

„Lieferung unvollständig! – Return to sender?“

Erste Bewertung des Entwurfs zum Lieferkettengesetz aus entwicklungspolitischer Sicht. Ein Interview mit Johannes Schorling und Steffen Vogel

Mitte Februar 2021 legte das Bundeskabinett einen Entwurf für ein „Lieferkettengesetz“ vor. Jahrelanges zivilgesellschaftliches Engagement durch Kampagnen-, Bündnis- und Fallarbeit scheint sich dahingehend ausgezahlt zu haben. Eine erste Einschätzung, was das Lieferkettengesetz in seinem jetzigen Stand (nicht umfasst, wie es zu bewerten ist und welche Implikationen es für die Berliner Ebene hat, liefern Johannes Schorling (INKOTA-netzwerk) und Steffen Vogel (Germanwatch), beide Berliner Eine Welt-Promotoren für faires und zukunftsfähiges Wirtschaften.

Was steht in dem Entwurf des Lieferkettengesetzes?

Johannes Schorling (JS): Die gute Nachricht zuerst: In Zukunft werden Unternehmen in Deutschland erstmals gesetzlich zu menschenrechtlicher Sorgfalt verpflichtet. Das Lieferkettengesetz soll ab 2023 für Unternehmen mit mehr als 3.000 Mitarbeiter*innen gelten, ein Jahr später dann auch für Unternehmen ab 1.000 Mitarbeiter*innen. Diese Unternehmen sind verpflichtet, eine Risikoanalyse ihrer Lieferketten und entsprechende Präventions- und Abhilfemaßnahmen vorzunehmen. Ferner müssen die Unternehmen ein Beschwerdeverfahren in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen etablieren. Über all diese Schritte müssen sie transparent berichten. Die Sorgfaltspflichten sollen für den eigenen Geschäftsbereich und die direkten Zulieferer gelten. Es gibt zusätzlich eine abgestufte Sorgfaltspflicht für indirekte Zulieferer. D.h. Unternehmen müssen nicht alle indirekten Zulieferer in der zweiten, dritte usw. Stufe ihrer Lieferkette prüfen, aber sie müssen aktiv werden, wenn



sie substantiierte Kenntnisse von Menschenrechtsverletzungen – dazu gehören auch einige umweltbezogene – erhalten. Was „substantiierte Kenntnisse“ genau bedeutet, ist im Detail noch nicht klar – es geht hier aber nicht nur um Beschwerden, die Unternehmen von Betroffenen durch einen Beschwerdemechanismus erhalten, sondern Kenntnisse können auch aus anderen Informationsquellen kommen. Ferner sieht der Entwurf eine „Prozessstandschaft“ für NROs und Gewerkschaften in Deutschland vor, die im Namen von Geschädigten deren Rechte einklagen können sollen. Positiv hervorzuheben ist, dass Unternehmen bei schweren Verstößen gegen das Gesetz von der öffentlichen Auftragsvergabe ausgeschlossen werden können. Aber die Hürden dafür werden wohl sehr hoch sein.

Steffen Vogel (SV): Wichtig in dem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass das Gesetz für alle Sektoren gelten soll. Explizit erwähnt ist der Finanzsektor der durch Kredite und Investitionen zu Menschenrechtsverletzungen beitragen kann. Betriebsstätten und Filialen eines deutschen Unternehmens im Ausland sind ebenfalls erfasst. Aber ob das Gesetz für Tochterunternehmen im Ausland gilt, ist unklar, dieser Teil ist schwammig formuliert. Nach jetziger Lesart könnte der TÜV Süd Brasilien, der sich gerade mit massiven Vorwürfen in Brasilien konfrontiert sieht, als eine unabhängige Entität vom deutschen TÜV Süd angesehen werden.

Hier hast Du bereits bestehende Unklarheiten angesprochen. Worin siehst Du die größten Kritikpunkte?

