Andreas Freytag*

Transparente Lieferketten per Gesetz

<https://doi.org/10.1515/zfw-2020-2028>

Abstract: The current discussion about the sustainability and transparency of supply chains is characterized by conflicting positions. Whereas there is a widespread consensus that sustainable behavior of German companies in supply chains is necessary, the discussion about appropriate policy measures to enforce sustainability is still ongoing fiercely. The so-called development community insists on legal provisions with a strict enforcement mechanism and severe punishment. Others argue that such provisions will rather crowd out German companies of developing countries and leave the field to companies from countries where human rights and the environment play a minor role. In other words, it is doubted whether too strict requirements produce a backlash with respect to sustainability and transparency of supply chains in developing countries. The paper presents the arguments of this discussion and concludes that voluntary agreements are superior to legal provisions.

I. Einführung

Schon seit längerem ist das Thema Nachhaltigkeit und Transparenz im Umgang mit Liefer- oder Wertschöpfungsketten auf der politischen Agenda. Weltweit existieren Regelungen für Unternehmen zur Stärkung von Menschen- und Arbeitnehmerrechten sowie des Umweltschutzes. Der hohe Stellenwert der Einhaltung von Menschenrechten sowie der Nachhaltigkeit für die Europäische Handelspolitik wird zum Beispiel dadurch deutlich, dass neue EU-Handelsabkommen schon im Verhandlungsprozess systematisch auf ihre möglichen Auswirkungen auf Menschenrechte geprüft werden (*Europäische Kommission* 2020b).

Mit Blick auf die Förderung der Menschenrechte in anderen Ländern, insbesondere Entwicklungsländern, haben unterschiedliche Ministerien in Deutschland zahlreiche Initiativen gestartet. Während die Einhaltung der Menschenrechte durch deutsche Unternehmen überall dort, wo sie tätig sind, selbstverständlich sein sollte, ist es umstritten, ob und inwieweit der deutsche bzw.

*Kontakt: Andreas Freytag, Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Carl-Zeiss Str. 3, 07743 Jena; Universität Stellenbosch, CESifo Research Network, STIAS, E-Mail: andreas.freytag@uni-jena.de

europäische Gesetzgeber an dieser Stelle Vorschriften über das Verhalten im Ausland erlassen sollten. Solche Regelungen können auf der einen Seite rechtliche Unklarheiten beseitigen und eindeutige Vorgaben machen. Auf der anderen Seite könnten sie die oben geschilderten Bemühungen konterkarieren, da das das Risiko eines Engagements in Entwicklungsländern nochmals erhöht würde, wenn deutsche Unternehmen beispielsweise sogar für die Einhaltung der Menschenrechte auf nachgelagerten Wertschöpfungsstufen verantwortlich gemacht werden. Zu strenge Vorgaben – besonders im internationalen Vergleich – können sogar den Rückzug deutscher Unternehmen aus schwierigen Märkten zur Folge haben. Möglicherweise wird dadurch Raum frei für Unternehmen aus Ländern, in denen Menschenrechte eine weitaus geringere Bedeutung haben.

Wesentlich wichtiger als die Formulierung von detaillierten Anforderungen an deutsche Unternehmen samt Strafandrohungen ist deshalb die – aktuell deutlich unterbelichtete – Beantwortung der Frage, mit welchen konkreten Mitteln die Menschenrechte auch in Entwicklungsländern effektiv gestärkt werden können. Welche Rolle kann die Politik spielen (sowohl im Entwicklungsland selber als auch in Deutschland)? Welchen Beitrag können deutsche Unternehmen leisten? Ziel muss sein, den in einigen Ländern menschenrechtlich problematischen Ist-Zustand nicht zu zementieren, sondern zur Verbesserung beizutragen.

II. Nachhaltige Lieferketten ohne Vorschriften?

Es gibt eine Reihe von Argumenten dafür, dass bereits das unternehmerische Handeln deutscher Firmen in den jeweiligen Lieferketten die Nachhaltigkeit stärken kann. Dies kann vor allem durch Investitionen vor Ort geschehen; denkbar sind folgende Wirkungsketten:

- Arbeitsplätze vor Ort erhöhen das Familieneinkommen;
- Kinder müssen nicht zur Subsistenzlandwirtschaft beitragen, sondern können zur Schule gehen;
- höhere Einkommen erhöhen das Umweltbewusstsein und das Potential für nachhaltige Entwicklung;
- bessere Einkommen können die Kommunikationsmöglichkeiten und damit die Teilhabe von Menschen in Entwicklungsländern steigern.

