

A close-up photograph of a car's dashboard, focusing on a black speedometer with white markings and numbers (120, 150, 180, 210, 240, 270). The background is blurred, showing parts of the car's interior.

KCG Policy Paper

Ein Lieferkettengesetz für Deutschland?

**Holger Görg, Aoife Hanley, Ludger Heidbrink, Stefan Hoffmann und
Till Requate**

No. 7 | February 2021

Ein Lieferkettengesetz für Deutschland?

Holger Görg, Aoife Hanley, Ludger Heidbrink, Stefan Hoffmann und Till Requate

Abstract: 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, ist mittel- bis langfristig mit Kostensenkungen und Effizienzsteigerungen in der Produktion zu rechnen. Dieses wiederum wird die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen auf den internationalen Märkten erhöhen, in denen auf nachhaltige Produktion geachtet wird.

Keywords: Lieferkettengesetz, Deutschland, Nachhaltigkeit, Arbeitsbedingungen, globale Lieferketten

Prof. Holger Görg, Ph.D.
Kiel Centre for Globalization
Christian-Albrechts-University of Kiel
Kiel Institute for the World Economy
holger.goerg@ifw-kiel.de

Prof. Aoife Hanley, Ph.D.
Kiel Centre for Globalization
Christian-Albrechts-University of Kiel
Kiel Institute for the World Economy
aoife.hanley@ifw-kiel.de

Ludger Heidbrink
Kiel Centre for Globalization
Christian-Albrechts-University of Kiel
heidbrink@philsem.uni-kiel.de

Stefan Hoffmann
Kiel Centre for Globalization
Christian-Albrechts-University of Kiel
stefan.hoffmann@bwl.uni-kiel.de

Till Requate
Kiel Centre for Globalization
Christian-Albrechts-University of Kiel
requate@economics.uni-kiel.de

About the Kiel Centre for Globalization (KCG): KCG is a Leibniz Science Campus initiated by Christian-Albrechts-University of Kiel and Kiel Institute for the World Economy. It works on an interdisciplinary research agenda that evaluates the proliferation of global supply chains as an important aspect of globalization. To this end, the KCG brings together researchers from economics, ethics and management science. KCG is financially supported by the Leibniz Association and the State Government of Schleswig-Holstein. More information about KCG can be found here: www.kcg-kiel.org.

The responsibility for the contents of this publication rests with the authors, not the Institute. Any comments should be sent directly to the authors.

Schon 2016 verabschiedete die Bundesregierung einen „Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte“, der von deutschen Unternehmen fordert, Anstrengungen zu unternehmen, um die Einhaltung von Menschenrechten in globalen Wertschöpfungsketten sicherzustellen. Dieser ist jedoch in der Wirtschaft nur auf geringe Resonanz gestoßen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung haben daher vorgeschlagen, eine Sorgfaltspflicht für deutsche Unternehmen in einem gesetzlichen Rahmen zu regeln – das sogenannte und viel-diskutierte Lieferkettengesetz.

Dieses geplante Gesetz 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 soll 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 hierdurch 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, insbesondere auch auf Deutschland erwartet werden. So werden beispielsweise durch die verbesserten Arbeitsbedingungen in Entwicklungs- und Schwellenländern dort Arbeitsplätze geschaffen, die für Arbeitnehmer attraktiver sind, was wiederum die Anreize zu Migration in die Industriestaaten senkt. 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 der Überfischung der Weltmeere deutlich zeigen.

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

Haftungsregelung: Hierbei 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 unterschiedlichen Zulieferern in verschiedenen Ländern durchgeführt werden können. Außen vor gelassen 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. Insbesondere muss festgelegt werden, 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 sei darauf hingewiesen, 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 allerdings ernüchternd.¹ 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. Anders gesagt: Es ist nicht unbedingt klar, dass eine freiwillige Selbstverpflichtung nicht wirkt. Daher könnte eine Lösung darin bestehen, 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 (KMU) ein überproportionaler Aufwand entstehe, um die Lieferkette zu überprüfen. So wäre es für viele KMU beispielsweise zu kostspielig, eine eigene Abteilung für das Lieferketten-Monitoring einzusetzen, wohingegen dies für größere Unternehmen einfacher möglich sein sollte. Hiergegen kann jedoch eingewandt 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 spräche. 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 Unternehmen möglicherweise 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 die Kosten für deutsche Unternehmen erhöht und diese dadurch einen Nachteil im internationalen Wettbewerb erfahren. Diese Gefahr erscheint auf den ersten Blick gerechtfertigt 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.

Am *Kiel Centre for Globalization* durchgeführte Studien für ausländische multinationale Konzerne mit Produktionsstandorten in Afrika zeigen, 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

¹ Siehe <https://www.bmz.de/de/themen/lieferketten/index.html>, zugegriffen am 8. Februar 2021.

Wissenstransfers an die Zulieferer unterstützt. Gehen die Produkte dagegen in weniger entwickelte Länder, wie z.B. China, spielt Nachhaltigkeit nur noch eine untergeordnete Rolle.²

Unternehmen scheint es daher durchaus möglich, die Produktionsbedingungen ihrer Zulieferer (zumindest solche, mit denen sie direkten Kontakt haben) mitzubestimmen, wenn ein hinreichender Anreiz dafür vorhanden ist. Solche Anreize gehen in erster Linie von den Kund:innen aus. Anders ausgedrückt: in entwickelten Ländern – und dort erwirtschaften deutsche Unternehmen immer noch den Großteil ihrer Umsätze – kann eine nachhaltige Produktion mit nachhaltigen Zulieferketten die Wettbewerbsfähigkeit durchaus verbessern. Dies ist ein Punkt, der in der aktuellen Diskussion oft zu kurz kommt. Denn es ist davon auszugehen, dass künftig immer mehr Kund:innen auf nachhaltigen Konsum achten werden. Produkte „Made in Germany“ könnten durch Anstrengungen hin zu nachhaltigen Lieferketten, belegt durch Zertifizierungen und entsprechende Produktlabels, 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.³ Das bedeutet für die Konzerne, dass diese durch direkte Kontakte mit ihren Zulieferern besseren Einfluss auf deren Produktqualität, insbesondere auf nachhaltige Produktion nehmen können. Dieses impliziert auch, dass Unternehmen, die die Arbeitsbedingungen bei ihren Zulieferern verbessern, auch mit höherer Produktivität der Lieferanten und weniger Lieferausfällen rechnen können, was wiederum ihre Marktposition 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 und in den Niederlanden. 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, ist mittel- bis langfristig mit Kostensenkungen und Effizienzsteigerungen in der Produktion zu rechnen. Dieses wiederum wird die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen auf den internationalen Märkten erhöhen, in denen auf nachhaltige Produktion geachtet wird.

² Vgl. Görg, H., Hanley, A., Hoffmann, S., Seric, A., 2017, "When do multinationals consider corporate social responsibility? A multi-country study in Sub-Saharan Africa" *Business & Society Review*, 122(2), 191–220 und Görg, H., Hanley, A., Seric, A., 2018, "Corporate social responsibility in global supply chains: Deeds not words" *Sustainability*, 10(3675), 1–15.

³ Vgl. Görg, H., Seric, A., 2016, "Linkages with multinationals and domestic firm performance: The role of assistance for local firms" *European Journal of Development Research*, 28(4), 605–624.