SV: Hubertus Heil hat ja vom „ambitioniertesten Gesetz der Welt“ gesprochen, das müssen wir vor allem mit Blick auf das französische „Loi de Vigilance“ in Zweifel ziehen. Das Bundeswirtschaftsministerium hat an allen Ecken und Enden versucht zu blockieren, verwässern und entschärfen – an manchen ist es ihnen gelungen. Die Kritik der Zivilgesellschaft bezieht sich auf folgende Punkte: Erstens, der Anwendungsbereich ist zu klein. Wir haben uns dafür eingesetzt, dass alle „großen“ Unternehmen, definiert nach dem Handelsgesetzbuch, darunter fallen. Dann läge die Größe bei mehr als 250 Mitarbeitenden und nicht bei 3.000; und es sollten auch kleine und mittlere Unternehmen darunterfallen, wenn sie in Risikobereichen wie der Textilindustrie oder dem Automobilsektor tätig sind. Zweitens, es geht nur um in Deutschland ansässige Unternehmen und nicht um alle, die auf dem deutschen Markt tätig sind. Drittens, die zivilrechtliche Haftung fehlt, was bedeutet, dass für Betroffene viele Hürden bestehen bleiben. Die „Prozessstandschaft“ verbessert den Zugang zu bestehenden Rechtsansprüchen – aber

sie schafft eben keine neuen Rechtsansprüche. Im Falle der KiK-Klage, als Betroffene den Textildiscounter wegen der Brandkatastrophe in der Ali Enterprises-Fabrik in Pakistan verklagten, würde auch in Zukunft das schwächere pakistanische Recht zur Anwendung kommen, um den Fall zu beurteilen.

Der vierte und vielleicht gravierendste Punkt ist, dass sich die Sorgfaltspflichten nicht auf die gesamte Lieferkette beziehen. Ab dem zweiten Zulieferer ist ein Anlass notwendig, damit ein Unternehmen ein Risiko einbeziehen muss. Dazu müssen substantiierte Kenntnisse vorliegen, jedoch ist noch gar nicht definiert, was „substantiiert“ umfassen soll. Reicht dazu eine Studie, die Menschenrechtsverletzungen in einem Sektor belegt - wie Kinderarbeit im Kakaoanbau in Westafrika - oder müssen Beschwerden aus einem einzelnen, bestimmten Betrieb vorliegen? Das ist noch unklar. Ein präventiver, d.h. vorsorgender Ansatz der Unternehmen wird somit ad absurdum geführt. Aus unserer Sicht ist das wie der Feuerlöscher nach dem Brand: Es muss erst zu einer Menschenrechtsverletzung kommen, bevor etwas unternommen wird, um sie abzustellen. Fünftens, umweltbezogene Sorgfaltspflichten sind nicht komplett rausgefallen, aber auch nicht eigenständig verankert, sondern nur in Verbindung mit Menschenrechtsverletzungen.

Angesichts der Schwäche stellt sich die Frage, wie das Gesetz kontrolliert werden soll?

JS: Dafür gibt es eine staatliche Kontrollbehörde, das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, kurz BAFA. Diese Behörde soll auch Sanktionsmöglichkeiten erhalten, d.h. sie kann zum Beispiel Beweismittel sichern und bei Verstößen gegen das Gesetz Buß- und Zwangsgelder verhängen. Wir sehen einen möglichen Interessenskonflikt, da das BAFA dem

Wirtschaftsministerium nachgeordnet und weisungsgebunden ist – also genau dem Ministerium, das in den letzten Monaten mit allen Mitteln versucht hat, ein Lieferkettengesetz zu verhindern. Zum Beispiel im Falle der illegalen Waffenlieferungen durch Heckler & Koch nach Mexiko, die gerade am Bundesgerichtshof in Karlsruhe verhandelt werden, scheint das zuständige BAFA auch Weisung des Wirtschaftsministeriums auch nicht sehr genau hingeschaut zu haben. Die Einzelheiten der behördlichen Kontrolle werden aber laut dem Gesetzesentwurf nicht durch das Wirtschaftsministerium geregelt, sondern durch das Arbeitsministerium „im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium“ – da ist der nächste Konflikt schon vorprogrammiert.

Schauen wir auf die verschiedenen Ebenen. Der Rechtsausschuss des EU-Parlaments hat Ende Januar 2021 fast einstimmig für einen starken Gesetzesentwurf mit Haftung gestimmt. Wie verhält sich dieser Vorschlag zum deutschen Entwurf?

