

Das Lieferkettengesetz – Schauplatz wirtschaftlicher Machtinteressen

von Lia Polotzek¹



↳ Lia Polotzek ist Referentin für Wirtschaft und Finanzen beim Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND). Ihre Schwerpunkte sind: aktuelle Handelspolitik der EU, die negativen ökologischen und sozialen Auswirkungen unseres Wirtschaftens, sowie sozial-ökologische Transformation des Wirtschaftssystems.

Foto: Simone M. Neumann / BUND

Unser aktuelles Wirtschaftssystem ist nicht nachhaltig – weder für die Menschen noch für die Natur. Die schlimmsten Auswirkungen lassen sich täglich in globalen Lieferketten beobachten: Kinder, die mit Macheten Kakao ernten, brandgerodete Regenwälder für den Anbau von Soja oder Palmöl sowie menschenverachtende Arbeitsbedingungen in Textilfabriken. Das ist kein Geheimnis und keine neue Erkenntnis. Auch die Tatsache, dass transnationale Unternehmen entlang von Lieferketten die Preise drücken und so Gewinne abziehen können, die eigentlich den Arbeiter*innen an verschiedenen Stufen der Lieferkette zustehen oder für den Schutz der Umwelt ausgegeben werden müssten, ist vielen Menschen bekannt. Trotzdem ist es noch immer möglich, in Deutschland Produkte zu kaufen, die zu Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung beitragen.

Ein Lieferkettengesetz würde große deutsche Unternehmen verpflichten, grundlegende Menschenrechte und Umweltstandards bei ihren weltweiten Geschäften einzuhalten. Es wäre damit ein erster Baustein, um eine nachhaltigere Weltwirtschaft aufzubauen. In Frankreich gibt es ein Lieferkettengesetz bereits seit dem Jahr 2017 und auch die Schweiz diskutiert intensiv über einen gesetzlichen Rahmen. Ein Liefer-

kettengesetz würde dafür sorgen, dass nicht länger die Verbraucher*innen vor eine falsche Wahl gestellt würden und die Unternehmen Verantwortung übernehmen müssten. Um eine verbindliche Regulierung von Unternehmen zu ihren menschenrechtlichen und umweltbezogenen Auswirkungen auf die politische Agenda zu bringen, hat es etliche Jahre gedauert. Mittlerweile hat Bundeskanzlerin Angela Merkel die Arbeits-, Wirtschafts- und Entwicklungsminister damit beauftragt, Eckpunkte für ein deutsches Lieferkettengesetz zu erarbeiten. Aufgrund des massiven Widerstandes der Wirtschaftsverbände und der daraus folgenden Blockade des Wirtschaftsministeriums bleibt die Ausgestaltung des Lieferkettengesetzes jedoch weiterhin umstritten.

Neun Jahre Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte

Der Bestätigung für ein Lieferkettengesetz durch die Bundeskanzlerin in diesem Sommer gingen neun Jahre der intensiven Debatte voraus, wie die sogenannten UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland umgesetzt werden können. Diese Prinzipien der Vereinten Nationen für den Schutz der Menschenrechte durch die Wirtschaft wurden im Juli 2011 einstimmig vom Menschenrechtsrat in Genf verabschiedet. Sie bestehen aus drei Säulen: der Pflicht von Staaten für die Einhaltung der Menschenrechte durch die Wirtschaft, der Verantwortung von Unternehmen für die Menschenrechte und dem Zugang zu Abhilfe von Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen durch die Wirtschaft.² Der Menschenrechtsrat legte den Staaten daraufhin nahe, Nationale Aktionspläne Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) zu erarbeiten. Weltweit haben mittlerweile viele Staaten einen solchen Aktionsplan

1 weitere Informationen zur Autorin: Sie hat zuvor als Referentin für Unternehmensverantwortung bei einer Entwicklungsorganisation gearbeitet und schreibt seit mehr als fünf Jahren als Redakteurin für das philosophische Wirtschaftsmagazin *agora42*. Sie studierte Politikwissenschaft, Philosophie und Wirtschaftswissenschaften in Hamburg, Lyon und Münster.

