

Studie im Auftrag von Gesamtmetall e.V.

Ökonomische Bewertung eines Lieferkettengesetzes

Endbericht



Prof. Gabriel Felbermayr, PhD

Prof. Dr. Rolf J. Langhammer

Prof. Dr. Alexander Sandkamp

Prof. Dr. Christoph Herrmann (LL.M. (London), Wirtschaftsjurist (Univ. Bayreuth), Univ. Passau)

Dr. Patricia Trapp (Universität Passau)

Ansprechpartner

Prof. Gabriel Felbermayr, PhD

Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel)

Tel: 0431 8814-235

E-Mail: felbermayr@ifw-kiel.de

Prof. Dr. Alexander Sandkamp

Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel)

Tel: 0431 8814-225

E-Mail: alexander.sandkamp@ifw-kiel.de

Kiel, 28. September 2021

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
Zusammenfassung der Ergebnisse.....	5
1. Einleitung und Motivation	7
2. Internationale Arbeitsteilung und wirtschaftliche Entwicklung	14
2.1 Die Integration der Entwicklungsländer in die internationale Arbeitsteilung: Im Durchschnitt eine Erfolgsgeschichte	14
2.2 Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmerrechte in Gastländern deutscher Direktinvestitionen und Zuliefererländern	29
2.2.1 Wirtschaftsbeziehungen deutscher Unternehmen auf der Investitionsebene	30
2.2.2 Wirtschaftsbeziehungen deutscher Unternehmen auf der Handelsebene	33
2.2.3 Importverflechtungen deutscher M&E Unternehmen auf der Handelsebene	36
2.2.4 Aussagekraft des ITUC Score.....	39
3. Auswirkungen der Lieferkettenregulierung	42
3.1 Effekte auf deutsche und europäische M+E Unternehmen.....	42
3.2 Effekte der Lieferkettenregulierung aus Sicht der Entwicklungsländer	44
3.3 Effekte der Lieferkettenregulierung auf die deutsche Wirtschaft	46
4. Exkurs: Das deutsche Gesetz und seine Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Rechts der Welthandelsorganisation.....	49
4.1 Vereinbarkeit mit Art. XI:1 GATT.....	49
4.2 Rechtfertigung nach Art. XX GATT	52
4.3 Ergebnis	55
5. Alternative Lösungsansätze	56
5.1 Aktuell diskutierte Regelungsansätze auf EU-Ebene.....	56
5.2 Positiv– oder Negativlisten	58
5.2.1 Mögliche Rechtsgrundlage und Ausgestaltung.....	59
5.2.2 Positivlisten.....	60
5.2.3 Negativlisten	62
5.3 Weitere Alternativen	66
6. Handlungsvorschlag: Negativlistenansatz statt Lieferkettengesetz	69
Literatur	71

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Anteil von Entwicklungsregionen an den Weltindustriegüterexporten 1980–2018.....	16
Abbildung 2-2: Gewichteter durchschnittlicher Meistbegünstigungszoll, 1990–2017	17
Abbildung 2-3: Prokopfeinkommensgewinne durch Handel, in %.....	19
Abbildung 2-4: Globale Wertschöpfungsketten und Prokopfeinkommen	20
Abbildung 2-5: Kinderarbeit und Prokopfeinkommen	21
Abbildung 2-6: Kinderarbeit und Armut	22
Abbildung 2-7: Kinderarbeit und Offenheit	22
Abbildung 2-8: Armut und Offenheit	23
Abbildung 2-9: Prekäre Frauenbeschäftigung und Offenheit	23
Abbildung 2-10: Anteil der Beschäftigten außerhalb des formalen Sektors und Offenheit	24
Abbildung 2-11: Korruptionskontrolle und Offenheit	24
Abbildung 2-12: Rechtsstaatlichkeit und Offenheit	25
Abbildung 2-13: Arbeitskräfte mit fortgeschrittener Ausbildung und Offenheit	26
Abbildung 2-14: Kinderarbeit und Demokratie	26
Abbildung 2-15: Pressefreiheit und Offenheit	27
Abbildung 2-16: Anteil von Gastländern deutscher Auslandsinvestitionen nach ITUC-Ranking an gesamt Auslandsinvestitionen (in %)	31
Abbildung 2-17: Anteil von deutschen Handelspartnern mit schlechten bis sehr schlechten Arbeitsbedingungen nach ITUC-Ranking an deutschen Importen und Exporten 2020 (in %).....	34
Abbildung 2-18: Wert der Vorprodukte in den deutschen M&E Unternehmen aus den Ländern mit den schlechtesten Arbeitsbedingungen und Anteil an den Gesamtimporten der M&E Industrie.....	37
Abbildung 2-19: Wert der Vorprodukte in den deutschen M&E Unternehmen aus den weiteren Ländern mit ITUC Score 5 und Anteil an den Gesamtimporten der M&E Industrie.....	38
Abbildung 2-20: Wert der Vorprodukte in den deutschen M&E Unternehmen aus den Ländern mit ITUC Score 4 und Anteil an den Gesamtimporten der M&E Industrie	38
Abbildung 2-21: ITUC Score und Kinderarbeit	39
Abbildung 2-22: ITUC Score und prekäre Frauenbeschäftigung	40
Abbildung 2-23: ITUC Score und Korruptionskontrolle	40

Zusammenfassung der Ergebnisse

Das vorliegende Kurzgutachten setzt sich kritisch mit dem am 11.06.2021 vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) auseinander. Viele der Beobachtungen sind auch für entsprechende europäische Initiativen relevant. In Summe kommt das Gutachten zu dem Schluss, dass das Lieferkettengesetz erhebliche entwicklungspolitische Nebenwirkungen haben könnte, die die intendierten positiven Auswirkungen auf die Menschenrechts- und Umweltsituation in den betreffenden Ländern schmälern.

Das zentrale Problem des Gesetzes besteht darin, dass den heimischen Unternehmen zusätzliche Kosten und Risiken aufgebürdet werden, wenn sie mit Lieferanten in armen Ländern mit schwachen Institutionen Geschäfte machen wollen. Diese Kosten sind weitgehend unabhängig vom Umsatz mit den betreffenden Zulieferern und fallen pro Lieferantenbeziehung (Key Account) an. Es ist daher davon auszugehen, dass die deutschen Käufer die Anzahl der Lieferanten, von denen sie Vorprodukte beziehen, reduzieren, und sich aus Ländern mit besonders problematisch vermuteten Verhältnissen gänzlich zurückziehen.

Es könnte vor allem kleinere und mittlere Zulieferer besonders hart treffen, weil mit diesen zu wenig Umsatz gemacht wird, als dass sich die Einrichtung von Prüf- und Kontrollmechanismen bzw. die Kosten der Berichtsbürokratie lohnen würden. Außerdem würden sich deutsche Unternehmen gerade aus jenen Ländern zurückziehen, oder ihr Einkaufsvolumen anpassen, die besonders von einer Teilhabe an den deutschen industriellen Wertschöpfungsnetzwerken profitieren könnten. In anderen Zusammenhängen ist die Bedeutung von fixen Marktzugangskosten für das Export- und Importverhalten von Unternehmen sehr gut empirisch belegt (Melitz und Redding, 2014; Bernard et al., 2018); daher sind die oben geäußerten Befürchtungen gut begründet. Bei den zusätzlichen Kosten sind nicht nur die direkten buchhalterischen Aufwände relevant, sondern auch die diffusen juristischen Risiken, die sich aus dem Lieferkettengesetz ergeben.

Ebenso gut belegt ist die Tatsache, dass Exporteure von industriellen Vorprodukten, gerade auch aus ärmeren Ländern und im Hinblick auf Handelspartner aus Deutschland oder der EU, positiv selektierte Unternehmen aus dem formellen Sektor sind (Bernard et al., 2008). Mit anderen Worten, Exporteure zahlen bessere Löhne, sind produktiver und innovativer, zahlen höhere Steuern, und so weiter. Während umstritten ist, wie stark der positive Effekt kausal durch das Exportieren selbst verursacht wird, ist unumstritten, dass das Exportgeschäft für die erfolgreicherer Unternehmen Wachstumschancen darstellt, und ihr Wachstum größeren Bevölkerungsanteilen auch in den armen Ländern Vorteile bringt.

Ziehen sich deutsche Firmen als Einkäufer aus ärmeren Ländern zurück, dann schwächt dies die entwicklungsfördernde Einbindung von Unternehmen aus ärmeren Ländern in die internationalen Wertschöpfungsnetzwerke. Untersuchungen zeigen, dass damit eine Verringerung der realen Prokopfeinkommen in armen Ländern verbunden sein kann (Ignatenko et al., 2019). Die Korrelation des Prokopfeinkommens mit vielen anderen entwicklungspolitischen Zielen – wie zum Beispiel der Abkehr von Kinderarbeit, eine Zurückdrängung des informellen Sektors, besseren Erwerbsmöglichkeiten für Frauen, höhere Löhne – ist sehr hoch. Ebenso sind diese Variablen stark positiv korreliert mit Indikatoren

der de iure Offenheit von Volkswirtschaften. Beides wird in dieser Studie gezeigt. Aus der Evidenz folgt, dass höhere Offenheit und höhere Prokopfeinkommen gute Prädiktoren für gute Lebensbedingungen in ärmeren Ländern sind. Die Bewertung der Arbeitsbedingungen von Ländern durch den Internationalen Gewerkschaftsbund (International Trade Union Confederation, ITUC) korreliert hingegen schwach oder gar nicht mit den Zielvariablen.