SV: Die Vorschläge, die auf europäischer Ebene diskutiert werden, gehen deutlich weiter als der Entwurf zum deutschen Lieferkettengesetz: Sie sehen eine zivilrechtliche Haftung vor und sollen sich auf alle Unternehmen erstrecken, die in der EU geschäftstätig sind, auch wenn sie ihren Sitz anderswo haben. Auch die "UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte" gehen von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten für die gesamte Lieferkette aus. Der jetzige Entwurf setzt also die Prinzipien nicht ausreichend um, zu denen sich Deutschland verpflichtet hat.

JS: Genau, daher steht jetzt zu befürchten, dass viele auf das deutsche Gesetz verweisen werden und das als Blaupause für Europa sehen. Auch auf europäischer Ebene ist der Einfluss der

Wirtschaftsverbände sehr stark, und die Zivilgesellschaft ist eher schwächer aufgestellt als auf nationaler Ebene. Von daher bleibt es spannend, wie viel am Ende von den ambitionierten Vorschlägen übrigbleiben wird. Theoretisch wäre es aber möglich, dass die Haftung über den Umweg Europa für Deutschland geregelt wird.

Wenn das Lieferkettengesetz in seiner jetzigen Ausgestaltung kommt, was bedeutet das für Berlin und Berliner Unternehmen?

JS: Das Gesetz wird für eine Reihe von Unternehmen gelten, die in Berlin zu den größten Arbeitgebern zählen. Zum Beispiel die Automobilunternehmen wie Daimler, BMW oder Volkswagen, also Unternehmen, in deren Lieferketten es bekannte Menschenrechtsprobleme gibt. Weitere Unternehmen, die das Gesetz betrifft, wären zum Beispiel Siemens, Zalando und Bayer. Bei letzterem wäre aber nach dem derzeitigen Entwurf der Verkauf gefährlicher Pestizide außerhalb Europas nicht erfasst – weil die Sorgfaltspflicht eines Unternehmens nicht für die nachgelagerte Lieferkette gilt. Und es würde für eine Reihe großer Berliner Unternehmen wie die BVG gelten. Hier wird es spannend. Noch können wir nicht sagen, ob die öffentlichen kommunalen Unternehmen gut vorbereitet sind. Eine Studie des Business and Human Rights Resource Centre hat vor einem Jahr zum Beispiel gezeigt, dass staatliche Unternehmen beim Thema menschenrechtliche Sorgfaltspflichten nicht unbedingt besser abschneiden als private.

SV: An den Beispielen der Autoindustrie zeigt sich die Problematik der substantiierten Kenntnisse bzgl. der Zulieferer im zweiten und dritten Kettenglied. Alle von Johannes genannten Firmen investieren stark in E-Mobilität und durch viele Studien kennen wir die Problematiken wie beim Kobalt-Abbau in der Demokratischen Republik Kongo. Da geht es

aber nicht um direkte Zulieferer, sondern die größten Menschenrechtsverletzungen finden in den tieferen Stufen der Lieferkette statt.

JS: Und es fallen, wie wir schon erwähnt hatten, Unternehmen mit weniger als 1.000 Mitarbeitenden in den Risikosektoren heraus. Das heißt, Berliner KMU wie zum Beispiel das Start-Up Koawach, das sich für ein Lieferkettengesetz ausgesprochen hat, werden durch das Gesetz gar nicht erfasst.

Wie kann man die Umsetzung z.B. in Berlin jetzt begleiten?

SV: Zu der Rolle der NROs: Der Entwurf lässt offen, ob sich das Instrument der Prozessstandschaft auf NROs und Gewerkschaften hier oder im Globalen Süden bezieht. Hier benötigen wir Klarheit. Möglicherweise könnten NROs auch auf Menschenrechtsverletzungen entlang der Lieferkette hinweisen, sodass Unternehmen handeln müssen. Gleichzeitig sagen wir klar, dass das eigentlich der Job der Unternehmen selbst ist und sie ihre gesamte Lieferkette auf Risiken untersuchen müssen.

