köln

Eyerund, Theresa / Neligan, Adriana, 2020, Agenda 2030: Drei „Sustainable Development Goals“ für die Wirtschaft, in: Unternehmermagazin, 68. Jg., Nr. 1-2, S. 24–25

GRI – Global Reporting Initiative, 2015, G4 Leitlinien zur Nachhaltigkeitsberichterstattung, Berichterstattungsgrundsätze und Standardangaben, Amsterdam

GTAI – German Trade & Investment, 2017, Frankreich – Neues Gesetz verpflichtet Unternehmen zur Beachtung der Menschenrechte, <https://www.gtai.de/gtai-de/trade/recht/rechtsmeldung/frankreich/frankreich-neues-gesetz-verpflichtet-unternehmen-zur-58724> [23.2.2021]

Hielscher, Stefan / Pies, Ingo, 2005, Internationale öffentliche Güter: Ein neues Paradigma der Entwicklungspolitik?, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Diskussionspapier, Nr. 5, Halle

IAO – Internationale Arbeitsorganisation, 2017, Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_579897.pdf [20.2.2021]

Initiative Lieferkettengesetz, 2021, <https://lieferkettengesetz.de/> [25.2.2021]

Isaksson, Ann-Sofie / Kotsadam, Andreas, 2018, Racing to the bottom? Chinese development projects and trade union involvement in Africa, in: World Development, Nr. 106, S. 284–298

IW Consult, 2015, Nachhaltigkeit durch Präsenz. Beiträge deutscher Unternehmen zur nachhaltigen Entwicklung an internationalen Standorten, https://econsense.de/app/uploads/2018/06/econsense-Studie_Nachhaltigkeit-durch-Pr%C3%A4senz_2015.pdf [30.7.2020]

Kaul, Inge / Grunberg, Isabelle / Stern, Marc A., 1999a, Defining Global Public Goods, in: Kaul, Inge / Grunberg, Isabelle / Stern, Marc A., Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century, New York, S. 2–19

Kaul, Inge / Grunberg, Isabelle / Stern, Marc A., 1999b, Global Public Goods: Concepts, Policies and Strategies, in: Kaul, Inge / Grunberg, Isabelle / Stern, Marc A., Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century, New York, S. 450–508

Kaul, Inge / Conceicao, Pedro/ Le Goulven, Katell / Mendoza, Ronald U., 2003, Providing Global Public Goods: Managing Globalization, New York

Kolev, Galina / Obst, Thomas, 2020, Die Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von internationalen Lieferketten, IW-Report, Nr. 16, Köln

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, <https://mneguidelines.oecd.org/48808708.pdf> [16.2.2021]

OECD, 2018, OECD Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln, <https://mneguidelines.oecd.org/OECD-leitfaden-fur-die-erfullung-der-sorgfaltspflicht-fur-verantwortungsvolles-unternehmerisches-handeln.pdf> [15.2.2021]

OECD, 2019, OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten: Dritte Ausgabe, <https://doi.org/10.1787/3d21faa0-de> [22.2.2021]

Schröder, Christoph, 2020, Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette: Regelungen im Ausland, <https://www.cmshs-bloggt.de/compliance/menschenrechtsverletzungen-in-der-lieferkette-regelungen-im-ausland/> [24.2.2021]

State of California Department of Justice, 2012, The California Transparency in Supply Chains Act, <https://oag.ca.gov/SB657> [18.2.2021]

Swedlund, Haley J., 2017, Is China eroding the bargaining power of traditional donors in Africa, in: International Affairs, Nr. 93, S. 389–408

VDMA – Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau, 2019, Niederlande sieht Gesetz gegen Kinderarbeit vor, Abteilung Recht, <https://www.vdma.org/v2viewer/-/v2article/render/39054300> [18.2.2021]

Abstract

In many German companies, the implementation of sustainability is already well established. However, the complexity and uncertainties of global value chains make their seamless monitoring almost impossible. There are already numerous initiatives to strengthen sustainable business practices. With the agreement on a supply chain law (Lieferkettengesetz) in Germany, large companies will be obliged to check their own company as well as their direct suppliers for compliance with human rights standards. Furthermore, the EU is planning to introduce binding due diligence requirements. A corresponding draft is expected in the course of 2021. Within the framework of a legislative initiative of the EU Parliament, legislation is proposed that goes beyond the German regulations for a supply chain law.

The economic analysis in this paper suggests that the arguments in favor of a supply chain legislation often only represent a small part of reality. The intention of such a law is to internalize the negative external effects that result from the potential exploitation of natural resources and labor in countries with serious governance problems. What remains unconsidered, however, is the threatening destruction of positive effects that developing and emerging countries owe to companies from Germany and the EU if these companies withdraw their business activity. This could result from costly bureaucracy due to the supply chain law. They create jobs in developing and emerging countries, implement new and better technologies and set product and production standards. In addition, a national or even European supply chain law does not address the main problem in the affected countries, namely the weak governance that enables the exploitation of natural resources and labor. This is a global problem that requires a global solution. Currently, final demand from the EU represents trillions of dollars of value added in these countries; the 23 non-OECD countries outside the EU listed by the OECD alone, as well as Mexico and Turkey, generate 926 billion US dollars of value added, which finds its end use in the EU. Should the foreign companies behind them be confronted with excessive bureaucracy and thus with additional non-tariff trade barriers on their imports from these countries, they risk a considerable loss of competitiveness in an international context. This could lead to a withdrawal from these countries.

A European solution for more transparency and binding due diligence is clearly preferable to the threatening national solutions in order to respect and guarantee the EU's trade policy competence. But here, too, it should be ensured that the corresponding regulation takes into account today's complexity of supply chains and does not make unrealistic, prohibitive demands on tracking supplies at several stages along the supply chain.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Stellenwert von Nachhaltigkeit in der Lieferkette in der Industrie.....	6
Abbildung 2-2: Treiber von Nachhaltigkeit in der Lieferkette.....	7
Abbildung 3-1: Deutscher Warenhandel nach Waren- und Ländergruppen	18
Abbildung 3-2: Korruptionswahrnehmung und Verflechtung von Entwicklungs- und Schwellenländern mit Deutschland und der EU	19