Aus der Analyse folgt, dass eine gute Gesetzgebung zu internationalen Lieferketten die effektiven Handelskosten mit ärmeren Ländern nicht erhöhen darf, weil sonst kontraproduktive Effekte drohen. Aus dem gesinnungsethisch begrüßenswerten Ansatz eines Lieferkettengesetzes könnte so ein verantwortungsethisch fragwürdiges Unterfangen werden. Das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz und ähnliche, noch weitergehende Initiativen auf EU-Ebene sind daher als problematisch einzustufen.

Das ist nicht als Absage gegen eine aktive Menschenrechtspolitik zu sehen, die wirtschaftliche Beziehungen europäischer Unternehmen mit Lieferanten aus ärmeren Ländern als Hebel für eine Verbesserung der Situation einsetzt. Stattdessen wird argumentiert, dass ein Negativlistenansatz die bessere Lösung darstellt, da er sowohl kostengünstiger als auch effektiver zu einer Stärkung der Menschenrechte beitragen würde. Ein solcher Ansatz sollte daher Kern einer europäischen Regulierung werden.

1. Einleitung und Motivation

In vielen Ländern, darunter auch Deutschland, und auch auf EU-Ebene werden so genannte Lieferkettengesetze diskutiert, die Unternehmen zur Überwachung ihrer Lieferanten hinsichtlich der Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards verpflichten. Die vorliegende Studie untersucht die Wirkungen und Nebenwirkungen solcher Regulierungen und macht Vorschläge, wie die Durchsetzung der internationalen Standards in Lieferketten zweckmäßig und unter Minimierung der Kollateralschäden erreicht werden kann. Der Fokus der Analyse liegt dabei auf dem Gesetzentwurf der deutschen Bundesregierung über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (Drucksache 19/28649) vom 19.04.2021 (Bundesregierung, 2021), welcher vom Deutschen Bundestag am 11.06.2021 in geänderter Fassung (Drucksache 16/30505) angenommen wurde (Bundestag, 2021).

Spätestens seit der Formulierung der Millenniumsziele der Vereinten Nationen (MDG) im Jahre 2000 und ihrer Ergänzung durch die Nachhaltigkeitsziele (SDG) fünfzehn Jahre später sind lebensschonende und –schützende Produktionsweisen sowie die Achtung fairer Arbeitsbedingungen und Arbeitslöhne zum weltweit akzeptierten Maßstab für die Nachhaltigkeit des wirtschaftlichen Wachstums im Allgemeinen und des Welthandels im Besonderen geworden. Es ist heute akzeptierter Standard, dass dieser Maßstab für alle Akteure in allen Wertschöpfungsstufen rund um den Globus gelten soll, angefangen von der Rohstoffproduktion bis zum Verbrauch durch die Konsumenten.

Gesicherte Erkenntnis ist aber auch, dass weder die „UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs) (UN, 2011) noch die OECD Regeln über “Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct” (OECD, 2018) noch die acht ILO-Kernkonventionen zum Schutz von Arbeitskräften (ILO, 2021a; ILO, 2021b) bislang zu einem justiziablen und sanktionsbewehrten Regelwerk auf multilateraler Ebene avanciert sind. Den internationalen Organisationen fehlen die Instrumente der Rechtsdurchsetzung; sie sind dafür auf die Mitgliedsstaaten angewiesen. Setzt ein UN-Mitgliedsstaat die Regeln nicht oder mangelhaft um, dann bleiben den anderen Vertragsparteien Sanktionen, die sich auf den internationalen Handel mit Gütern– und Dienstleistungen, den Kapitalverkehr oder die Mobilität natürlicher Personen bezieht. Solche Sanktionen haben aber regelmäßig das Problem, dass nicht nur der sanktionierte Staat, sondern auch die sanktionierenden Staaten darunter leiden.

Frühe Ansätze, wie der Art. XX im Allgemeinen Zoll– und Handelsabkommen GATT, in dem die Bedingungen für den Einsatz handelsbeschränkender Maßnahmen zum Schutz von Natur und Leben (auch mit der Genehmigung von handelsbeschränkenden Maßnahmen gegen Produkte, die mit Hilfe von Gefangenearbeit erstellt wurden) festgelegt wurden, haben keinen Durchbruch zu einem globalen Regelwerk schaffen können. Zu sehr wurden die Maßnahmen in diesem Artikel an Vorgaben zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit gebunden, stand doch der Schutz nichtdiskriminierenden Welthandels im Vordergrund. Mit nur einem Instrument, dem Zoll, und mehreren Zielen (Handelsfreiheit, Umwelt, Leben) waren der Zielkonflikt und die Maßnahmeninkonsistenz vorgezeichnet.

Aus diesem Grunde sind viele etablierte Industrieländer, auch unter dem Druck von Nicht-regierungsorganisationen, zwei verschiedene Wege gegangen. Der erste Ansatz bedient sich den Möglichkeiten des Völkerrechts und setzt vor allem auf handelspolitische Sanktionen, positive und negative, um Länder zur Einhaltung der Standards zu bewegen; der zweite Ansatz setzt hingegen bei

den heimischen Unternehmen an, und zwingt sie unter Androhung von Strafen zur Überwachung und gegebenenfalls Sanktionierung ihrer Handelspartner.

Gemäß dem ersten Ansatz versuchen Regierungen in Handels- und Investitionsabkommen mit Schwellen- und Entwicklungsländern, aber auch mit anderen Industrieländern Ziele der Nachhaltigkeit und der fairen Arbeitsbedingungen verbindlich zu fixieren. In jüngerer Zeit und im Verantwortungsbereich der EU stehen dafür die Handelsabkommen der EU mit Japan, Südkorea und der lateinamerikanischen Mercosur-Gruppe Pate. So werden im Japan-EU Freihandelsabkommen die Vertragspartner explizit darauf verpflichtet, die ILO-Konventionen einzuhalten und wenn erforderlich, wie im Falle Japans, den Ratifizierungsprozess zweier noch nicht ratifizierter Konventionen aufzuschieben (Europäische Kommission, 2017). Im Investitionsbereich dürfte das Ende 2020 zu Ende verhandelte Abkommen der EU mit China, das China dazu verpflichtet, sich für die Ratifizierung zweier ILO-Konventionen gegen Zwangsarbeit einzusetzen, für zukünftige bilaterale Abkommen über Investitionsschutz bedeutsam werden. Der erste Weg verpflichtet also die Vertragsstaaten zur Beachtung von Nachhaltigkeitszielen.

Der zweite Weg wird über die Verabschiedung nationaler Lieferkettengesetze oder wie im Falle der EU einer alle EU-Mitglieder verpflichtenden Richtlinie zu Sorgfaltspflichten in den Lieferketten beschritten. Mit diesen Gesetzen sollen Unternehmen zu nachweisbaren und klar dokumentierten Bemühungen verpflichtet werden, ihre Lieferanten zur Einhaltung von internationalen Vereinbarungen über den Schutz von Menschen und Natur anzuhalten, zu überwachen und sich im Misserfolgsfall von ihnen zu trennen.

Frankreich hat als erstes Land 2017 ein Lieferkettengesetz („Devoir de Vigilance“) für große Unternehmen (5000 Beschäftigte in Frankreich (10000 in Frankreich und im Ausland) eingeführt (République Française, Journal Officiel 2017). Das Gesetz verpflichtet die Unternehmen zu einer eigenen unternehmensspezifischen Auflistung möglicher Risiken aus dem Geschäftsbetrieb („risk mapping“), die zu einer Verletzung von Menschenrechten und Sorgfaltspflichten führen könnten. Darüber hinaus sollen Mechanismen dargelegt werden, die geeignet sind, Verstöße gegen Sorgfaltspflichten abzustellen. Das Gesetz umfasst alle wesentlichen direkten wie mittelbaren Lieferbeziehungen und sieht einen Streitschlichtungsmechanismus vor, der bis hin zu Strafzahlungen gehen kann. Es gibt jedoch nur eine Bemühungspflicht, keine Erfolgspflicht.

Erste Ergebnisse zeigen Schwächen aus der Sicht von Nichtregierungsinstitutionen (Verfassungsblog, 2020). Die Kritik entzündet sich im Wesentlichen daran, dass die Methodologie und die Kriterien der Risikoabschätzung im Benehmen der Unternehmen liegen und unklar sind. Stand Mitte 2020 war noch unklar, welche Unternehmen unter das Gesetz fallen. Ein Viertel der Unternehmen hatte noch keinen Plan zur Risikoabschätzung vorgelegt (Business-and-Human-Rights, 2019).

