

## **Schriftliche Stellungnahme**

Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel)

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00  
Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten -  
BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer  
Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten  
wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

**siehe Anlage**

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss „Arbeit und Soziales“ des Bundestages

zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „**Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern – Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen**“ am 17.5. 2021

- I. Zum Stand der Umsetzung in Deutschland, EU-Ländern und der EU
- II. Verantwortlichkeiten in Lieferketten und Nebenwirkungen von Lieferkettengesetzen
- III. Alternativen zu Lieferkettengesetzen

#### **I. Zum Stand der Umsetzung in Deutschland, EU-Ländern und der EU**

1. In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern, mit denen Deutschland und die EU Handel treiben, werden Menschenrechte mangelhaft eingehalten und der Schutz der Umwelt, der Gesundheit von Menschen und Tieren nicht hinreichend beachtet. Die heimische Politik kann die Regierungen der Länder mit **völkerrechtlichen Instrumenten** der Handelspolitik zu einer besseren Einhaltung der multilateral vereinbarten Regeln drängen. Sie kann stattdessen oder zusätzlich heimischen Unternehmen, die mit Unternehmen im Ausland in wirtschaftlichem Austausch stehen, **Sorgfaltspflichten** auferlegen, und sie verpflichten, gegebenenfalls den Handel mit Partnern, die die Regeln nicht einhalten, zu beenden.
2. Der Entwurf eines **deutschen Sorgfaltspflichtengesetzes** reiht sich ein in verschiedene Ansätze zur Verbesserung von Arbeits- und Umweltbedingungen in Ländern, die europäische und amerikanische Unternehmen über globale Lieferketten beliefern. Frankreich machte im Jahr 2017 den Anfang. Der deutsche Entwurf ist zwischen BMA (federführend) und BMZ einerseits sowie BMWi andererseits kontrovers diskutiert

worden. Die wesentlichen Streitpunkte umfassten: (i) Definition der betroffenen Unternehmen (alle, oder Mittelstand, oder nur Großunternehmen), (ii) Länge der erfassten Lieferketten: direkte Zulieferer oder die gesamte Lieferkette, (iii) Zielsetzung: nur Arbeitsbedingungen oder auch Umweltschutz und gute Regierungsführung, (iv) Sanktionen: zivilrechtliche Haftung, Ausmaß von Bußgeldern. Der gegenwärtige Entwurf entschärft frühere Entwürfe des BMA/BMZ bezüglich der erfassten Unternehmen. Bezüglich der Reichweite der Sorgfaltspflicht ist vereinbart, dass Unternehmen ihre gesamte Lieferkette im Blick haben, aber abgestuft verantwortlich seien. Wird einer Firma ein Missstand in der Lieferkette bekannt, soll sie verpflichtet werden, für Abhilfe zu sorgen. Eine Behörde überwacht dies. Zudem sollen Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften künftig die Möglichkeit bekommen, Betroffene vor deutschen Gerichten zu vertreten, wenn Verstöße gegen Standards in Lieferketten angenommen werden. Es bleibt bei der Bemühens-, anstelle einer Erfolgspflicht oder gar einer Garantiehaftung. Eine Dynamisierung im Sinne einer Ausdehnung der durch das Gesetz erfassten Unternehmen von 3000 Beschäftigten (ab 2023) auf 1000 Beschäftigte (ab 2024) ist avisiert. Selbstverpflichtungen und sektoral fokussierte Lieferkettenkontrollen von Unternehmen werden seitens des federführenden Ministeriums gewürdigt, aber als nicht ausreichend angesehen. Das Gesetz geht nicht soweit, wie von manchen Befürwortern gefordert worden war; dies ist – wie weiter unten ausgeführt wird – zu begrüßen. Allerdings lassen „vage“ Formulierungen zur Sorgfalts- und Haftungsfrage einigen Interpretations- und Ermessensspielraum zu, so dass am Ende doch die gesamte Lieferkette erfasst werden könnte.