2 https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf

abgeschlossen.³ In Deutschland erfolgte die Erstellung eines Nationalen Aktionsplans von 2014 bis 2016. Nach einer Eröffnungskonferenz wurden zwischen Ende 2014 und Ende 2015 zwölf Anhörungen der Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und der Wirtschaftsverbände zu bestimmten Themenbereichen durchgeführt. Im Dezember 2016 wurde dann der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte vom Bundeskabinett verabschiedet. Der gesamte Prozess liest sich jedoch eher wie ein Lehrstück über Lobbyismus als ein Prozess, der den Schutz der Menschenrechte vor der Wirtschaft als Ziel hatte.

Wirtschaft blockiert, verwässert, verzögert

So versuchten die Wirtschaftsverbände jegliche Verbindlichkeit im deutschen NAP zu verhindern, was ihnen am Ende auch gelang: Der finale NAP formuliert lediglich Erwartungshaltungen an Unternehmen ohne jegliche Verbindlichkeit. Die Einflussnahme der Wirtschaftsverbände zeigte sich schon bei der Gestaltung des Konsultationsprozesses. Ein gesamtes Jahr lang war ein Mitarbeiter von Siemens im Rahmen des Personalaustauschprogramms „Seitenwechsel“ und bezahlt von Siemens im Auswärtigen Amt in der Abteilung 4 für Wirtschaft und Nachhaltige Entwicklung tätig und arbeitete dort dem NAP zu. Ein ganz klarer Interessenskonflikt, denn Siemens wäre von einer möglichen Regulierung selbst betroffen.⁴

In der Frühphase des NAP von November 2014 bis Dezember 2015 trafen sich Vertreter*innen der Unternehmensverbände Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA), Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) mehr als 16-mal mit den federführenden Ministerien im NAP. Fünf weitere Treffen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundeswirtschaftsministerium fanden nach den Anhörungen in der Beratungsphase der Bundesregierung zum NAP statt. Diese Phase wurde als vertraulich dekla-

riert und im Gegensatz zu den Wirtschaftsverbänden wurde die Zivilgesellschaft nicht mehr zum Prozess informiert, obwohl eine weitere Kommentierung des NAP-Entwurfs vorgesehen war.⁵ Die Veröffentlichung des NAP war ursprünglich für Mai 2016 geplant. Im Frühjahr 2020 intervenierte jedoch das Bundesfinanzministerium (BMF) in den Prozess zur Finalisierung des Aktionsplans und forderte zahlreiche Streichungen, von denen einige in den finalen NAP übernommen wurden. Zuvor hatte das BMF wenig Interesse am NAP gezeigt. Zivilgesellschaftliche Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz legen nahe, dass der heutige Hauptgeschäftsführer des BDA hierbei eine besondere Rolle spielte: Steffen Kampeter war bis zum Sommer 2015 parlamentarischer Staatssekretär im BMF und bis zum Sommer 2016 Abgeordneter im Menschenrechtsausschuss. Er wechselte im Juli 2016 direkt zum BDA, wo er seitdem als Hauptgeschäftsführer tätig ist. Einige der Streichungen des BMF wurden in den finalen NAP übernommen, so beispielsweise Verpflichtungen zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten für öffentliche Unternehmen.

Eine Formulierung hat es hingegen in den NAP geschafft: Hier heißt es, dass ein gesetzlicher Rahmen für menschenrechtliche Sorgfaltspflichten dann kommt, wenn bis 2020 weniger als die Hälfte der deutschen Unternehmen ihre Verantwortung für die Menschenrechte freiwillig wahrnehmen würden.⁶ Die Ergebnisse des Nationalen Aktionsplans wurden durch entschiedenes Verhandeln der SPD auch in den Koalitionsvertrag von 2018 aufgenommen.⁷ Daraufhin wurde ein Prozess des Monitorings gestartet, um herauszufinden, wie viele große deutsche Unternehmen bereits freiwillig ihren Sorgfaltspflichten nachkommen. Auch dieser Prozess des Monitorings geriet zu einer weiteren Spielwiese für die Lobbyinteressen der Wirtschaft. Wirtschaftsverbände wie BDA, BDI und DIHK haben gemeinsam alles darangesetzt, die Überprüfung der menschenrechtlichen Sorg-

3 <https://www.ohchr.org/en/issues/business/pages/nationalactionplans.aspx>.