Das Vereinigte Königreich (VK) (Stand August 2020) beschreitet zwei Wege. Es plant ein Lieferkettengesetz, dass sich allerdings auf die Konformität der Nutzung nachwachsender Rohstoffe im Agrarbereich mit nationalen Gesetzen beschränkt. Ziel ist es, die illegale Abholzung von Regenwäldern zum Zwecke des Anbaus von Plantagenprodukten wie Gummi, Palmöl, Kakao, Kaffee und Soja zu verhindern (GOV.UK, 2020).

Das Vereinigte Königreich hat zweitens 2015 ein Gesetz in Kraft gesetzt, das jedes Unternehmen mit einem heimischen Umsatz von mehr 36 Mill. Pfund Sterling verpflichtet, jede Art von Sklaverei einschließlich Menschenhandel aus seinem Geschäftsbereich zu verbannen (Modern Slavery Act) (LEGISLATION.GOV.UK, 2015). Dieses Gesetz wurde nach einer Parlamentsüberprüfung im Jahre 2019 dahingehend verschärft, dass Berichtspflichten und Abhilfen erweitert wurden. Zudem fallen nun auch öffentliche Einrichtungen mit einem Budget von mehr als 36 Mill. Pfund Sterling unter das Gesetz (Twobirds, 2020).

Die **Niederlande** planen ein Gesetz, das sich insbesondere dem Kampf gegen Kinderarbeit (*Wet Zorgplicht Kinderarbeid*) widmet. Es soll Mitte 2022 in Kraft treten (Allen and Overy, 2020).

Italien baut sein Lieferkettengesetz auf einem legislativen Dekret über die Haftung von Körperschaften aus dem Jahre 2001 auf, das betriebliche Haftung für den Fall vorsieht, dass Verstöße gegen Menschenrechte von italienischen Unternehmen begangen werden, die im Ausland tätig sind. Diese Haftung gilt vor allem für den Fall, dass Verletzungen von Menschenrechten auch in Italien begangen wurden. Um Haftungen zu vermeiden, müssen Unternehmen nachweisen, dass sie Programme eingeführt haben, die sich auf die Achtung von Menschenrechten konzentrieren (ECCJ, 2019).

In der **Schweiz** scheiterte ein Lieferkettengesetz, das durch eine Änderung der Schweizer Verfassung Unternehmen in der Schweiz zur Beachtung von Menschenrechten und Umweltschutz verpflichtet hätte, am 29.11.2020 in einer Volksabstimmung an der sogenannten Ständemehr. Der Gesetzentwurf hatte 2019 bereits erste parlamentarische Hürden genommen und auch bei der Volksabstimmung eine knappe Mehrheit in der Bevölkerung erreicht. Allerdings wurde die zusätzlich notwendige Mehrheit der 23 Kantone verfehlt (Brot für die Welt, 2020).

Auf **EU Ebene** hat der Rat die Kommission Ende 2020 beauftragt, einen EU-Aktionsplan auf den Weg zu bringen, dessen Schwerpunkt auf der nachhaltigen Gestaltung globaler Lieferketten und auf der Förderung von Menschenrechten, von Standards für die soziale und ökologische Sorgfaltspflicht sowie von Transparenz liegt. Zudem soll sie einen EU-Rechtsrahmen für eine nachhaltige Unternehmensführung vorlegen, einschließlich branchenübergreifender Sorgfaltspflichten von Unternehmen entlang der globalen Lieferketten. Das Europäische Parlament (EP) hat dafür seine Zustimmung bereits grundsätzlich gegeben und im März 2021 Empfehlungen für die Ausarbeitung einer Richtlinie des EP und des Rates über die Sorgfaltspflicht sowie über die Rechenschaftspflicht von Unternehmen verabschiedet (Europäisches Parlament, 2021a). Die Kommission will nach aktuellem Stand im Herbst 2021 einen Richtlinienvorschlag zu „Sustainable Corporate Governance“ vorlegen. Nach den Vorstellungen des EP soll die Richtlinie direkte wie mittelbare Lieferanten erfassen und auch für börsennotierte kleine und mittlere Unternehmen gelten sowie für solche Unternehmen, die in Hochrisikobranchen tätig sind. Diese Branchen sollen später benannt werden. Zudem sollen neben den Sorgfaltspflichten für die Wahrung von Menschenrechten auch Umweltschutzziele und Ziele guter Unternehmensführung beinhaltet sein.

Für die Metalle Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erze und Gold ist am 01.01.2021 bereits eine neue EU-Verordnung über Konfliktmineralien in Kraft getreten mit weitgehenden Prüf- und Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette. Sie soll verhindern, dass europäische Unternehmen sich an der Förderung und

der Weiterverarbeitung dieser Metalle beteiligen, wenn sie aus Konfliktregionen stammen, in denen Menschenrechte ebenso wie der Umweltschutz verletzt werden.

Die Regelung ist der Kimberley– („Blutdiamanten“) Regelung vergleichbar, durch die die Förderung von Diamanten aus Konfliktregionen verhindert werden soll. Sie wird auch in den USA durch Sec. 1502 Dodd-Frank Act von 2010 relevant, der amerikanische börsennotierte Unternehmen verpflichtet, ihre Geschäftsaktivitäten im Zusammenhang mit der Förderung bestimmter Mineralien und Metalle aus den ostafrikanischen Konfliktstaaten entlang der „Großen Seen“ mit Schwerpunkt auf die DR Kongo offenzulegen und damit der öffentlichen Kritik auszusetzen. Deutsche Unternehmen, die Zulieferer für diese Unternehmen wären, könnten dadurch betroffen sein (BGA, 2010; Europäisches Parlament, 2020a).

In eine andere Richtung weisen verschiedene auf dem amerikanischen US Magnitsky Act von 2012 basierenden Ansätze, Sanktionen wie Zugangssperren für Vermögenswerte gegen Einzelpersonen und Institutionen (darunter auch Unternehmen) zu verhängen, die gegen Menschenrechte verstoßen (DOS, 2020). Das VK und Kanada sind diesem Act gefolgt, ebenso die EU im Dezember 2020 mit dem sogenannten European Magnitsky Act (Europäisches Parlament, 2020b; Atlantic Council, 2020).

Für Deutschland liegt seit dem 28.02.2021 ein Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten vor (BMAS, 2021a). Er wurde nach mehrmaliger Überarbeitung (BMAS, 2021b) von der Bundesregierung dem Bundestag mit Schreiben vom 19.4.2021 (Drucksache 19/28649) zur Beschlussfassung zugeleitet (Bundesregierung, 2021) und von diesem in der vom Ausschuss für Arbeit und Soziales geänderten Fassung (Drucksache 16/30505) am 11.06.2021 angenommen (Bundestag, 2021).

Das angenommene Gesetz enthält folgende Schwerpunkte:

- Es betrifft Unternehmen mit Hauptsitz oder Zweigniederlassung in Deutschland mit zunächst (ab 2023) 3000 Beschäftigten; ab 2024 soll die Schwelle bei 1000 Beschäftigten liegen.
- Es beinhaltet eine Liste von 14 internationalen Standards zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt mit Vorgaben der UN, OECD, ILO und der EU. Diese wird ergänzt durch einen langen Katalog an Schutzrechten, z.B. über das Mindestalter von Kindern in einem Arbeitsverhältnis nach nationalem Recht oder dem Verbot der Ausfuhr gefährlicher Abfälle.
- Die Verantwortung der Unternehmen umfasst den eigenen Geschäftsbereich, alle direkten Zulieferer sowie auch die mittelbaren Zulieferer, wenn das Unternehmen substantiierte Kenntnis von einer Rechtsverletzung eines Zulieferers hat.
- Es verpflichtet Unternehmen zum Ausbau eines Risikomanagements, zur Risikoanalyse und zur Erstellung, Durchführung und Kontrolle von Präventionsmaßnahmen sowie zur Durchführung von Abhilfemaßnahmen.
- Daneben muss ein Beschwerdeverfahren eingerichtet werden und es existieren Berichts- und Dokumentationspflichten.
- Das Gesetz sieht einen Sanktionskatalog und eine Aufsichtsbehörde vor, Details sollen noch durch Rechtsverordnung festgelegt werden.

Die Analyse der bisherigen nationalen Vorschläge und Gesetze zu den Sorgfaltspflichten von Unternehmen in ihren Lieferketten hat folgende Ergebnisse gezeitigt, die für die Handlungsempfehlungen auf betrieblicher wie staatlicher Ebene von Bedeutung sind.