Vor diesem Hintergrund würde es politisch helfen, wenn die Bundesregierung ihre Unterstützung für deutsche Investitionen in Entwicklungsländern weiter ausbauen würde. Mit Blick auf den afrikanischen Kontinent kann man das durchaus beobachten, wenn auch nach Meinung deutscher Verbände immer zu zögerlich.

III. Staatliche Aktivitäten zur Erhöhung der Nachhaltigkeit

Allerdings ist die Bundesregierung – wie auch andere Regierungen – der Auffassung, dass die Wirtschaft zu wenige Anreize dazu hat, freiwillig genug zur Förderung transparenter und nachhaltiger Lieferketten zu tun. – Auf internationaler Ebene sind dabei unter anderem zu nennen (*Europäische Kommission* 2020a):

- UN-Menschenrechtsabkommen und -leitlinien, OECD-Richtlinien, Global Compact; Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation;
- daneben gibt es Gesetzesmaßnahmen innerhalb einzelner Länder wie den USA (*Dodd-Frank Act Konfliktmineralienregulierung*; Section 1502) oder Frankreich (Gesetze über unternehmerische Sorgfaltspflichten);
- hinzu treten Initiativen der Europäischen Union; erstens existieren Richtlinien zum Holzeinschlag, Rohstoffhandel aus Konfliktregionen und nicht-finanzielle Berichtspflichten, zum Zweiten prüft die Kommission EU-weite Regelungen, die der französischen Initiative sehr nahekommen einschließlich eines Sanktionsmechanismus (Haftungsregeln);
- zusätzlich gibt es privatwirtschaftliche Initiativen wie Zertifizierungen oder andere Unternehmensinitiativen.

In Deutschland hat sich die Bundesregierung mit der verfassten Wirtschaft und Teilen der Zivilgesellschaft auf einen „Nationalen Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“ (NAP) geeinigt. Dieser NAP sieht vor, dass unter bestimmten Voraussetzungen ein Gesetz folgen kann (*Die Bundesregierung* 2016).

IV. Der Nationale Aktionsplan in Deutschland

Im Dezember 2016 veröffentlichte die Bundesregierung (vertreten durch sechs Ministerien) den NAP, der erstens detailliert die deutschen Ziele mit Blick auf die Beachtung der Menschenrechte durch die Wirtschaft darlegt und zweitens die Erwartungshaltung der Bundesregierung an die unternehmerische Sorgfalt in der Achtung der Menschenrechte vorstellt. Drittens identifiziert der NAP Handlungsfelder in Staat und Wirtschaft und erlangt Politikkohärenz. Schließlich wird der Monitoring-Prozess beschrieben. Im Jahre 2020 soll ein ausführlicher Statusbericht erscheinen.

Hinsichtlich der Ziele des NAP dürfte in Deutschland kein Dissens bestehen. Der NAP (S. 5) „... soll dazu dienen,

- die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte für alle Akteure praktisch anwendbar zu machen,
- Pflichten bzw. Verantwortlichkeiten für Staat und Wirtschaft aufzuzeigen,
- Politikkohärenz sicherzustellen,
- und sicherzustellen, dass die deutsche Wirtschaft zukunfts- und wettbewerbsfähig bleibt.“

Aus Sicht der Gesellschaft ist es unzweifelhaft zentral, dass der Beitrag der Wirtschaft in der Gesellschaft mit den Menschenrechten und anderen Zielen nachhaltiger Entwicklung in Einklang zu bringen ist. Der NAP stellt aus Sicht der Wirtschaft in gewisser Weise ein Pflichtenheft dar, das für sich genommen und auf abstrakter Ebene sinnvoll ist. Denn es enthält (*Die Bundesregierung* 2016, S. 8) folgende

„Kernelemente ...:

- Grundsatzerklärung zur Achtung der Menschenrechte,
- Verfahren zur Ermittlung tatsächlicher und potenziell nachteiliger Auswirkungen auf die Menschenrechte,
- Maßnahmen zur Abwendung potenziell negativer Auswirkungen und Überprüfung der Wirklichkeit der Maßnahmen,
- Berichterstattung,
- und Beschwerdemechanismus.“

