

**An den Umwelt- und Agrarausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtags**

Geschäftsführender Direktor:
Prof. Holger Görg, PhD

goerg@economics.uni-kiel.de
holger.goerg@ifw-kiel.de

www.kcg-kiel.de

Stellungnahme zum Antrag „Lieferkettengesetz jetzt!“

Sehr geehrte Damen und Herren,

zuerst bedanken wir uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zu diesem sehr wichtigen Thema.

Das geplante sogenannte Lieferkettengesetz soll dazu beitragen, dass deutsche Unternehmen verstärkt dafür Sorge tragen, dass in ihren globalen Lieferketten gewisse Umweltstandards und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Dazu sollen Pflichten für Unternehmen definiert werden, und es sollte auch geregelt werden, welche Schadensersatzansprüche bei Nichteinhaltung der Standards gegenüber deutschen Unternehmen geltend gemacht werden können.

Für die Einführung eines solchen Gesetzes spricht vieles. So kann dadurch dazu beigetragen werden, dass sozialverträgliche Arbeitsbedingungen gewährt und Umweltstandards eingehalten werden. Beides wirkt sich unmittelbar auf Wohlfahrt, Gesundheit und Lebensqualität von Arbeitnehmern in globalen Lieferketten aus, hat aber auch noch weiterreichende Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den betroffenen Ländern. Außerdem können positive Effekte auf Industrieländer, wie auch Deutschland erwartet werden. So werden beispielsweise durch die verbesserten Arbeitsbedingungen in Entwicklungs- und Schwellenländern Arbeitsplätze bereitgestellt, die für Arbeitnehmer attraktiver sind als vorher – was sich auch auf Anreize zur Migration auswirkt, die damit unattraktiver wird. Ebenfalls hat die Einführung besserer Umweltstandards globale Auswirkungen, da viele Umweltprobleme grenzüberschreitend sind, wie Phänomene der globalen Erwärmung, der Belastung der Meere durch Plastik, sowie die Überfischung der Weltmeere deutlich zeigen.

Einige Aspekte des Gesetzentwurfs, wie er in den Medien berichtet wird, werden jedoch in der öffentlichen Diskussion oftmals kritisch gesehen. Dies betrifft insbesondere die Haftungsregelung, eine mögliche Ausnahmeregelung für kleinere Unternehmen, sowie das Argument, dass das Gesetz Kosten für deutsche Unternehmen erhöhen wird.

Haftungsregelung: Dabei ist vorgesehen, dass Unternehmen in Deutschland für Verstöße haftbar gemacht werden sollen, die innerhalb der gesamten Lieferkette auftreten. Der Hauptkritikpunkt ist dabei, dass es für einen Produzenten in Deutschland oftmals unmöglich ist, Lieferanten auf allen Stufen der Wertschöpfungskette zu kontrollieren.

Weltweite Lieferketten können oft sehr lang, weit verzweigt und unübersichtlich sein. Daher ist die Frage gerechtfertigt, ob man von einem deutschen Unternehmen wirklich verlangen kann, über alle Schritte der Kette komplett informiert zu sein. Das zeigt sich am Beispiel von Textilien, bei denen die Lieferkette noch vermeintlich kurz ist. Dem Anbau und der Ernte der Baumwolle folgt die Herstellung des Stoffes, der dann zu einem Bekleidungsstück verarbeitet wird. Selbst dies sind schon drei Schritte, die durchaus von verschiedenen Zulieferern in verschiedenen Ländern durchgeführt werden können. Außenvorgelassen sind dabei weitere Schritte wie z.B. Färben und Besticken. Zusätzlich stellt sich die Frage, ob die Lieferkette wirklich bei der Baumwollplantage endet, oder ob man auch Zulieferer von Düngemitteln, Insektenvernichtungsmitteln, Verpackungsmaterialien etc. dazurechnen sollte. Kann das wirklich alles durch das deutsche Unternehmen überprüft werden? Und wie würde das Ganze bei weitaus komplizierteren Produktionsketten, wie z.B. bei einem Auto, aussehen?