3. Die geplante **EU-Richtlinie** geht erheblich weiter als das deutsche oder französische Gesetz. Sie erfasst die gesamte Lieferkette, strebt neben dem Schutz von Arbeitnehmerrechten nach ILO-, OECD- und UN- Kriterien auch den Umweltschutz und „good governance“ an und bezieht auch drittstaatliche Unternehmen außerhalb des Rechtsraums der EU ein, sofern sie geschäftliche Tätigkeiten im Binnenmarkt verfolgen.
4. Der Hinweis des EU-Parlamentsausschusses für Handel, dass *„die Wirtschaft der EU der größten weltweiten Wirtschaftskrise seit der Großen Depression der 1930er-Jahre gegenübersteht und dass Unternehmen in ganz Europa besonders stark betroffen sind“* und *„dass insbesondere zum jetzigen Zeitpunkt keine Rechtsetzungsinitiativen wirtschaftlich hemmender oder schädlicher Art, eingeleitet werden sollten, etwa solche, die einen größeren Verwaltungsaufwand verursachen oder zu Rechtsunsicherheit führen“*. (EU-Parlament, A9-0018, 2021: 73), bleibt in allen Gesetzesinitiativen unberücksichtigt. Die buchhalterischen Kosten werden niedrig eingeschätzt. **Volkswirtschaftliche Kosten** werden nicht berücksichtigt, weder im Inland noch in den Schwellen- und Entwicklungsländern.

5. Parallel zu den Sorgfaltspflichtengesetzen verfügt die EU mit dem sogenannten „**European Magnitzky Act**“ seit kurzem über die Möglichkeit der Sanktionierung von Personen und Institutionen, die gegen Menschenrechte verstoßen. Er lehnt sich an eine ähnliche amerikanische Regelung an und wird bereits angewandt (gegen chinesische und russische Personen und Organisationen).

## II. Verantwortlichkeiten in Lieferketten und Nebenwirkungen von Lieferkettengesetzen

1. Die **Verantwortlichkeit** für die Einhaltung und Umsetzung von internationalen Konventionen (ILO, UN, OECD) zur Wahrung von Menschenrechten, hier insbesondere Arbeitnehmerrechten, liegt bei den Regierungen der Länder, in denen produziert wird. Hier zeigt sich eine erhebliche Diskrepanz zwischen Verpflichtung und Umsetzung. Beispiel: 35 Länder haben alle acht Kernkonventionen der ILO zum Schutz von Arbeitnehmern ratifiziert; trotzdem werden nach den jährlichen Untersuchungen der Internationalen Gewerkschafts-Vereinigung ITUC die herrschenden Arbeitsbedingungen als kritisch bis katastrophal bewertet. Auf so bewertete Länder entfielen 2020 etwa 7 Prozent aller deutschen Einfuhren und Ausfuhren. Spitzenreiter ist dabei die Türkei. Auch Griechenland und Rumänien als EU-Mitglieder fallen unter diese Bewertungskategorie. Die USA und China als die wichtigsten Handelspartner haben nur zwei bzw. vier der acht ILO-Konventionen ratifiziert. Die in diesen Ländern vorherrschenden Arbeitsbedingungen werden von der ITUC als kritisch (USA) bzw. schlecht (China) bewertet. Fast alle ärmsten Länder Afrikas haben alle acht Konventionen ratifiziert, halten sich aber nach ITUC-Analysen nicht daran. Mit den Sorgfaltspflichtengesetzen verlagern die Empfängerländer die Last der Umsetzung von Arbeitnehmerschutzverpflichtungen implizit von den Regierungen der Lieferländer zu den Unternehmen der Empfängerländer.

### Zu den **Nebenwirkungen**:

2. Lieferkettengesetze haben den großen Nachteil, dass sie lediglich die Arbeitsbedingungen von Zulieferern erfassen, die Mitglieder deutscher (oder europäischer) Lieferketten sind. Die weitaus überwiegende Zahl der Arbeitsplätze besteht aber in vorwiegend armen Ländern in Unternehmen, die lediglich für den Binnenmarkt oder für Kunden in nicht-Europäischen Ländern produzieren. Die hier vorherrschenden informellen Arbeitsmärkte bieten für die Beschäftigten keinen Schutz. Lieferkettengesetze vertiefen den bereits bestehenden **Graben zwischen den formalen und den informellen Arbeitsmärkten**, bewirken eine Abdrängung von Arbeitskräften in die informellen und damit ungeschützten Arbeitsmärkte und erschweren es Regierungen in Lieferländern, diesen Graben einzuebnen, wenn sie dieses Ziel anstreben. Einkommensungleichheiten in den Lieferländern werden vergrößert. Bei opportunistisch handelnden Regierungen ist es möglich, dass

Lieferkettengesetze sogar instrumentalisiert werden, um ohne eigenes Zutun ihre politische Machtbasis, die im formalen Arbeitsmarkt begründet liegt, zu zementieren.

3. Die vorliegenden Lieferkettengesetze bzw. ihre Vorlagen sind weitestgehend **ohne Abstimmung mit den Regierungen der Lieferländer** entstanden. Sie reflektieren politische Präferenzen in den reichen Ländern und werden daher von den Regierungen der Lieferländer gelegentlich als „patrimonial“ kritisiert. Sie könnten Arbeit in den Lieferländern auf dem formalen Arbeitsmarkt verteuern, damit arbeitssparenden Produktionsweisen den Weg ebnen und nicht nur das Beschäftigungs- sondern auch das Qualifikationsproblem auf den Arbeitsmärkten verschärfen, weil „learning on the job“ erschwert wird. In letzter Konsequenz wirken sie protektionistisch zugunsten konkurrierender Wertschöpfungen in den Ländern, die Lieferkettengesetze auf den Weg bringen, verteuern Verarbeitungsprozesse und senken das Realeinkommen der dortigen Konsumenten.
4. Lieferkettengesetze könnten, obwohl sie nur eine Bemühens- und keine Erfolgspflicht einfordern, das Verhalten der betroffenen Unternehmen zugunsten eines **stärker risikoaversen Verhaltens** verändern. Lieferketten können zugunsten höherer Wertschöpfungsanteile im Inland verkürzt oder in sichere Länder (EU-Länder) verlagert werden. Dies ist weder im Interesse der Produzenten, noch der Konsumenten, noch der Arbeitsbedingungen in den „unsicheren“ Ländern.
5. Es wird Länder geben, die weder eigene Lieferkettengesetze auf den Weg bringen, noch anderweitig Druck auf Lieferländer ausüben, Arbeitsbedingungen zu verbessern. Unternehmen aus diesen Ländern werden weiterhin als Käufer von Waren auftreten, die unter schlechten Arbeitsbedingungen produziert werden und somit das Gewicht der Länder schwächen, die um die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in armen Ländern bemüht sind. Diese Unternehmen aus Drittstaaten stehen mit deutschen oder europäischen in Konkurrenz, und zwar sowohl in der EU, in dem besagten Land selbst, und in Drittstaaten. Sie werden mithilfe einer höheren preislichen Wettbewerbsfähigkeit in Drittmärkten, potentiell aber auch in der EU, Anbietern aus Deutschland Marktanteile wegnehmen.
6. **Lieferkettengesetze belasten die „falschen“ Akteure**, nämlich die Abnehmer in Industrieländern, denen höhere Fixkosten pro Lieferant aufgebürdet werden, aber nicht diejenigen, die für schlechte Arbeitsbedingungen in Lieferländern verantwortlich sind: vor allem die dortigen Regierungen und die Unternehmen vor Ort, die unter dem Schutz untätiger Regierungen Arbeitnehmer ausbeuten.
7. Existierende Gesetzesfolgeabschätzungen unterschätzen die **volkswirtschaftlichen Kosten**, weil sie sich lediglich auf die buchhalterischen Kosten abstellen und vor allem das ex-ante Risiko bei der Suche und Wahl neuer Zulieferer ausblenden. Die volkswirtschaftlichen Effekte in den Lieferländern werden vollständig ignoriert. Diese