Der NAP gilt als umgesetzt, wenn bis 2020 mindestens die Hälfte der deutschen Unternehmen mit mindestens 500 Mitarbeitern diese Kernelemente realisiert haben, laut Afrika-Verein sind dies 7.100 Unternehmen. In den Jahren 2018, 2019 und 2020 wird jeweils ein Monitoring durchgeführt. Sollte sich am Ende dieses Prozesses herausstellen, dass dieses Ziel nicht erreicht wird, soll der Gesetzgeber tätig werden. Ende 2019 hatten laut Zwischenbericht des Monitorings weniger als 20 Prozent der nicht repräsentativ befragten Unternehmen den NAP umgesetzt (*Ernst & Young Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mbH et al.* 2019).

V. Die Diskussion um den Gesetzentwurf aus dem Februar 2019

Die Bundesregierung, vertreten durch das BMZ, hat indes nicht abgewartet, bis das Monitoring 2020 stattgefunden haben wird, sondern bereits im Februar 2019 einen Gesetzentwurf für ein „Stammgesetz zur Regelung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten in globalen Wertschöpfungsketten“ vorgelegt (*Deutscher Gewerkschaftsbund* 2019). Im März 2020 haben die Minister Heil

und Müller jedoch ihre Haltung etwas geändert und plädieren für ein Europäisches Gesetz und ein deutlich abgemildertes deutsches Vorgehen (*Handelsblatt* 2020).

Das hat wohl auch mit dem Inhalt des Gesetzesentwurfs und dem Widerstand der verfassten Wirtschaft zu tun (AV 2019). Diese Initiative als solche ist zunächst dubios, da die Unternehmen keine Gelegenheit bekommen, ihre Bereitschaft zur Umsetzung der NAP zu beweisen. Damit wird ein großes Misstrauen zwischen der Wirtschaft und (zumindest Teilen) der Bundesregierung gesät.

Hinzu kommen eklatante Schwächen im Gesetzentwurf selber, dazu zwei Beispiele. Zunächst besteht ein sehr kritisch zu bewertender Beschwerdemechanismus. Paragraph 9 (3) des Gesetzesentwurfs öffnet den Beschwerdemechanismus

„... jeder Person ..., die geltend macht, dass sie selbst, ein anderer oder die Umwelt von der Geschäftstätigkeit des Unternehmens direkt oder indirekt, insbesondere in der Wertschöpfungskette des Unternehmens, negativ betroffen ist.“

Damit eröffnet sich ein neues Feld für das in jüngster Zeit häufig im Bereich des Datenschutzes oder des Umweltschutzes ausufernde Abmahnwesen. Dies erzeugt für Unternehmen hohe Transaktionskosten, ohne regelmäßig die Situation der Betroffenen in Entwicklungsländern bzw. der Umwelt zu verbessern.

Außerdem ist die Verantwortung der Unternehmen nicht auf sich selber und eigene Niederlassungen beschränkt, sondern soll auf weitestmögliche Teile der Lieferkette angewendet werden. Die NAP (*Die Bundesregierung* 2016, S. 8) spricht von

- „... Auswirkungen,
- welche direkt vom Unternehmen verursacht werden,
 - zu welchen das Unternehmen z. B. durch direkte Vertragsbeziehungen mit Lieferanten beiträgt oder
 - mit welchen das Unternehmen indirekt aufgrund seiner Geschäftsbeziehungen, seiner Geschäftstätigkeit, seiner Produkte oder Dienstleistungen trotz fehlender direkter Vertragsbeziehungen, z. B. bei einer Vielzahl von Zwischenhändlern, verbunden ist.“

Der Gesetzentwurf geht deutlich weiter; er spricht in Paragraph 3 (Begriffsbestimmungen), Absatz 2, von der Wertschöpfungskette als:

„die den gesamten Lebenszyklus eines Produktes oder einer Dienstleistung umfassende Wertschöpfung, d. h. alle Stadien, einschließlich der durchzuführenden Forschung und Entwicklung, der Produktion, des Handels und der damit verbundenen Bedingungen, des Transports, der Nutzung und Wartung, während der Lebensdauer des Produktes, des Bauwerkes oder der Dienstleistung, angefangen von der Beschaffung der Rohstoffe oder Erzeugung von Ressourcen bis hin zur Entsorgung.“