Um dieses Gesetz praktikabel zu machen, wären daher zwei Dinge unumgänglich. Erstens bedarf es einer klaren Definition der Bestandteile einer Lieferkette, wo diese Kette beginnt und aufhört (in dem oben erwähnten Beispiel also die Frage, ob Düngemittel etc. auch noch zur Lieferkette gehören). Zweitens müssen Unternehmen in der Lage sein, ihre Lieferkette effektiv überprüfen zu können. Hier ist zu erwähnen, dass sich diese inzwischen mit digitalen Technologien wie QR Codes oder Blockchain durchaus gut überwachen lassen.

Daher stellt sich nun die Frage, ob die Haftung wirklich notwendig ist, oder ob nicht besser eine freiwillige Selbstverpflichtung angestrebt werden sollte. Dabei sei daran erinnert, dass die Bundesregierung auf Grundlage des *Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) 2020* eine Befragung von Unternehmen durchgeführt hat, um zu ermitteln, inwieweit ein solches freiwilliges Engagement umgesetzt wird. Das Ergebnis war jedoch ernüchternd. Von etwa 2.250 befragten Unternehmen haben nur 455 Unternehmen die Befragung abgeschlossen. Von diesen wiederum haben weniger als 50 Prozent Maßnahmen zur Sorgfalt in Lieferketten eingesetzt. Ein ähnliches Ergebnis ergab sich in einer Befragung, die 2019 durchgeführt wurde.

Dies könnte auf den ersten Blick darauf hindeuten, dass eine gesetzliche Verpflichtung notwendig ist. Die ernüchternden Ergebnisse könnten jedoch auch an unklaren Vorgaben liegen und daran, dass die befragten Unternehmen von dem geplanten Lieferkettengesetz bereits wussten und daher keine Anstrengungen unternommen haben, eigene Maßnahmen einzusetzen oder an der Befragung teilzunehmen. Anders gesagt: Es ist nicht unbedingt klar, dass eine freiwillige Selbstverpflichtung nicht wirkt. Daher könnte eine Lösung sein, das Lieferkettengesetz um eine zunächst zeitlich begrenzte Selbstverpflichtungsphase zu ergänzen und nach Ablauf der Frist eine weitere Überprüfung durchzuführen. Danach könnte, wenn notwendig, über eine gesetzliche Verpflichtung nachgedacht werden.

Ausnahmeregelung für kleinere Unternehmen: In verschiedenen Initiativen wird vorgeschlagen, Unternehmen unterhalb einer bestimmten Größe (z.B. 500 oder 5.000 Beschäftigte) von der Regelung auszunehmen. Dabei ist das Hauptargument, dass für diese kleinen und mittelständischen Unternehmen ein überproportionaler Aufwand entstehe, um die Lieferkette zu überprüfen. So wäre es für viele KMU beispielsweise zu kostspielig, eine eigene Abteilung für das Lieferkettenmonitoring einzusetzen, wohingegen dies für größere Unternehmen einfacher möglich sein sollte. Dagegen kann jedoch argumentiert werden, dass die oben genannten digitalen Technologien prinzipiell auch von kleineren Unternehmen implementiert werden können, was durchaus auch für eine Senkung der Verpflichtungsgröße der Unternehmen sprechen könnte. Viele der durch das Gesetz adressierten Unternehmen sind kleiner als die zurzeit in den Medien kursierenden Mindestgrößen von 500 oder 5.000 Beschäftigten. Ein weiteres Argument gegen eine solche Mindestgröße ist, dass eine mögliche Folgerung wäre, dass Unternehmen systematisch kritische Produktionsschritte an kleinere Unternehmen outsourcen werden. Beispiele für solches Verhalten gibt es international vor allem im Bereich der Umwelt-Haftung.

Kosten: Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass durch das Lieferkettengesetz möglicherweise Kosten für deutsche Unternehmen erhöht werden und diese dadurch einen Nachteil im internationalen Wettbewerb erfahren. Diese Gefahr erhöhter Kosten erscheint auf den ersten Blick gerechtfertigt. Sie greift jedoch zu kurz. Eine Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards erfordert von Unternehmen, Informationen über ihre Zulieferer einzuholen

und diese auch mit Rat und Tat zu unterstützen. Das erhöht zwar kurzfristig die Kosten, dürfte sich jedoch für Unternehmen in Deutschland mittel- und langfristig auszahlen.