Ab 2023 geht es darum, die Wirksamkeit und die Umsetzung kritisch zu begleiten. Wir werden uns auf lokaler Ebene die Berliner Unternehmen und ihre nicht-finanziellen Berichte ansehen und so einen Überblick zu erhalten, inwiefern sie schon ihren Berichtspflichten in Bezug auf Menschenrechte und Umweltschutz nachkommen.

JS: Kurzfristig muss von der Zivilgesellschaft der Druck für ein starkes Lieferkettengesetz hochgehalten werden. Es geht nicht nur darum, Verbesserungen einzufordern, sondern auch Verwässerungen im parlamentarischen Prozess zu verhindern. Daher wird es in der nächsten Zeit weitere Aktionen von unserer Seite geben.

Wie bewertet Ihr den Entwurf zusammenfassend? Ist die Lieferung unvollständig und schickt Ihr sie zurück?

SV: Zunächst ist die Tatsache, dass es jetzt ein Gesetz geben wird, ein großer Erfolg der Initiative Lieferkettengesetz, es wurde gegen den Widerstand der Wirtschaftslobby erreicht. Aus unserer Sicht ist das Gesetz ein erster Schritt, es ist politisch überfällig. Dem Gesetz fehlen aber noch zentrale Elemente, um ihm eine ausreichende Wirksamkeit zu attestieren. Daher erscheint mir wichtig, dass wir aus der inhaltlichen Ambivalenz, dass es zwar ein Gesetz gibt, das aber noch nicht ausreichend ist, in politischen Druck ummünzen.

JS: Der Kompromiss hinterlässt auch bei mir gemischte Gefühle. Wir haben viel Arbeit in die Initiative Lieferkettengesetz gesteckt und das Gesetz ist ein Fortschritt zum Status quo. Daher wäre es zu einfach, zu sagen: "Return to sender". Aber klar ist auch: Für ein wirksames Gesetz fehlen schlicht entscheidende Kernelemente – insbesondere die zivilrechtliche Haftung, aber auch die Sorgfaltspflicht für die gesamte Lieferkette.

Was umfasst die "Lieferkette" im Entwurf?

„Der Begriff bezieht sich auf die von einem Unternehmen produzierte Leistung und erfasst alle Schritte, die zu der Herstellung eines Produktes oder zu der Erbringung einer Dienstleistung notwendig sind. Erfasst wird dabei auch die Inanspruchnahme von Dienstleistungen, die erforderlich für die Produkterstellung ist, wie zum Beispiel der Transport oder die Zwischenlagerung von Waren. Zu der Erbringung einer Dienstleistung gehört auch jede Form von Finanzdienstleistung.“ (Quelle: Referententwurf, Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten, Begründung, S. 18).

Johannes Schorling arbeitet als Eine Welt-Promotor für zukunftsfähiges und faires Wirtschaften beim INKOTA-netzwerk. Er ist Mitglied im Steuerungskreis der Initiative Lieferkettengesetz. Zuvor hat er Politikwissenschaft und Development Studies in Berlin, London und Buenos Aires studiert.

Steffen Vogel ist Promotor für zukunftsfähiges Wirtschaften in globalen Lieferketten bei Germanwatch. Er hat Internationale Beziehungen und Politikwissenschaft in Dresden, Berlin und Havanna studiert, war vor seiner Arbeit als Promotor als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bundestag tätig und arbeitet ehrenamtlich zu Arbeitsrechtsverletzungen entlang der Lieferkette von Gemüse aus Südspanien.

Impressum

Herausgeber: Berliner Entwicklungspolitischer Ratschlag (BER)
www.eineweltstadt.berlin

Fragen: Andreas Bohne (BER), Simone Ludewig
(Arbeitsgemeinschaft der Eine Welt-Landesnetzwerke, agl)
Satz/Reinzeichnung: Andreas Bohne

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein der Herausgeber
verantwortlich. Berlin im Februar 2021.



Diese Publikation wurde gefördert von:

Senatsverwaltung für Wirtschaft,
Energie und Betriebe
Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit



mit Mitteln des:

