

Die Kritik am Lieferkettenschutzgesetz

Ein ökonomischer Diskussionsbeitrag

Johannes Stephan,
TU Bergakademie Freiberg

Der Ministerrat der Europäischen Union hat sich am 24. Mai 2024 auf die Einführung des europäischen Lieferkettenschutzgesetz (*Corporate sustainability due diligence*) geeinigt, die Richtlinie wird nun in den nächsten Jahren an nationales Recht angepasst und dann umgesetzt.

Inhaltlich geht es im Wesentlichen um den Schutz der Menschenrechte und den Umweltschutz, der in der gesamten Lieferkette gesichert werden soll und das in rechtlicher Verantwortung der europäischen Abnehmer. Anwendung findet es aber nur bei sehr großen Unternehmen.

Die Richtlinie geht im Bereich des Umweltschutzes über das deutsche Pendant des Lieferkettenschutzgesetzes hinaus. Indem sie nur für sehr große Unternehmen gilt, bleibt sie hinter dem deutschen Lieferkettenschutzgesetz zurück.

In den USA gibt es ähnliche Regelungen, die die Verantwortung für auswärtiges Verhalten in das Inland verlegt. So verlangt beispielsweise der *Foreign Corrupt Practices Act* von heimischen Unternehmen, Sorgfaltspflichten bei der Durchführung von Geschäften im Ausland einzuhalten, um Bestechung und Korruption zu verhindern.

Eine solche Verlagerung der Verantwortung in das Inland ist umstritten. Ich möchte mich kurz mit einigen Hauptkritikpunkten aus volkswirtschaftlicher Sicht positionieren.

1. Die Verantwortung für unternehmerisches Verhalten im Ausland in das Inland zu verlagern sei falsch

Beim Ziel sind sich (fast) alle einig. Über die Wahl des Instruments, das unsere gewerblichen Abnehmer und Investoren in anderen Ländern zu Hause zur Verantwortung zu zieht, herrscht keineswegs Einigkeit. Das wäre auch erstaunlich, da es andere Instrumente gibt. Ich komme allerdings zum Schluss, dass das Instrument gut gewählt wurde.

Eine mögliche Alternative, die Verantwortung im Land des Zulieferers zu belassen, sieht zwar auf den ersten Blick konsequent aus. Allerdings sind die institutionellen Bedingungen in vielen der unterentwickelten Zuliefererländer bei weitem nicht ausreichend stark, um den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt durchzusetzen. In der allerersten Konsequenz erhöhen diese die Kosten, daher der Widerstand. Die Vorteilhaftigkeit einer in entwickelten Ländern durchzusetzenden Lösung wird insbesondere dort deutlich, wo die Zulieferer Töchter hiesiger Investoren sind.

Auch interessant wäre ein Instrument, welches über die UN, WTO oder Washington Institutionen institutionalisiert wird. Doch solche supranationalen Instrumente können kaum effektiver sein: (i) Die Lösungen auf die man sich auf einer so breiten Ebene einigen kann, sind typischerweise ein für das Ziel ungenügender Minimalkonsens. (ii) Diese nicht-staatlichen Institutionen haben selber eine begrenzte Durchsetzungsmacht, souverän sind letztlich die Staaten selbst. Immerhin bringt die Mitgliedschaft in solchen Institutionen den Vorteil, dass gemeinsame Regeln durchgesetzt werden.

Eine weitere Alternative besteht darin, eine Klage geschädigter Kommunen und Einzelpersonen gegen die Abnehmer der Unternehmen im Abnehmerland zuzulassen. Bei ausländischen Investitionen wurde diese Lösung bereits gewählt. So wurde beispielsweise Royal Dutch Shell im Januar 2021 durch ein Berufungsgericht in Den Haag eine „Sorgfaltspflicht“ gegenüber seinem nigerianischen Tochterunternehmen auferlegt. Dies hat bereits zu erfolgreichen Klagen geführt und kann als Präzedenzfall für weitere Fälle gelten. Fraglich bleibt, ob geschädigter Kommunen und Einzelpersonen im Ausland ausreichend große Durchsetzungschancen haben.

2. Das Gesetz wird ein Bürokratiemonster

Bei diesem Kriterium bin ich kein Experte, das müssen Juristen und Verwaltungsexperten lösen. Klar ist aber, dass alle Betroffenen vermutlich berechnete Sorgen vor einer weiteren Bürokratisierung

haben: Wie soll ein Verbotssystem mit Strafen auch anders als mit umfangreichem Beweislastaufwand implementiert werden?