Eine am *Kiel Centre for Globalization* durchgeführte Studie für ausländische multinationale Konzerne mit Produktionsstandorten in Afrika zeigt, dass bei der Auswahl von direkten Zulieferern sehr wohl auf Nachhaltigkeit geachtet wird, wenn die Produkte in entwickelte Länder, etwa nach Europa oder in die USA, exportiert werden. Dies wird von Seiten der Konzerne unter anderem durch Technologie- und Wissenstransfers an die Zulieferer unterstützt. Gehen die Produkte dagegen in weniger entwickelte Länder, wie z.B. China, spielt Nachhaltigkeit nur noch eine untergeordnete Rolle.

Unternehmen scheint es daher durchaus möglich, die Produktionsbedingungen ihrer Zulieferer (zumindest solche, mit denen sie direkten Kontakt haben) mitzubestimmen, wenn nur der Anreiz dafür vorhanden ist. Und dieser Anreiz kommt von Kunden. Anders ausgedrückt: in entwickelten Ländern – und dort erwirtschaften deutsche Unternehmen immer noch den Großteil ihrer Umsätze – kann eine nachhaltige Produktion mit nachhaltigen Zuliefererketten die Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Dies ist ein Punkt, der in der aktuellen Diskussion oft zu kurz kommt. Es ist davon auszugehen, dass künftig immer mehr Kunden auf nachhaltigen Konsum achten werden. Produkte „Made in Germany“ könnten durch Anstrengungen hin zu nachhaltigen Lieferketten – und die Bezeichnung durch ein entsprechendes Label - also an Attraktivität gewinnen.

Wichtiger ist vielleicht noch ein zweiter Punkt. Eine weitere Studie des *Kiel Centre for Globalization* zeigt für Unternehmen in Afrika, dass Zulieferer von multinationalen Unternehmen ihre Produktivität und Innovationsleistung verbessern können, wenn sie aktiv durch die multinationalen Konzerne unterstützt werden, etwa durch Schulungen und Weiterbildungen. Das bedeutet für die Konzerne, dass, wer in direktem Kontakt mit den Zulieferern steht, besseren Einfluss auf die Qualität der Produkte nehmen kann. Dieses impliziert auch, dass, wer Arbeitsbedingungen verbessert, wohl auch mit höherer Produktivität der Lieferanten und weniger Lieferausfällen rechnen kann, was die Marktposition dieser Unternehmen verbessert. Investitionen in nachhaltige Lieferketten könnten also mittel- bis langfristig die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen erhöhen.

Weiterhin ist wichtig zu erwähnen, dass Deutschland keineswegs das einzige Land ist, das über solche Initiativen nachdenkt. Ähnliche Gesetze oder Initiativen gibt es bereits in Frankreich bzw. in der Schweiz, in der Ende November in einer Volksabstimmung über den Gesetzentwurf abgestimmt werden soll. Der in Großbritannien 2015 eingeführte *Modern Slavery Act* zielt ebenfalls darauf ab, Lieferketten nachhaltiger zu gestalten.

Fazit: Ein Lieferkettengesetz kann einen starken Anreiz dafür setzen, dass deutsche Unternehmen sich für nachhaltige Sozial- und Umweltbedingungen in globalen Lieferketten einsetzen. Dabei sollte jedoch überdacht werden, ob es zum jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoller wäre, eine gesetzlich vorgeschriebene Haftung durch eine zunächst zeitlich befristete Selbstverpflichtungsphase zu ersetzen oder zu ergänzen. Während eine ausführlichere Überwachung internationaler Lieferketten kurzfristig zu höheren Kosten für Unternehmen führen kann, besteht das Potenzial für mittelfristige Kostensenkungen und Effizienzsteigerungen in der Produktion und eine erhöhte Wettbewerbsfähigkeit in internationalen Märkten, in denen auf nachhaltige Produktion geachtet wird.

Kiel, den 30. November 2020

*Prof. Holger Görg, Ph.D.
Prof. Aoife Hanley, Ph.D.
Prof. Dr. Ludger Heidbrink
Prof. Dr. Stefan Hoffmann
Prof. Dr. Till Requate*

Kiel Centre for Globalization