1. Bislang geht die Initiative zu Sorgfaltspflichten von Unternehmen bezüglich der Wahrung von Schutzrechten von Arbeitnehmern in Lieferketten von europäischer Seite aus. Weder die asiatischen-pazifischen Industrieländer noch die Schwellen- und Entwicklungsländer weltweit sind dieser Initiative gefolgt. Die USA verfolgen mit dem Magnitsky Act im Gegensatz zu den eher ethisch- humanitär ausgerichteten europäischen Initiativen vorwiegend strategisch-politische und ggf. wirtschaftspolitische Ziele im nationalen Interesse, eröffnen aber mit der Möglichkeit der konkreten Sanktionierung von Individuen und Institutionen (einschließlich Unternehmen) Optionen für Alternativen zu den europäischen Ansätzen. Dies ist insofern wichtig, als europäische Unternehmen gegenüber den Unternehmen, die in Ländern beheimatet sind, die keine derartigen Initiativen verfolgen, kurzfristig Wettbewerbsnachteile gewärtigen müssen, die sich aus den betrieblichen wie volkswirtschaftlichen Kosten der Umsetzung von Sorgfaltspflichten herleiten lassen. Langfristige Vorteile als „first mover“ bei Nachhaltigkeitszielen sind möglich aber unsicher.
2. Innerhalb der europäischen Initiativen zeigen sich erhebliche Unterschiede im Kreis der betroffenen Unternehmen, in der Zielsetzung und der Reichweite von Sorgfaltspflichten in den Lieferketten. Stufenpläne sehen zunächst große Unternehmen im Fokus, denen später kleinere Unternehmen folgen sollen. Die Abgrenzung zwischen Arbeitnehmerrechten und Umweltschutz ist vielfach ebenso vage gehalten wie die zwischen Produktionsweisen, auf die Unternehmen über ihre Lieferanten am ehesten Einfluss nehmen können, und Entgeltfragen, bei denen dieser Einfluss insbesondere in Entwicklungsländern mit großen informellen Arbeitsmärkten schwächer ist. Insbesondere vernachlässigen alle Initiativen die Bedingungen auf den Arbeitsmärkten in Entwicklungsländern. Was die Reichweite der Sorgfaltspflichten in den Lieferketten anlangt, verpflichtet das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz im Schwerpunkt die Unternehmen zur Kontrolle der direkten Zulieferer, während der legislative Initiativbericht des Europäischen Parlaments diese Pflicht auf die gesamte Lieferkette ausdehnen will. Darüber hinaus soll auch gute Unternehmensführung neben der Durchsetzung von Umweltstandards in den Zielkatalog aufgenommen werden. Diese Unterschiede in den nationalen Initiativen könnten die Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen aus verschiedenen EU-Ländern verändern, so wie auch eine strenge EU-Lieferkettenrichtlinie die kurzfristigen Wettbewerbsbedingungen zwischen EU-Unternehmen und Konkurrenten aus Drittstaaten verschlechtern könnten. Keine der Gesetzesinitiativen berücksichtigt die besonderen Bedingungen der Unternehmen in der Covid-19 Pandemie. Der Handelsausschuss des EU-Parlaments hat diese Bedingungen in seiner Stellungnahme zur geplanten EU-Richtlinie insofern klar angesprochen, als *„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“*. Er *„betont, 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“*. (Europäisches Parlament 2021b, A9-0018,73)

3. Die europäischen Initiativen unterscheiden nicht zwischen Lieferketten, die innerhalb des Binnenmarktes verlaufen, damit den auf EU-Ebene vereinbarten Arbeits- und Produktstandards unterliegen und somit eine Sorgfaltspflicht der EU-Institutionen begründen, und denen, die im Handel mit Unternehmen außerhalb des EU-Binnenmarktes verlaufen. Eine derartige Unterscheidung wäre sehr sinnvoll und als Vorbild könnte hier die EU-Konfliktmineralienverordnung dienen
4. Alle Initiativen beschränken sich in ihren Ausführungen zu den Kosten auf buchhalterische Kosten, schätzen diese sehr gering ein und vernachlässigen volkswirtschaftliche Kosten völlig. Insbesondere ist es befremdlich, dass die Initiativen eine laufende Dynamisierung bzw. Fortschreibung vorsehen, ohne zu berücksichtigen, dass sowohl technologischer Wandel als auch Veränderungen der handelspolitischen Rahmenbedingungen und der geostrategischen Herausforderungen auch einen ständigen Wandel in Länge und Zusammensetzung der Lieferketten erfordern. Dieser Wandel dürfte neue Zulieferer auf den Markt bringen, deren Überprüfung durch europäische Unternehmen auf Einhaltung von Arbeitnehmerrechten und Umweltschutz erheblich kostenintensiver sein dürfte als die Überprüfung langjähriger Zulieferer.
5. Formulierungen über Sorgfaltspflichten und Haftungen sind, was die Reichweite über die gesamte Lieferkette oder lediglich unmittelbare Zulieferer anlangt, vage gehalten und eröffnen ein erhebliches Potenzial an juristischen Konflikten.
6. Eine Studie im Auftrag der EU-Kommission über verschiedene Optionen der Ausübung von Sorgfaltspflichten von Unternehmen aus der Sicht von mehr als dreihundert befragten Unternehmen, und fast dreihundert befragten Unternehmensverbänden und Nichtregierungsinstitutionen der Zivilgesellschaft (NGOs) bestätigt erstens eine steigende Umsetzung der internationalen Richtlinien in nationales Recht der EU-Mitgliedsstaaten, zweitens eine durchaus erkennbare Bereitschaft von Unternehmen auf der Basis von bereits aus eigener Initiative heraus eingegangener Sorgfaltspflichten weitere Pflichten vornehmlich mit Ziel von Reputationsgewinnen und Marktanteilszuwächsen einzugehen, drittens einen größeren Widerstand von Unternehmensverbänden gegen weitere gesetzlich verankerte Sorgfaltspflichten im Vergleich zu den Äußerungen einzelner Unternehmensvertreter, und viertens eine klare Präferenz von NGOs für möglichst weitgehende gesetzlich verankerte Pflichten der Unternehmen (Europäische Kommission, 2020).
7. Die oben angesprochene Studie der EU-Kommission beschränkt ihre Analysen auf die Frage der Verpflichtungen von Unternehmen und EU-Mitgliedsländern und lässt Verpflichtungen von Ländern außerhalb der EU unberücksichtigt, obgleich es diese Länder sind, die für die Arbeits- und Umweltbedingungen aller in ihren Geltungsbereichen tätigen Beschäftigten verantwortlich sind, einschließlich der auf den informellen Arbeitsmärkten Tätigen. Ebenso unberücksichtigt bleiben die Fragen, wie die Wettbewerbsfähigkeit von EU-ansässigen Unternehmen nach Durchsetzung der Sorgfaltspflichten gegenüber Wettbewerbern aus den Ländern gewahrt werden kann, denen Sorgfaltspflichtgesetze fremd sind und daher weiterhin Geschäftsbeziehungen zu Zulieferern unterhalten, die nachweisbar Menschenrechte und Umweltschutz ignorieren.

Fazit: Insgesamt lassen die Initiativen sowohl eine geringe Kenntnis der Komplexität betrieblicher Lieferketten (eigentlich handelt es sich typischerweise um Netzwerke) und der Bedingungen auf Arbeitsmärkten in armen Ländern als auch eine mangelnde Bereitschaft erkennen, zusammen mit den Regierungen der Herkunftsländer von Zulieferern, insbesondere aus Entwicklungsländern, einvernehmliche Mindestregeln für Arbeitnehmerrechte und Umweltschutz in globalen Lieferketten zu erarbeiten und zu verwirklichen. Optionen und Alternativen werden lediglich innerhalb des engen Rahmens von nationalen Lieferkettengesetzen diskutiert.

Die sogenannte “economic impact” Analyse in den Gesetzesinitiativen verbleibt im buchhalterischen Bereich des Zeitaufwands der Kontrollen und ignoriert mögliche Veränderungen der Produktionstechnologien, der Länge und Diversität der Lieferketten und der räumlichen Struktur der Handelsströme. Durchaus mögliche volkswirtschaftliche Verluste in Zulieferländern sind offensichtlich nicht Gegenstand der Sorgfaltspflichten der Regierungen der EU-Länder. Diese müssen sich daher der Kritik stellen, dass Lieferkettengesetze zum Instrument werden, um Versäumnisse und Missstände in Entwicklungsländern aus ihrer Sicht zu korrigieren und damit auch die Regierungen dieser Länder von der Verantwortung für ihre eigene Politik ein Stück weit zu entlasten.