3. Das Gesetz erhöhe die Rechtsunsicherheit

Die Umsetzung des Gesetzes muss versuchen, die Rechtsunsicherheit möglichst gering zu halten, was angesichts der globalen Reichweite mit großer Heterogenität der Bedingungen wirtschaftlichen Aktivität im Ausland eine schwierige Forderung ist. Internationales Engagement in globalen Lieferketten wird durch das Gesetz notwendigerweise unsicherer werden: Die Unternehmen müssen das geforderte Verhalten in fremden Ländern bei fremder Rechtssouveränität und Kultur sicherstellen.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht hat das zusätzliche Risiko eine wichtige Implikation für die Internationalisierung: Die nunmehr notwendig werdende Kontrolle von Lieferkettenpartnern erhöht die Kosten der Nutzung des Marktes (sogenannte Transaktionskosten) gegenüber einer Integration innerhalb der vertikalen Wertschöpfungskette. Im Inland führt dies zwar auch tendenziell zu einer Internalisierung dieser Transaktionskosten, doch gegenüber einem Ausland, in dem die Kontrolle über den Markt noch viel schwieriger wird, wiegt der Internalisierungsdruck ungemein stärker. Es ist zu erwarten, dass bisher lose Netzwerke globaler Wertschöpfungsketten europäischer Hersteller sich zunehmend integrieren, in dem sie über Eigentumsanteile stärkere Kontrolle wirtschaftlichen Verhaltens gegenüber Menschenrechte und Umweltschutz suchen. Dies führt zu einer stärkeren Konzentration von Marktmacht größer werdender international agierender Unternehmen – oder positiv ausgedrückt zu höherer internationaler Wettbewerbsfähigkeit dieser europäischen Unternehmen.

Es wäre auch vorstellbar, dass sich Unternehmen dazu entscheiden, stärker national oder zumindest innerhalb der leichter zu kontrollierenden reichen Wirtschaften zu beschaffen, also Importe durch nähere Produktion zu ersetzen. Eine solche Standortentscheidung ist angesichts der Profitchancen einer globalen Vernetzung besonders großer und meist bereits stark internationalisierter Unternehmen kaum zu erwarten. Schließlich kommen vereinzelt Warnungen der Industrie, dass das Lieferkettenschutzgesetz zu einer Abwanderung von Produktion ins Ausland führen könnte. Diese Warnung wäre aber nur stichhaltig, wenn ausländische Importeure nicht dem Lieferkettenschutzgesetz und weiteren Regelungen unterlägen, die den Import und Verkauf von Produkten auswärtiger Firmen dann unterbinden, wenn ihre Produkte Menschenrechte verletzen oder die Umwelt schädigen. Die Umsetzung der EU-Richtlinie wird also die Regulierung von auswärtigen Wettbewerbern, auch diejenigen, die durch Standortverlagerung aus der EU entstünden, einbeziehen müssen.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Kritik aus der Industrie durchaus einige Berechtigung hat, insbesondere dort, wo gesteigerte Bürokratie Kosten erhöht. Allerdings gibt es für die Verlagerung von Verantwortung ins Heimatland gute Gründe und die Behauptung einer standortgefährdenden Wirkung der zunehmenden Rechtsunsicherheit ist keineswegs stichhaltig, zumindest nicht für die europäischen Ökonomien.

Wenn die Welt Menschenrechte und Umweltschutz durchsetzen will, dann muss sie die Industrie mit in die Pflicht nehmen – die Wahrnehmung von Pflichten wird immer Kosten verursachen. Gerecht wäre es, wenn solche Gesetze für Unternehmen aller Länder gleich gelten würden. Internationale Wettbewerbsbedingungen werden aber nicht maßgeblich durch ein solches Lieferkettenschutzgesetz determiniert, wie das Beispiel des *Foreign Corrupt Practices Act* aus der USA, für das es kein europäisches Pendant gibt, zeigt. Auch kann die europäische Richtlinie und das zeitlich vorgelagerte deutsche Lieferkettenschutzgesetz durchaus Vorbildcharakter für andere Länder haben. Dies kann als Anregung für supranationale Institutionen verstanden werden.