4 <https://www.freitag.de/autoren/der-freitag/ganz-unverbindlich>.

5 <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/briefing-regeln-zu-wirtschaft-und-menschenrechten.pdf>.

6 <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf>.

7 https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1.

falt deutscher Unternehmen über einen Fragebogen zu verzögern sowie die Methodik und Anforderungen zu verwässern. In einem Brief an die DIHK vom August 2019 listet Bundesminister Altmaier seine Erfolge in der Abschwächung des Fragebogens auf. So wurde die Zahl der bewertungsrelevanten Fragen „erheblich reduziert“. In dem Schreiben steht außerdem, dass der „wichtige Comply or Explain-Mechanismus, der den Unternehmen die Möglichkeit gibt, die Nichterfüllung eines NAP-Merkmals zu heilen“, gestärkt worden sei, und dass nicht vollständig ausgefüllte Fragebögen „aus der Bewertung herausgenommen“ wurden anstatt diese als Nicht-Erfüller zu bewerten. Ein weiterer vermeintlicher Erfolg des Wirtschaftsministeriums: „die von der Zivilgesellschaft verlangte statistische Überprüfung des Ergebnisses zur Verhinderung einer sogenannten Selektionsverzerrung“ wurde verschoben.⁸ Trotz dieser Verwässerungen fiel das Mitte Juli bekannt gewordene Ergebnis drastisch aus: Gerade einmal 13 bis 17 Prozent der großen deutschen Unternehmen nehmen ihre Verantwortung mit Blick auf die Menschenrechte wahr. Dieses Ergebnis veranlasste Bundeskanzlerin Merkel dazu, ein Lieferkettengesetz zu unterstützen.

Historische Debatte um transnationale Unternehmen

Der aktuellen Debatte in Deutschland geht eine bereits seit den 1970er Jahren bestehende Diskussion um die Regulierung transnationaler Unternehmen auf Ebene der Vereinten Nationen voraus. Sie war ebenso wie der Diskurs in Deutschland ein Schauplatz wirtschaftlicher Machtinteressen. So wurde im Jahr 1974 zwar nach intensiven Bemühungen unter anderem der chilenischen Regierung die UN-Kommission für transnationale Unternehmen (UNCTC) gegründet. Eines der Hauptziele der UNCTC war die Schaffung eines rechtsverbindlichen Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen. Die zwischenstaatlichen Verhandlungen führten aufgrund des Widerstandes der USA und anderer Industrieländer jedoch nicht zu einer Einigung. Zwanzig Jahre nach seiner

Gründung wurde die UNCTC im Jahr 1994 aufgelöst. Laut des ehemaligen leitenden Beamten der UN-Kommission, trug insbesondere die Lobbyarbeit der International Chamber of Commerce (ICC) erheblich zum Scheitern der Verhandlungen bei.⁹

Umweltaspekte und Lieferkettenregulierung

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte wurden im Menschenrechtsrat beschlossen und beinhalten deshalb kaum Bezüge zu Umweltaspekten. So spielten auch bei den Debatten um den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte Fragen zur Umwelt nur eine nebengeordnete Rolle. Anders sieht es hingegen bei den Verhandlungen für ein UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten aus. Hier sind Umweltbezüge prominent im aktuellen Vertragsentwurf enthalten. Ein weiterer Bezugspunkt für Umweltaspekte in einer Lieferkettenregulierung sind die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Sie wurden 1976 beschlossen, im Jahr 2011 überarbeitet und schreiben multinationalen Unternehmen eigenständige umweltbezogene Sorgfaltspflichten vor. Aber auch die konkreten Gesetzesinitiativen zur Lieferkettenregulierung auf EU-Ebene sowie in Frankreich und der Schweiz beinhalten gleichberechtigte menschenrechtliche und umweltbezogene Aspekte. Das französische *Loi de Vigilance* definiert die Umwelt als eigenständiges Schutzgut. Der schweizerische Entwurf für ein Gesetz zur Konzernverantwortung legt umweltbezogene Verhaltenspflichten fest. Ebenso die Initiative von EU-Justizkommissar Didier Reynders aus dem Frühjahr 2020 für eine Lieferkettenregulierung auf EU-Ebene.