2. Internationale Arbeitsteilung und wirtschaftliche Entwicklung

2.1 Die Integration der Entwicklungsländer in die internationale Arbeitsteilung: Im Durchschnitt eine Erfolgsgeschichte

Die Integration der Entwicklungsländer in die internationale Arbeitsteilung ist in der Nachkriegszeit und teilweise auch noch bis in die jüngste Zeit keine unumstrittene Entwicklungsstrategie gewesen. Lange Zeit wurde die akademische und auch politische Diskussion von den exportpessimistisch gefärbten Thesen der „Dependencia“ Theorie und der langfristigen Verschlechterung der Austauschrelationen (terms of trade) zum Nachteil der rohstoffproduzierenden Entwicklungsländer bestimmt. Die akademische Diskussion prägten Ökonomen wie Hans Singer (1950), der Schöpfer der Prebisch-Singer-These zusammen mit dem ersten Generalsekretär der UN-Handelskonferenz Raúl Prebisch (1950), und John Spraos (1980). Es folgten Sozialwissenschaftler wie André Gunder Frank, Samir Amin, Paul Baran, Paul Sweezy, Giovanni Arrighi, Immanuel Wallerstein und Johan Galtung. Vor allem aber bestimmte Wirtschaftsnobelpreisträger W. Arthur Lewis für lange Zeit die wirtschaftswissenschaftliche Debatte.

Letzterer sah noch 1980 in seiner Nobel Prize Lecture das Schicksal der Entwicklungsländer als traditionelle Rohstofflieferanten an das abnehmende Wachstum der Industrieländer als einzige wesentliche Nachfrager gebunden, sprach einer Abkopplung von Industrieländern das Wort und forderte mehr vor der Konkurrenz der Industrieländer geschützten Süd-Süd-Handel (Lewis, 1980). Er und andere propagierten für die Entwicklungsländer eine Strategie der Importsubstitution (IS) basierend auf dem alten Erziehungszollargument.

Auf politischer Ebene wurden die akademischen Forderungen nach Abkopplung (unabhängig vom Sonderfall Kuba) im Wesentlichen von lateinamerikanischen Politikern wie den früheren Präsidenten Juan Perón (Argentinien) Henrique Cardoso (Brasilien), Rafael Correa (Ecuador), Evo Morales (Bolivien), Alan García (Peru), Salvador Allende (Chile) und in Afrika südlich der Sahara von Julius Nyerere, dem ersten Präsidenten Tansanias („collective self-reliance“) aufgegriffen und politisch umgesetzt. Studien des Club of Rome (1972) und des Brandt Berichts (1980) „North-South: A Programme for Survival“ folgten der exportpessimistischen Sicht.

Die Instrumente der Importsubstitution umfassten nicht nur tarifäre Hemmnisse wie hohe nominale Zölle ebenso wie hohe sogenannte effektive Zölle zugunsten der letzten Verarbeitungsstufen dank steigender Nominalzölle mit zunehmendem Verarbeitungsgrad. Reichte dies nicht mehr, um lokale Produktion vor der Importkonkurrenz zu schützen, wurde die IS exzessiv verfolgt. Es wurden mengenmäßige Importbeschränkungen bis hin zu vorübergehenden Importverboten erlassen und finanzielle Hürden bei der Einfuhr konkurrierender Güter (z.B. die Verpflichtung zinsloser Voreinzahlungen) oder gespaltene Wechselkurse zu Lasten der Importe und Begünstigung der Exporte eingeführt. Die Importprotektion wirkte wie eine implizite Steuer auf Exporte (Clements und Sjaastad, 1984).

Die Wirkungen exzessiver Importsubstitution waren neben der Exportschwäche

- Hohe Arbeitslosigkeit, weil die Protektion den weniger reichlichen Faktor Kapital in Entwicklungsländern subventionierte und damit kapitalintensive Produktionsweisen begünstigte;
- Überkapazitäten, die sich schneller in kleineren Ökonomien mit einem absorptionsschwächeren Binnenmarkt als in größeren binnenmarktstarken Ökonomien, aber später auch dort zeigten;
- Zahlungsbilanzprobleme, weil die Exportschwäche mit der hohen Nachfrage nach arbeitssparenden Kapitalgütern aus Industrieländern einherging;
- Spaltungen in der Gesellschaft zwischen einer kleinen hoch geschützten und damit privilegierten Arbeiterschaft im formalen Sektor und dem Heer ungeschützter Arbeitskräfte im informellen Sektor;
- Ausbleiben von Lernkurven als Folge der Abkopplung von Weltmärkten und deren Know-How.

Es waren vor allem die rohstoffintensiven Entwicklungsländer Afrikas und Lateinamerikas plus Indien, die sich dieser Strategie verschrieben und darin auch noch durch gelegentliche Phasen von Rohstoffpreissprüngen und deren negative Wechselkurswirkungen für die Exportwettbewerbsfähigkeit des nichttraditionellen Industriegütersektors („dutch disease“) bestärkt wurden. Es ist daher keine Überraschung, die die Nachwehen der Ölpreisschocks der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts und die nachfolgenden Schuldenkrisen in erster Linie überwiegend die in Lateinamerika beheimateten Länder traf. Sie blieben dem sogenannten Ressourcenfluch („resource curse“) ausgesetzt.

Ganz anders verhielten sich die ost- und südostasiatischen Länder (zunächst Singapur, Südkorea, Taiwan, Hongkong, gefolgt von Malaysia, Thailand, Indonesien, den Philippinen, später Vietnam, Kambodscha und Laos). Unter dem Einfluss von Investitionen aus Japan, die von diesen Ländern aus mit eigenen fertigwarennahen Industrieproduktionen Weltmärkte erschließen wollten, senkten sie ihre nominalen tarifären Barrieren, glichen Zölle zwischen den Verarbeitungsstufen aus und verringerten so den Unterschied zwischen den höheren effektiven und den niedrigeren nominalen Zöllen. Zudem führten sie vorübergehende und strikt an Exporterfolg gebundene Subventionen ein und bauten auch nichttarifäre Hemmnisse ab. Dass sie stark auf den Faktor „learning on the job“ und damit auf hohe Beschäftigungswirkungen ihrer Industriepolitik sowie auf hohe Bildungserfolge setzten, beflügelte ihre Chancen auf den Weltindustriegütermärkten über die Wirkungen der Handelspolitik hinaus.

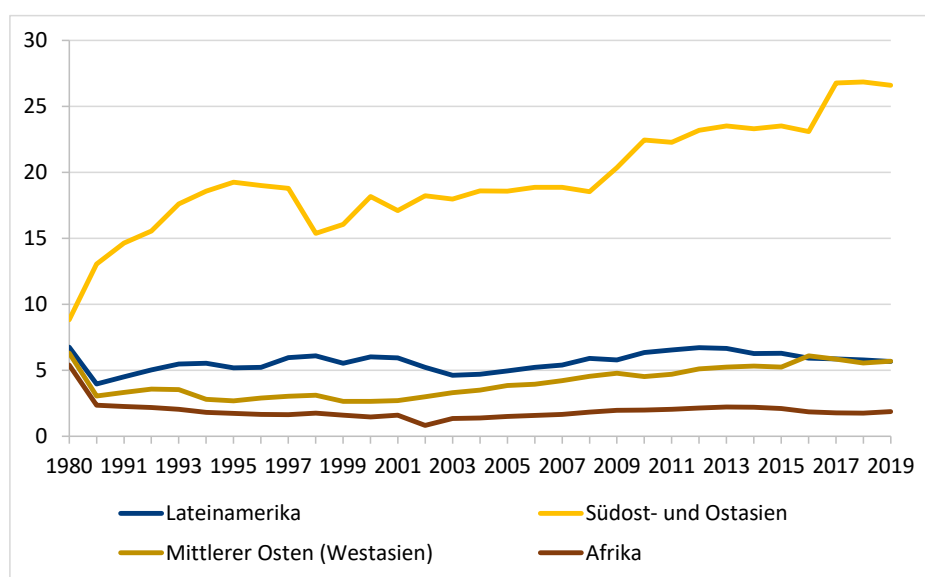
Eine viel zitierte Studie des Weltbankökonom David Morawetz (1981) mit dem Titel „Why the Emperor's New Clothes Are Not Made in Colombia: A Case Study in Latin American and East Asian Manufactured Exports“ brachte den Unterschied in den Industrialisierungsstrategien der beiden großen Entwicklungsregionen auf dem Punkt. Kulturelle Unterschiede wie höhere Fingerfertigkeit in Asien (wichtig in der Bekleidungsindustrie), höhere Arbeitsmoral und –disziplin in Asien oder unterschiedlich hohe Investitionsneigungen (geprägt von unterschiedlichen heimischen Sparquoten) ergänzten die unterschiedlichen Anreizsignale, die von der Importsubstitution und der Exportdiversifizierung ausgehen. Zahlreiche Länderstudien, die von den achtziger Jahren von der Weltbank unter der Führung der amerikanischen Ökonomen Anne Krueger (1983), Jagdish Bhagwati (1991) und Balasubramanyam und Salisu (1991) (auch unter Beteiligung des Instituts für Weltwirtschaft) veröffentlicht wurden, vertieften die Ergebnisse von Morawetz.

Im Vergleich der beiden Entwicklungsregionen verblieben der Mittlere Osten (Westasien) und Afrika südlich der Sahara im traditionellen Muster der Rohstofflieferanten und standen in allen wesentlichen Parametern wie Spar- und Investitionsraten näher am lateinamerikanischen als am ostasiatischen Vorbild.