Dies ist insofern problematisch, als dass

- erstens Unternehmen nur mäßigen Einfluss auf das Verhalten von Zulieferern und fast gar keinen Zugriff auf das Verhalten der nachgelagerten Unternehmen haben, zumal im Ausland und erst recht in fragilen Ländern;
- zweitens deutsche Unternehmen Menschenrechte im Ausland nicht effektiv durchsetzen können;
- drittens das Gesetz es aber unter Umständen sogar Diktatoren in Entwicklungsländern erleichtert, ihre Verantwortung auf ausländische Unternehmen abzuwälzen;
- viertens derartige Initiativen nicht zuletzt aufgrund von international divergierenden Vorstellungen einer angemessenen Beachtung der Menschenrechte sowohl Interpretationsspielräume haben als auch Gefahr laufen, den Partnern gegenüber paternalistisch aufzutreten (mit schwindenden unternehmerischen Erfolgchancen),
- fünftens die bürokratischen Erfordernisse extrem hoch sein können (schon allein durch die Berufung eines Compliance-Beauftragten für mittlere Unternehmen),
- und sechstens es gerade im Verhältnis zu Entwicklungsländern dazu kommen könnte, dass sich deutsche Firmen weniger engagieren, als sie es ohne diese Anforderung tun würden.

Gerade das letzte Argument verdient etwas mehr Beachtung. Seit Jahren bemüht sich die deutsche Wirtschaft mit Hilfe der Bundesregierung darum, gerade in Afrika besser Fuß zu fassen; dennoch macht der Bestand deutscher Investitionen in Afrika gerade einmal ein Prozent der deutschen ausländischen Direktinvestitionen aus. Neben dem hohen Risiko ist ein wesentlicher Grund dafür die im Vergleich zu anderen Ländern – sowohl aus der OECD als auch China – relativ vorsichtige Unterstützung der deutschen Unternehmen durch die Politik. Die Bundesregierung hat dieses Problem durchaus erkannt und im Oktober 2018 einen Afrikagipfel veranstaltet, auf dem eine zusätzliche Milliarde Euro an Fördergelder für deutsche Projekte mit afrikanischen Partnern in Aussicht gestellt und im Laufe des Jahres 2019 auch bewilligt wurde.

Es wäre vor diesem Hintergrund außerordentlich kontraproduktiv, deutschen mittelständischen Unternehmen enorme bürokratische Hürden aufzubauen, ohne dass wirklich klar ist, dass den Menschenrechten gedient wäre. Die Abwesenheit deutscher Unternehmen in Afrika – und anderen Entwicklungsregionen – wird die Menschenrechtsslage eher verschlechtern als verbessern. Denn Unternehmen aus anderen Ländern halten sich regelmäßig weniger an Regeln zugunsten der Nachhaltigkeit als die deutschen; dies gilt nicht nur aber in besonderem Maße für chinesische Unternehmen.

Insofern ist es völlig korrekt, dass der Gesetzentwurf als solcher erst einmal zurückgezogen wird, um in 2020 sorgfältig zu prüfen, wie die deutschen Unternehmen den NAP umsetzen. Wer transparente und nachhaltige Lieferketten schaffen möchte, muss sich sehr sorgfältig über die Anreizwirkungen von Regeln Gedanken machen. Ein Gesetz, dass die deutschen Unternehmen davon abhielte, in Entwicklungsländern zu investieren, dürfte nicht zielführend sein.

VI. Fazit

Die Bundesregierung bemüht sich seit einiger Zeit intensiv, das Engagement deutscher Unternehmen in afrikanischen Ländern zu stärken und Arbeitsplätze vor Ort zu schaffen. Damit werden sowohl binnenwirtschaftliche (Förderung der deutschen Wirtschaft) als auch entwicklungspolitische Ziele angestrebt. Darüber hinaus werden deutsche Exporteure und Investoren durch die Bundesregierung mittels Export- und Investitionsgarantien unterstützt. Diese Unterstützung ist bereits heute an die Einhaltung von Menschenrechten durch die deutschen Unternehmen gebunden und an weitere Bedingungen geknüpft, die einen direkten oder indirekten Bezug zu sozialen Aspekten und Menschenrechten aufweisen. Dabei ist unumstritten, dass die Förderung der Einhaltung der Menschenrechte in Entwicklungsländern für Unternehmen aus Industrieländern eine Selbstverständlichkeit sein sollte.