- könnten erheblich sein: die Forschung zeigt sehr deutlich, dass die Einbindung von ärmeren Ländern in die Wertschöpfungsnetzwerke der fortgeschrittenen Industrieländer im Durchschnitt zu einer Verbesserung der Prokopfeinkommen führt. Letztere sind stark mit der Qualität von sozialen oder ökologischen Praktiken und Regeln korreliert. Fallen Lieferanten aus armen Ländern mit schwachen Institutionen aus den Lieferketten deutscher oder europäischer Unternehmen, dann drohen diese Vorteile wegzufallen. Es ist anzunehmen, dass gerade deutsche Importeure besonders positive Effekte über ihre Lieferantennetzwerke ausüben, weil diese gerade nicht im reinen Rohstoffbereich tätig sind, wo Technologietransfer wenig ausgeprägt ist.
8. Außerdem ist es möglich, dass Nachfrager aus anderen Ländern die Plätze deutscher Unternehmen einnehmen, was unerwünschte geoökonomische Konsequenzen haben kann. Schließlich droht eine Verschlechterung der **Positionen** deutscher Unternehmen, die weltweit mit Anbietern aus Ländern ohne Lieferkettengesetze im Wettbewerb stehen. Dafür sind nicht nur die direkten Kosten der Einhaltung der Sorgfaltspflichten relevant, sondern vielmehr die durch das Lieferkettengesetz vergrößerten ökonomischen Risiken, die sich aus der Zusammenarbeit mit Lieferanten aus Ländern mit schwachen Institutionen ergeben.
  9. Lieferkettengesetze verfolgen zwar das Ziel stärkerer **Resilienz** in den Lieferketten, laufen aber Gefahr kontraproduktiv zu wirken, da mehr Resilienz mehr Wahlfreiheit und Diversität erfordert, anstelle der Konzentration von Lieferbeziehungen auf wenige vertraute Zulieferer, die damit mehr Angebotsmacht erhalten.
  10. Die Lieferkettengesetze vernachlässigen Unterschiede in den Eingriffsmöglichkeiten von Unternehmen auf Produktionsweisen (relativ hoch) und Entgeltbedingungen (relativ niedrig). Werden verschiedene Ziele wie in der geplanten EU-Richtlinie angestrebt (Arbeitsbedingungen, Umweltschutz, gute Regierungsführung), kann es bei nur einem Instrument (Lieferbeziehung) zu **Zielkonflikten** kommen. Insbesondere kann es passieren, dass Unternehmen, die gezwungen werden Sicherheitsstandards anzuheben, gezahlte Löhne absenken müssen, um wettbewerbsfähig zu bleiben.
  11. Lieferkettengesetze sind inhärent auf Güterlieferketten konzentriert. Den Besonderheiten eines zunehmenden internationalen **Dienstleistungshandels** beispielsweise im Internethandel oder Tourismus tragen sie noch nicht hinreichend Rechnung.
  12. Eine Vielzahl unterschiedlicher nationaler Lieferkettengesetze mit sehr unterschiedlicher Ausgestaltung kann zu **Verzerrungen des internationalen Wettbewerbs** führen, wenn die Unternehmen in unterschiedlicher Intensität mit zusätzlichen Aufgaben und Risiken belastet werden. Daher ist es erforderlich, international abgestimmt vorzugehen. Im europäischen Binnenmarkt sind unilaterale nationale Alleingänge zu vermeiden. Mit anderen Ländern ist es sinnvoll, eng

zusammenzuarbeiten und beispielsweise Informationen auszutauschen. Dies erfordert allerdings passende rechtliche Instrumente. Der unten beschriebene Negativlistenansatz würde ein solches sein.

### III. Alternativen zu Lieferkettengesetzen

1. **Bilaterale, regionale und unilaterale Handelspolitik.** Die Handelspolitik bietet die Möglichkeit gegenüber Lieferländern, Mindestanforderungen oder die Pflicht zur Ratifizierung und Umsetzung internationaler Schutzregeln für Arbeitskräfte einzufordern und vertraglich zu fixieren. Bei unilateraler Handelspolitik (Allgemeine Zollpräferenzen, Alles-außer-Waffen Programm der EU, African Growth and Opportunity Act der USA usw.) kann die Gewährung der Vorteile (ohne Gegenleistung) an die Einhaltung von Arbeitsstandards gebunden werden. Im Misserfolgsfall würden die Vorteile verweigert. Diese Möglichkeit hat die EU 2020 gegenüber Textilimporten aus Kambodscha wegen mangelnder Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsverletzungen in Anspruch genommen. Dies sind allerdings scharfe Eingriffe, die nur auf den formalen Arbeitsmarkt wirken würden. Informelle Arbeitsverhältnisse bleiben, wie beim Lieferkettengesetz, unerfasst. Allerdings kann die EU auch dann Maßnahmen ergreifen, wenn Missstände in Sektoren auftreten, aus denen keine Vorprodukte nach Europa geliefert werden.
2. **Entwicklungszusammenarbeit:** Die gesamte Entwicklungszusammenarbeit (wirtschaftlich, finanziell, personell) kann auf Verhaltensänderungen der Empfängerregierungen in Richtung besserer Arbeitsbedingungen ausgerichtet werden, die nicht nur formal (Ratifizierung der ILO-Konventionen) sondern auch in die Realität umgesetzt würden. Eine Kooperation der bilateralen mit der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit würde es erleichtern, auf einheimische Regierungen verstärkt einzuwirken. Dieser Hebel sollte vor allem dort zum Einsatz kommen, wo Regierungen ILO-Kernkonventionen bereits ratifiziert haben, aber nachweisbar nicht umsetzen. Sollten Umsetzungen an Ressourcenmangel leiden, sollte dieser Mangel durch die Entwicklungszusammenarbeit gelindert werden.
3. **Multilaterale Handelspolitik:** Art XX GATT bietet Möglichkeiten, den Schutz von Menschenrechten zu verbessern, z.B. durch handelsbeschränkende Maßnahmen gegen Produkte, die von Gefangenen hergestellt wurden. Es gilt allerdings der Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit und der Notwendigkeit. Diese Voraussetzungen sind in der historischen Regelauslegung wegen der Gefahr protektionistischen Missbrauchs eng gefasst worden und haben daher die Möglichkeit von Art XX GATT bislang kaum zum Zuge kommen lassen können. Deutschland und die EU sollten sich außerdem dafür einsetzen, faire Transparenzbestimmungen (z.B. über die Herkunft der wesentlichen Bestandteile von Importwaren) einzuführen.