Die Länderstudien zeigten aber auch, dass viele Entwicklungsländer in der Lage waren, aus den Fehlern exzessiver IS zu lernen und die negativen Anreize gegen Exportdiversifizierung mit eigener Handelsliberalisierung abzubauen. Die Türkei steht als Beispiel für erfolgreiche Kurswechsel. Oft half dabei auch die Anbindung von Ländern an wichtige Absatzmärkte in den Industrieländern mit Hilfe von Freihandelsabkommen (so wie Mexiko an die USA, die Türkei an die EU, die ASEAN-Länder an Japan). Eigene Süd-Süd-Abkommen, von denen es auf dem Papier die meisten in Afrika südlich der Sahara gibt, konnten nie an die handelsstimulierenden Wirkungen von Süd-Nord-Abkommen heranreichen. Sie blieben auch häufig in der Ankündigungsphase stecken.

Zwischen 1980 und 2019 fiel der Anteil der lateinamerikanischen Länder an den Weltindustriegüterexporten von 7% auf 6%, die der asiatischen Länder aber stieg von 9 auf 27%. Die Staaten des Mittleren Ostens (Westasien) verblieben im Bereich von 5–6 %, die Afrikas südlich der Sahara im Bereich von 1–2%.

Abbildung 2-1: Anteil von Entwicklungsregionen an den Weltindustriegüterexporten 1980–2018



Anmerkung: In Prozent. Afrika ab 2002 Afrika südlich der Sahara. SITC 5 + 6 + 7 + 8 -67 – 68

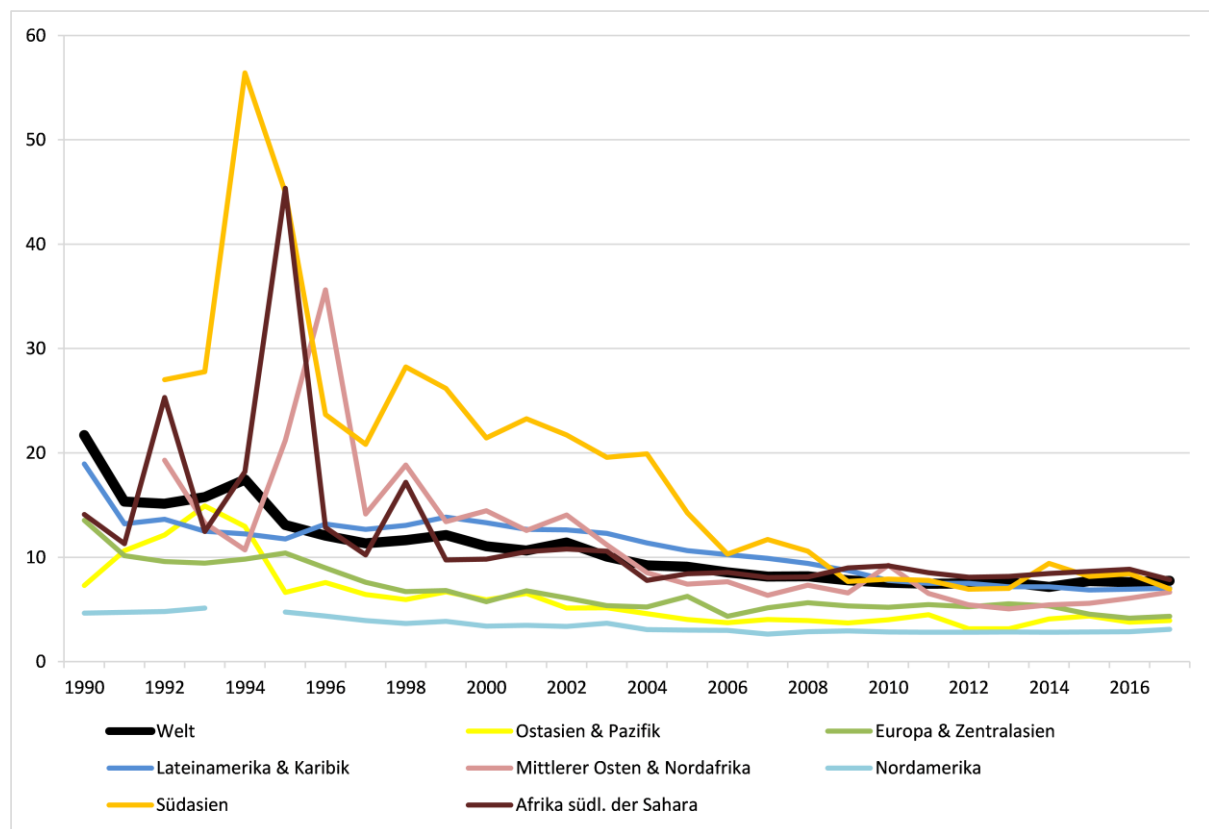
Quelle: UN, Monthly Bulletin of Statistics, verschiedene Jahrgänge.

Grob gesprochen blieben afrikanische Entwicklungsländer Exporteure der mineralischen Rohstoffe, lateinamerikanische Entwicklungsländer Exporteure von mineralischen und agrarischen Produkten, die westasiatischen Entwicklungsländer Exporteure von energetischen Rohstoffen, während nur die südost- und ostasiatischen Entwicklungsländer den Entwicklungssprung in die Kategorie der Industriegüteranbieter schafften. Dass China nach seiner Öffnung (nach 1978) einen wesentlichen Anteil an diesem Sprung hatte, ist unbestritten. Unter den südasiatischen Ländern vermochte es nur Bangladesch, in der Textil- und Bekleidungsbranche zum nennenswerten Anbieter auf Weltmärkten zu

werden. Indien blieb ein in seiner Außenorientierung gespaltenes Land. Einem kleinen hoch wettbewerbsfähigen Bereich von Geschäftsdienstleistungen steht ein durch hohe Marktzugangsbarrieren und fehlenden Wettbewerbsdruck gelähmter verarbeitender Sektor gegenüber, zusammen mit dem immer noch kaum wettbewerbsfähigen Agrarsektor.

In dieses Bild passt, dass die afrikanischen Länder (zusammen mit den südasiatischen Ländern) auch nach starkem Zollabbau 2017 nach wie vor die höchsten tarifären Hemmnisse aufzuweisen haben und die asiatischen Länder die niedrigsten.

Abbildung 2-2: Gewichteter durchschnittlicher Meistbegünstigungszoll, 1990–2017



Quelle: WITS (2021).

Nach Einkommenskategorien hatten die Niedrigeinkommensländer und der Süd-Süd-Handel die höchsten Zollniveaus und die Hocheinkommensländer sowie der Nord-Nord-Handel die niedrigsten Niveaus aufzuweisen (Espitia et al., 2018). Dies gilt für Zölle auf Meistbegünstigungsbasis wie für die Zölle unter Berücksichtigung der Handelsabkommen (Präferenzzölle).

Die Evidenz zeigt somit, dass drei von vier großen Entwicklungsregionen (Afrika, Lateinamerika und der Mittlere Osten) weiterhin in der alten Arbeitsteilung als Rohstoffproduzenten beziehungsweise Lieferanten von rohstoffnahen Produkten gefangen sind und lediglich die vierte Region (Südost- und Ostasien) zum wichtigen Anbieter von Industriegütern avanciert ist. Natürlich konnten vor allem die Länder des Mittleren Ostens von ihrer Rolle als Lieferant energetischer Produkte profitieren und, vor

allein die Golfstaaten, damit Wohlstand erwerben. Soweit sie Arbeitskräfte aus anderen Regionen aufnehmen, können auch diese über Gastarbeiterüberweisungen von diesem Wohlstand profitieren.

Nachhaltigen Wohlstand für breite Bevölkerungsteile aber haben nur die Länder erzielen können, die sich in die internationalen Lieferketten mit Industriegütern integriert haben, zumeist bei Fertigwaren, zu deren Produktion sie Vorleistungen aus anderen Ländern importieren. Vorteile hatten dabei Länder, die die Zolleskalation schrumpfen ließen und damit nicht die letzten Wertschöpfungsstufen vor dem Endprodukt exzessiv schützten. Der World Development Report 2020 (Figure 9.5) zeigt, dass zwar alle Länder in ihren Zolltarifen diesen Eskalationseffekt aufwiesen, dass aber das Niveau der Zölle auf Rohstoffe, Zwischengüter und Endprodukte in den Niedrigeinkommensländern mit Abstand am höchsten war.