Die Frage, mit welchen konkreten Mitteln die Menschenrechte auch in Entwicklungsländern effektiv gestärkt werden können, wird allerdings zu wenig in den Vordergrund der gegenwärtigen Diskussion gerückt. Vor dem Hintergrund, dass der Einfluss der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstandes, auf die Einhaltung der Menschenrechte in Entwicklungsländern sehr begrenzt ist, und vor allem indirekt dadurch wirken kann, dass durch eine verbesserte wirtschaftliche Lage Druck auf Regierung entsteht, sollte die Bundesregierung weiterhin pragmatisch, also verantwortungsethisch, und nicht dogmatisch, quasi gesinnungsethisch, vorgehen.

Der NAP sorgt bereits dafür, das Bewusstsein für Nachhaltigkeit in sämtlichen Unternehmen und ihren Niederlassungen auf recht zielführende Art zu stärken. In diesem Zusammenhang ist es wichtig festzuhalten, dass die Einhaltung von Menschenrechten in erster Linie eine staatliche Aufgabe ist (so auch *Die Bundesregierung* 2016, S. 4). Dies gilt auch in Entwicklungsländern. Ein deutsches Gesetz bürdet ein Teil dieser Staatsaufgabe Unternehmen auf, die ihrerseits keine Kompetenz haben, Menschenrechte durchzusetzen.

Deshalb ist sehr fraglich, ob es eines neuen Gesetzes bedarf, um die deutschen Unternehmen zu einem Verhalten zu zwingen, das sie seit Jahrzehnten

mehrheitlich überall in der Welt an den Tag legen. Vermutlich behindert ein Gesetz die deutsche Wirtschaft mehr und sorgt damit nicht gerade für eine verbesserte Menschenrechtsituation in Entwicklungsländern. Es wäre vielmehr empfehlenswert, wenn die Bundesregierung die im NAP (*Die Bundesregierung* 2016, S. 24) aufgestellte Forderung, ein „Global Level Field“ zu schaffen, ernsthaft anginge und sich dafür einsetzte, den in der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte geforderten Verhaltensweisen auch in anderen Industrieländern zur Durchsetzung zu verhelfen.

Danksagung: Der Verfasser bedankt sich für sehr hilfreiche Gespräche bei Matthias Bauer, Melanie Eckhard, Christoph Kannengießer und Philipp Lamprecht.

Literatur

- Afrikaverein der deutschen Wirtschaft (2019), AV-Stellungnahme zur Debatte um Nachhaltige Lieferketten, <https://www.afrikaverein.de/insight-africa/news/av-stellungnahme-zur-debatte-um-nachhaltige-lieferketten/>, Zugang am 1. April 2019 (zitiert als AV).
- Deutscher Gewerkschaftsbund (2019), Wer nicht hören will, muss fühlen – Globale Wertschöpfungsketten: jetzt aber fair!, <https://www.dgb.de/themen/++co++31b437fe-4a4f-11e9-ad9b-52540088cada>, Zugang am 9. März 2020.
- Die Bundesregierung (2016), Nationaler Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Berlin.
- Ernst & Young Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mbH, adelphi consult GmbH, Systain Consulting GmbH und focusright GmbH (2019), Monitoring des Umsetzungsstandes der im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte 2016–2020 beschriebenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen, Zwischenbericht, Erhebungsphase 2019, www.diplo.de/nap-monitoring, Zugang am 9. März 2020.
- Europäische Kommission (2020a), Study on Due Diligence Requirements through the Supply Chain, Brüssel.
- Europäische Kommission (2020b), Negotiations and Agreements, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>, Zugang am 9. März 2020.
- Handelsblatt (2020), Lieferkettengesetz sorgt für Unmut bei Merkel und Altmaier, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gueterproduktion-lieferkettengesetz-sorgt-fuer-unmut-bei-merkel-und-altmaier/25593750.html?ticket=ST-5065065-lwrLtzNyFAMopLEqmdzV-ap6>, Zugang am 9. März 2020.