

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Agrar-und Umweltausschuss des SH-Landtages

zum Antrag der Fraktion der SPD „Lieferkettengesetz jetzt!“ Mittwoch, 28.4. 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. 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 (2017) machte den Anfang. Der deutsche Entwurf ist zwischen BMA ((federführend)/BMZ) einerseits und BMWi andererseits kontrovers diskutiert worden. Streitpunkte: Betroffene Unternehmen (alle, oder Mittelstand, oder nur Großunternehmen), Länge der erfassten Lieferketten: direkte Zulieferer oder die gesamte Lieferkette, Zielsetzung: nur Arbeitsbedingungen oder auch Umweltschutz und gute Regierungsführung. Der gegenwärtige Entwurf entschärft frühere Entwürfe des BMA/BMZ bezüglich der erfassten Unternehmen, vor allem aber bezüglich der Reichweite der Sorgfaltspflicht, jetzt beschränkt auf unmittelbare Zulieferer. Es bleibt bei der Bemühens-, anstelle einer Erfolgspflicht. 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.
2. 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 an, sofern sie geschäftliche Tätigkeiten im Binnenmarkt verfolgen. 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 gesehen.

3. 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 1eine ähnliche amerikanische Regelung an.

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, werden aber nach den jährlichen Untersuchungen des Internationalen Gewerkschafts-Vereinigung ITUC mit kritischen bis katastrophalen Arbeitsbedingungen bewertet. Auf sie entfielen 2020 etwa 7 vH aller deutschen Einfuhren und Ausfuhren. Spitzenreiter ist dabei die Türkei. Auch Griechenland und Rumänien als EU-Mitglieder fallen unter diese Kategorie.
2. 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.
3. Fast alle ärmsten Länder Afrikas haben alle acht Konventionen ratifiziert, halten sich aber nach ITUC-Analysen nicht daran.
4. 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**:

1. Lieferkettengesetze haben den großen Nachteil, dass sie lediglich die Arbeitsbedingungen von Zulieferern erfassen, die Mitglieder der Lieferketten sind. Die weitaus überwiegende Zahl der Arbeitsplätze besteht aber in vorwiegend armen Ländern in Unternehmen, die lediglich für den Binnenmarkt produzieren. Die hier vorherrschenden informellen Arbeitsmärkte sind informell und für die Beschäftigten schutzlos. 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 zuzuschütten, 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.
2. Die vorliegenden Lieferkettengesetze bzw. ihre Vorlagen sind ohne Abstimmung mit den Regierungen der Lieferländer entstanden. Sie sind reflektieren politische Präferenzen in den reichen Ländern und werden daher von den Regierungen der Lieferländer gelegentlich als „patrimonial“ kritisiert. Sie verteuern Arbeit in den Lieferländern auf dem formalen Arbeitsmarkt, ebnen damit arbeitssparenden Produktionsweisen den Weg und verschärfen nicht nur das Beschäftigungs- sondern auch das Qualifikationsproblem auf den Arbeitsmärkten, 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.

3. Lieferkettengesetze werden, obwohl sie nur eine Bemühens- und keine Erfolgspflicht einfordern, das Verhalten der betroffenen Unternehmen zugunsten eines stärker risikoaversen Verhaltens verändern. Lieferketten können zugunsten höherer heimischer Wertschöpfungsanteile 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.
4. Es wird konkurrierende Anbieter geben, die weder eigene Lieferkettengesetze auf den Weg bringen, noch anderweitig Druck auf Lieferländer ausüben, Arbeitsbedingungen zu verbessern. Dazu kann China gehören. Aber auch andere Schwellenländer, die zwischen Industrie- und Entwicklungsländern stehen, dürften passiv bleiben. Sie 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.
5. Lieferkettengesetze belasten die „falschen“ Akteure, nämlich die Abnehmer in Industrieländern mit höheren Fixkosten, aber nicht diejenigen, die für schlechte Arbeitsbedingungen in Lieferländern verantwortlich sind, die dortigen Regierungen und die Unternehmen vor Ort, die unter dem Schutz untätiger Regierungen Arbeitnehmer ausbeuten.
6. Die Gesetze unterschätzen die volkswirtschaftlichen Kosten, wenn sie sich lediglich auf die buchhalterischen Kosten konzentrieren und vor allem das ex-ante Risiko bei der Suche und Wahl neuer Zulieferer ausblenden.
7. Lieferkettengesetze verfolgen zwar das Ziel stärkerer Resilienz in den Lieferketten, laufen aber Gefahr kontraproduktiv zu werden, da mehr Resilienz mehr Wahlfreiheit und Diversität erfordert, anstelle der Konzentration von Lieferbeziehungen auf wenige vertraute Zulieferer, die damit mehr Angebotsmacht erhalten.
8. 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.
9. Lieferkettengesetze sind inhärent auf Güterlieferketten konzentriert. Den Besonderheiten eines zunehmenden internationalen Dienstleistungshandels beispielsweise im Internethandel oder Tourismus tragen sie noch nicht hinreichend Rechnung.

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 wären allerdings scharfe Eingriffe, die nur auf den formalen Arbeitsmarkt wirken würden. Informelle Arbeitsverhältnisse blieben unerfasst.

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 den Hebel auf einheimische Regierungen verbessern. 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. Die 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.

4. Sanktionierung von ausländischen Unternehmen und Unternehmern, die Schutzrechte missachten, durch Einigung von Käuferländern auf eine Negativliste.

Ausländische Unternehmer, die Menschenrechte missachten, können mithilfe des EU-Magnitsky-Act sanktioniert werden. Ausländische Unternehmen, die Menschenrechte missachten, könnten von der EU nach einem Konsultationsprozess auf eine „schwarze Liste“ gesetzt. So verfolgen es die USA in ihrem Global Magnitsky Act mit der sogenannten „entity list“). Mit diesen Unternehmen dürfte nicht gehandelt werden. Dieses Verbot wäre für alle Mitglieder einer Lieferkette bindend und entsprechend entlang der Lieferkette zu kommunizieren und auszudehnen. [Negativlistenansatz]. Die Vorteile einer Negativliste liegen in der Zielgenauigkeit und in einem geringem Bürokratieaufwand für Unternehmen, in der Rechtssicherheit, da die Notwendigkeit der notwendigerweise subjektiven Prüfung der „compliance“ durch Unternehmen entfiel. 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.

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, die Alternativen wie den „Negativlistenansatz“ diskussionswürdig erscheinen lassen.