Dies erschwerte die Teilnahme dieser Länder an internationalen Lieferketten und schloss sie vom Wachstum des Welthandels in den letzten Jahrzehnten aus, denn dieses Wachstum stützte sich vor allem auf den Handel mit Zwischengütern (intermediate goods trade) und nicht so sehr auf den Handel mit Fertigsgütern (final goods trade). Es lässt sich zeigen, dass das frühe Wachstum des Welthandels mit Fertigwaren sehr von den sinkenden Grenzüberwindungskosten (border effect) profitierte. Dazu gehörten sinkende tarifäre und nicht tarifäre Hemmnisse. Geschätzt wird, dass diese Kosten seit den 70iger Jahren des letzten Jahrhunderts um etwa 13% pro Jahr bei den Fertigwaren fielen, aber nur um 8% pro Jahr bei den Zwischengütern. Dieser Unterschied erklärt sich damit, dass der Fertigwarenhandel die gesamten Kosten von tarifären und nichttarifären Hemmnissen der Vorstufen trägt, der Zwischengüterhandel mit weniger Vorstufen aber eher die Kosten der Koordination des Produktionsprozesses. In dem Maße, wie die handelspolitischen Barrieren abgebaut wurden, verlor damit auch der Fertigwarenhandel eine seiner wesentlichen Triebkräfte an den Handel mit Zwischengütern (Franco-Bedoya und Frohm, 2020).

Wesentliche Fortschritte in der Logistiktechnologie wie die fortschreitende Containerisierung und der Ausbau der Häfen haben ebenso wie sinkende Informationskosten dank immer effizienter werdender Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT) vielen Entwicklungsländern die Möglichkeiten eröffnet, Teile der Lieferkette zu werden. Die Anbindung an Industrieländer dank bilateraler Freihandelsabkommen war eine weitere Triebfeder, vor allem dann, wenn sie neben der Senkung der Grenzüberwindungskosten auch noch weitere Elemente wirtschaftlicher und technologischer Kooperation und Hilfen beinhalteten.

Baldwin (2016) nennt dies die zweite Entflechtung (second unbundling), nach der ersten Entflechtung von Produktion und Konsum. Diese Fortschritte waren notwendig aber nicht hinreichend. Ohne eigene wirtschaftspolitische Anstrengungen wie fiskal- und geldpolitische Disziplin oder die Einrichtung von Wirtschaftssonderzonen und Exportfreizonen, deren handelspolitische Vorzugsbehandlung aber nur dann Erfolg zeitigte, wenn der Abstand zur Handelspolitik für den Rest des Landes möglichst geringgehalten werden konnte, hätten auch logistische Fortschritte wenig bewirken können.

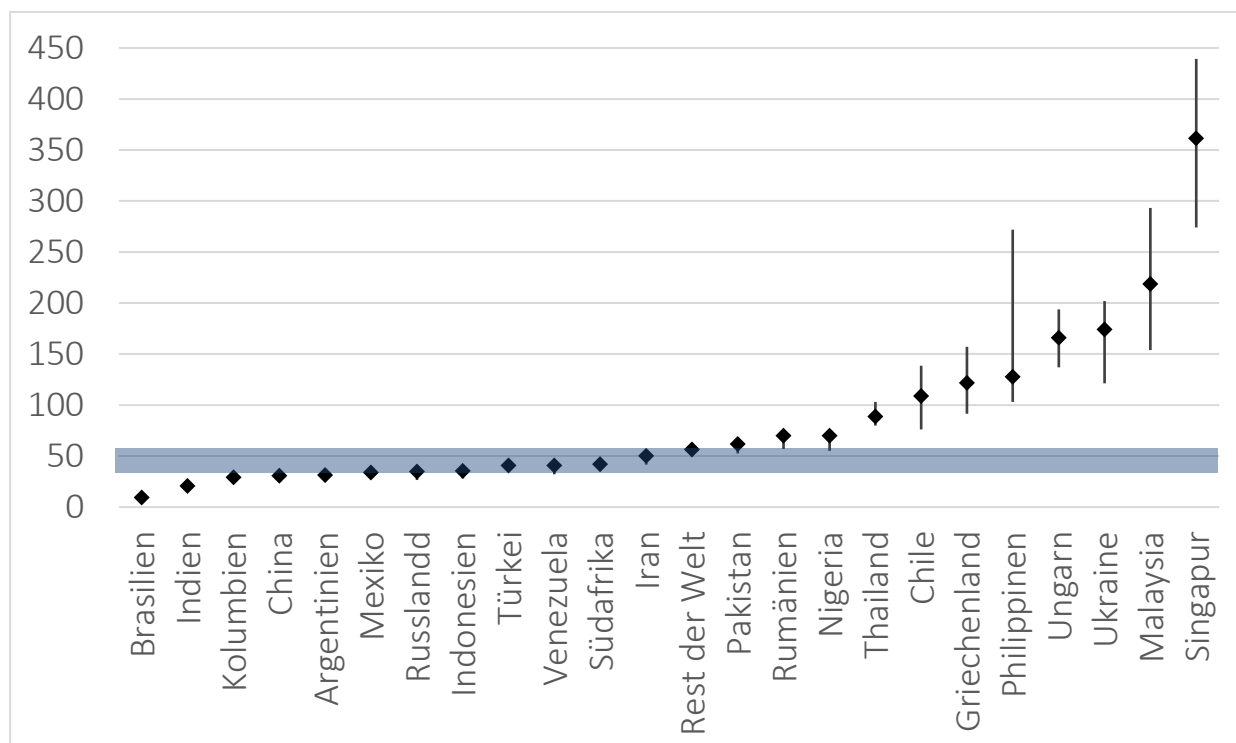
Untersuchungen der WTO (Hollweg, 2019) zur Entwicklung der Beteiligung von Entwicklungsländern an Lieferketten vom Jahre 2000 bis zum Jahre 2017 unterscheiden a) nach geografischen Regionen und b) nach der Richtung der Lieferkette (in Richtung Endprodukt: forward linkages, in Richtung Rohstoff

(backward linkages) und c) nach dem Komplexitätsgrad (einfache Lieferkette mit einmaligem Grenzübergang oder komplexe Lieferketten mit mehr als einem Grenzübergang).

Die regionale Aufteilung zeigt den erheblichen Anstieg der Lieferketten im asiatischen Raum („Factory Asia“) im Vergleich zu den vor der Finanzkrise dominanten Lieferketten in Europe („Factory Europe“) geprägt durch Lieferketten zwischen West- und Zentraleuropa und Nordamerika („Factory North America“), geprägt durch die drei NAFTA-Mitglieder Kanada, Mexiko und den USA (WTO, 2019: 19ff, Figure 1.10). Dieser Bedeutungsgewinn der Lieferketten im asiatischen Raum ist vor allem dem Wachstum des intra-regionalen Handels in Asien zu verdanken, weniger dem inter-regionalen Wachstum, von dem eher die beiden anderen Räume im Handel mit Asien profitierten. Dabei ist ein Anstieg der Bedeutung der komplexen Lieferketten zu beobachten. Charakteristisch für Asien ist neben dem wichtigen intra-regionalen Handel auch die stärkere Integration der Mitteleinkommensländer mit niedrigerem Einkommen (lower middle-income).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Wohlstand insbesondere kleiner, armer Länder besonders stark von der Einbindung in den internationalen Handel abhängt. So zeigt beispielsweise Ossa (2015) in einer Untersuchung von 50 Ländern, dass das reale Prokopfeinkommen im Median um knapp 56% höher ist als in einer Welt ohne Handel. Das Ausmaß der Handelsgewinne variiert dabei jedoch stark über die einzelnen Länder, wie in Abbildung 2-3 für einige ausgewählte ärmere Länder verdeutlicht wird.

Abbildung 2-3: Prokopfeinkommensgewinne durch Handel, in %

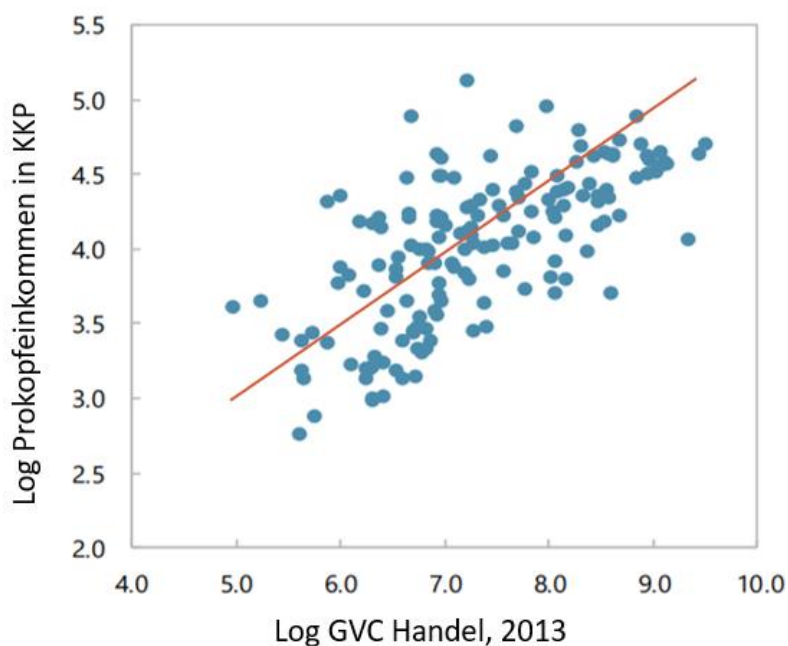


Anmerkung: Punktschätzer und 95% Konfidenzintervall. Der blaue Bereich zeigt den Medianwert an. Deutschland liegt bei circa 40%.