4. **Negativlisten:** Sanktionierung von ausländischen Unternehmen und Unternehmern, die Schutzrechte missachten, durch Einigung von Käuferländern auf eine Negativliste. Ausländische Unternehmen, die Menschenrechte missachten, könnten von der EU nach einem Konsultationsprozess auf eine „schwarze Liste“ gesetzt werden. Diesen Ansatz verfolgen die USA in ihrem Global Magnitsky Act mit der sogenannten „entity list“. Mit gelisteten Unternehmen dürfte nicht gehandelt werden. Dieses Verbot wäre für alle Mitglieder einer Lieferkette bindend und entsprechend entlang der Lieferkette zu kommunizieren und auszudehnen.

Die Vorteile einer Negativliste liegen (i) in der Zielgenauigkeit, (ii) in einer hohen Rechtssicherheit, und (iii) in einem geringeren Bürokratie- und Kostenaufwand für heimische Unternehmen. Die Notwendigkeit der notwendigerweise subjektiven Prüfung der „compliance“ durch eine hohe Anzahl von Unternehmen entfielen indem sie auf eine offizielle Stelle (eine EU-Behörde) konzentriert würde. Aufwändige Mehrfachprüfungen derselben ausländischen Lieferanten durch eine Vielzahl europäischer Importeure würden entfallen. Die Regierungen der Industrieländer, die bislang für Sorgfaltspflichtengesetze eintreten, wären gehalten, nachweisbare Verletzungen von Arbeitnehmerrechten selbst politisch zu bewerten und im Zusammenwirken mit gleichgesinnten Regierungen ein konzertiertes Verhalten zu praktizieren. Ein solches Vorgehen auf EU-Ebene würde nationale Gesetze ersetzen und hätte erhebliche Durchgriffskraft auf Unternehmen. Betroffenen Unternehmen wäre das Klagerecht einzuräumen. Würde der Klage stattgegeben und/oder hätten sie Fehlverhalten abgestellt, würden sie von der Sanktionsliste gelöscht. Der große Vorteil des Negativlistenansatzes wäre, dass er ohne die Schaffung neuer Handelsbarrieren (v.a. umsatzunabhängige Kosten der Unterhaltung von Lieferantenbeziehungen) auskommt und die Importeure nicht schwer kalkulierbaren ökonomischen und Reputationsrisiken aussetzt. Es kommt also zu keiner vorbeugenden Rekalibration von Wertschöpfungsnetzwerken zum Nachteil von armen Ländern. Der Negativlistenansatz sanktioniert die gelisteten Unternehmen, und bürdet ethisch korrekt handelnden Firmen keine neuen Kosten und Risiken auf. **Ein europaweiter Negativlistenansatz ist daher die bessere Lösung** als eine Vielzahl nationalstaatlicher Lieferkettengesetze oder auch eines EU-weiten einheitlichen Gesetzes.

**Fazit:** Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Lieferländern ist ein wichtiges Element des Ziels von mehr Nachhaltigkeit in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Lieferkettengesetze weisen sowohl aus der Sicht der Unternehmen in den Empfängerländern als auch aus der Sicht von Unternehmen und Regierungen in Lieferländern aber eine Reihe von Nachteilen und unerwünschten Nebenbedingungen auf. Insbesondere bergen sie die Gefahr, dass die Teilnahme von Produzenten aus ärmeren Ländern an deutschen und/oder europäischen Lieferketten erschwert wird. Die empirische Wirtschaftsforschung zeigt, dass die Vernetzung von Firmen aus dem globalen Süden mit Unternehmen aus dem industrialisierten Norden positive Effekte



auf das reale Prokopfeinkommen hat. Gleichzeitig sind die wichtigsten sozialen und ökologischen Erfolgskennzahlen stark positiv mit dem realen Prokopfeinkommen und mit Maßen der wirtschaftlichen Offenheit korreliert. Daher ist höchst unklar, ob Lieferkettengesetze die erhofften positiven entwicklungspolitischen Effekte entfalten können, oder ob nicht eher das Gegenteil wahrscheinlich ist. Folglich sind Alternativen wie ein „Negativlistenansatz“, der die importierenden und exportierenden Unternehmen nicht pauschal mit Zusatzkosten und erheblicher Unsicherheit belastet, zumindest diskussionswürdig.