Eigenständige umweltbezogene Sorgfaltspflichten in einem Lieferkettengesetz sind wichtig, da es Umweltschäden ohne Menschenrechtsbezug gibt. Das Menschenrechtssystem sieht derzeit keine umfassende Berücksichtigung von Umweltgütern und deren Schutz vor. So gibt es direkte oder indirekte Beeinträchtigungen der natürlichen Funktionen der Umweltgüter Boden, Luft, Wasser, Biodiversität und Klima, die nicht

8 <https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/07/Initiative-Lieferkettengesetz-Briefing-Wirtschaftslobby-gegen-Menschenrechte.pdf>.

9 https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Corporate_Influence_on_the_Business_and_Human_Rights_Agenda.pdf.

mit Menschenrechtsverletzungen einhergehen und die zum Schutz der Umwelt im Rahmen von Präventionsmaßnahmen von Unternehmen trotzdem in ihre Risikoanalysen miteinbezogen und bei Nichteinhaltung sanktioniert werden sollten. Außerdem gibt es häufig Nachweis-schwierigkeiten, ob bei vorhandenen Umweltschäden auch Menschenrechtsverletzungen wie die Beeinträchtigung des Rechts auf Gesundheit vorliegen, während Umweltschäden direkt nachgewiesen werden können. Darüber hinaus stellen sich bestimmte Menschenrechtsverletzungen, die sich aus der Beeinträchtigung der natürlichen Funktionen von Umweltgütern ergeben, erst mit größerer Zeitverzögerung ein. Das Umweltministerium setzt sich zwar für eigenständige umweltbezogene Sorgfaltspflichten in einem Lieferkettengesetz ein. Noch ist jedoch unklar, ob diese auch umgesetzt werden.

Ausblick

Es gibt in der aktuellen Debatte weiterhin Widerstand des Wirtschaftsministeriums und der

Unternehmensverbände. Nun, da es nicht mehr möglich ist, ein Lieferkettengesetz zu verhindern, setzen sie sich für ein folgenloses Gesetz mit einem möglichst geringen Anwendungsbereich ein. So sperrt sich das Wirtschaftsministerium einerseits gegen ambitionierte Durchsetzungsmechanismen wie eine Haftung im Schadensfall, wenn die Sorgfaltspflichten nicht angemessen eingehalten wurden. Das BMWi möchte andererseits den Anwendungsbereich möglichst hoch setzen, damit das Gesetz für möglichst wenige Unternehmen gilt. Es spricht sich dafür aus, dass das Gesetz statt für alle großen Unternehmen ab 250 Mitarbeiter*innen am besten erst für Unternehmen mit mehr als 10.000 Mitarbeiter*innen gelten soll – und damit nur für eine kleine Hand voll deutscher Unternehmen. Es bleibt abzuwarten, wie sich hier bei den Eckpunkten geeinigt wird, aber es ist davon auszugehen, dass auch die Erstellung des Referent*innenentwurfs und der darauf folgende parlamentarische Prozess zur Verabschiedung eines Lieferkettengesetzes ein Schauplatz wirtschaftlicher Machtinteressen bleiben werden. ■

NEUERSCHEINUNG

Stefan Stache/Wolf von Matzenau (Hrsg.)

Was heißt Erneuerung der Linken?

Sozial-ökologischer Umbau und ein Sozialstaat für das 21. Jahrhundert



VSA:
Stefan Stache/Wolf von Matzenau (Hrsg.)
Was heißt Erneuerung der Linken?
Sozial-ökologischer Umbau und ein Sozialstaat für das 21. Jahrhundert

In Kooperation mit
spw

Mit einer zukunftsfähigen Konzeption, die den sozial-ökologischen Umbau mit dem Ausbau und der Modernisierung des Sozialstaates verbindet, könnte die Erneuerung der gesellschaftlichen Linken insgesamt gelingen.

192 Seiten, € 16.80, März 2020

VSA-Verlag, in Kooperation mit **spw**

jetzt bestellen (*versandkostenfrei*):

spw-verlag@spw.de

oder als Prämie fürs ABO sichern