Quelle: Ossa (2015). Eigene Darstellung.

Auch zwischen der Einbindung eines Landes in globale Wertschöpfungsketten und dem Prokopfeinkommen zeigt sich ein starker positiver Zusammenhang, wie Abbildung 2-4 verdeutlicht. So zeigen Ignatenko et al. (2019) eine signifikant positive Korrelation zwischen dem Anteil eines Landes am Handel über Globale Wertschöpfungsketten, dem Prokopfeinkommen sowie Investitionen.

Abbildung 2-4: Globale Wertschöpfungsketten und Prokopfeinkommen



Anmerkung: Handel über Globale Wertschöpfungsketten (Global Value Chains, GVC) auf der X-Achse, Pro-Kopf-Einkommen (in Kaufkraftparität) auf der Y-Achse.

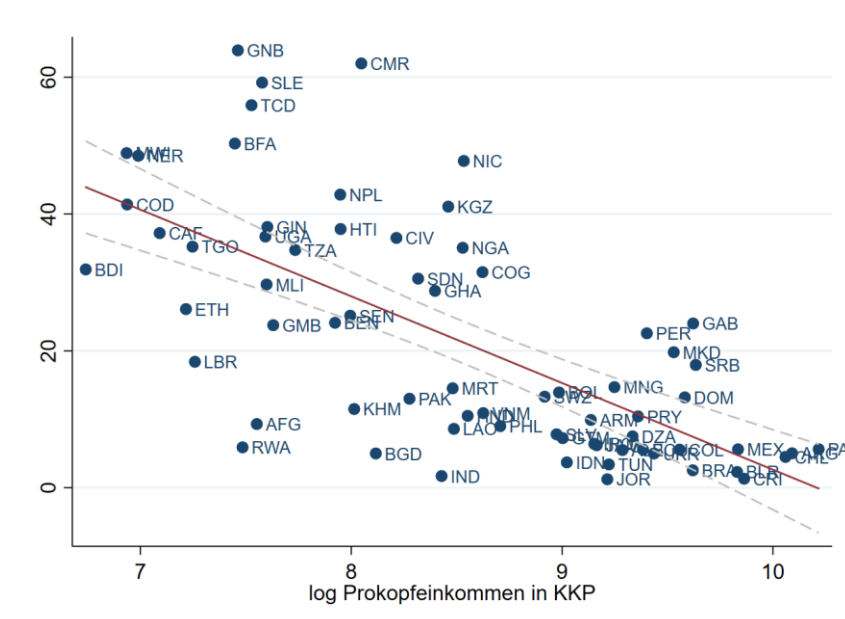
Quelle: Ignatenko et al. (2019), 189 Länder / 26 Sektoren auf EORA-Basis.

Die Höhe des Prokopfeinkommens wiederum korreliert stark mit anderen Indikatoren, welche in Bezug auf Menschenrechte relevant sind. So zeigt Abbildung 2-5 beispielsweise für 69 ärmere Länder eine signifikant negative Korrelation zwischen der Höhe des Prokopfeinkommens und dem Anteil arbeitstätiger Kinder in der Population der 7- bis 14-jährigen. Entsprechend einer einfachen linearen Regression ist eine Verdoppelung des Prokopfeinkommens mit einem Rückgang des Anteils der Kinderarbeit in Höhe von 8,78 Prozentpunkten assoziiert. Zwar beweist diese einfache Analyse keinen eindeutigen kausalen Zusammenhang; sie macht aber deutlich, dass das allgemeine Wohlstandsniveau eines durchschnittlichen Landes eindeutig in Relation zur Bekämpfung von Kinderarbeit steht. Eine engere Einbindung der ärmeren Länder in globale Wertschöpfungsketten, die diesen Wohlstand bewiesenermaßen fördert, sollte daher unbedingt auch weiterhin angestrebt werden, wenn wirklich Kinderarbeit bekämpft werden soll.

Eine Betrachtung des durchschnittlichen Prokopfeinkommens eines Landes vernachlässigt gegebenenfalls die Ungleichheit. Ein weiterer Indikator, dessen Betrachtung in diesem Zusammenhang lohnt ist daher die Armutsquote. Sie misst den Anteil der Personen mit einem Arbeitseinkommen von weniger als 1,90 USD pro Tag. Wie in Abbildung 2-6 dargestellt, besteht ein stark positiver Zusammenhang zwischen Armutsquote und Kinderarbeit. So ist eine Halbierung der Armutsquote

assoziiert mit einem Rückgang des Anteils der Kinderarbeit um 3,42 Prozentpunkte. Daraus lässt sich folgern, dass eine nachhaltige Bekämpfung der Armut, beispielsweise durch verstärkte Einbindung der betroffenen Länder in den internationalen Handel, auch mit einer Reduktion der Kinderarbeit einhergehen sollte.

Abbildung 2-5: Kinderarbeit und Prokopfeinkommen



Anmerkung: Anteil arbeitstätiger Kinder in der Population der 7 bis 14-jährigen (Y-Achse) in Abhängigkeit des Prokopfeinkommens (X-Achse). 69 ärmere Länder, für die im Zeitraum 2010 – 2019 Daten verfügbar sind.

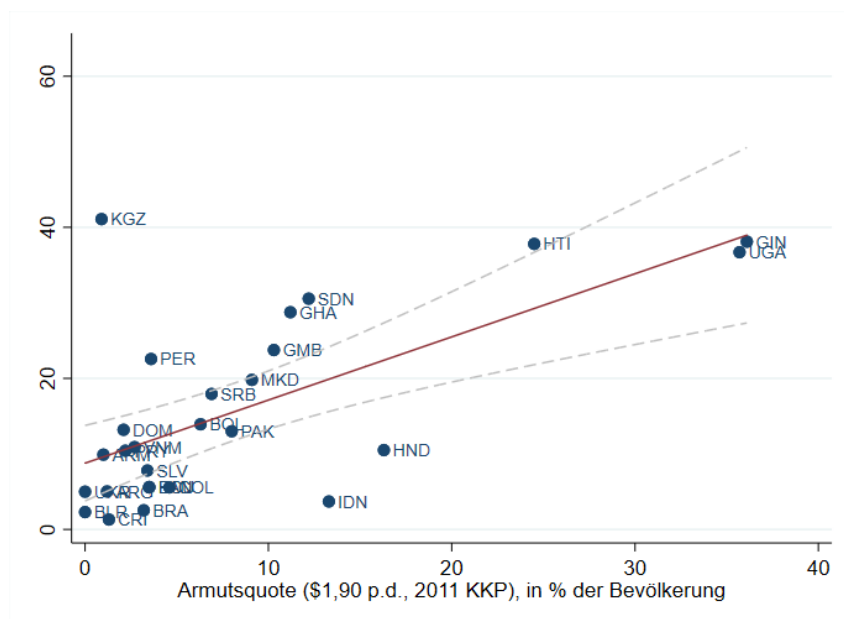
Quelle: World Development Indicators, Weltbank (2021), eigene Berechnungen und Darstellungen.

Der obigen Argumentation folgend ist es wenig überraschend, dass sowohl Armut als auch Kinderarbeit negativ mit der Offenheit einer Volkswirtschaft, gemessen am KOF de iure Globalisierungsindex, korrelieren. So ist eine Erhöhung der Offenheit um 10 Punkte assoziiert mit einem Rückgang des Anteils der Kinderarbeit in einem Land um 9,2 Prozentpunkte (Abbildung 2-7) bzw. mit einem Rückgang der Armutsquote um 7,5 Prozentpunkte (Abbildung 2-8).¹

Der Anteil an Frauen in prekären Beschäftigungsverhältnissen korreliert ebenfalls negativ mit dem Grad der Offenheit (Abbildung 2-9). Das Gleiche gilt für den Anteil der Beschäftigten außerhalb des formellen Sektors, welche ebenfalls signifikant negativ mit dem Grad der Offenheit einer Volkswirtschaft korreliert (Abbildung 2-10). Ein höherer Grad der Offenheit geht unter den untersuchten ärmeren Ländern ebenfalls mit besserer Korruptionskontrolle (Abbildung 2-11) sowie Rechtsstaatlichkeit (Abbildung 2-12) einher.

¹ Andere Maße der Offenheit oder andere Teilkomponenten des KOF Index haben ganz ähnliche Effekte. Wichtig ist allerdings, dass nicht der Wert des internationalen Handels in Prozent des Bruttoinlandsproduktes als Offenheitsmaß verwendet wird; dieser Indikator ist gerade für Entwicklungsländer hochgradig durch Preiseffekte verzerrt; siehe Alcalá und Ciccone (2004). Der de iure Indikator des KOF hat dieses Problem nicht.

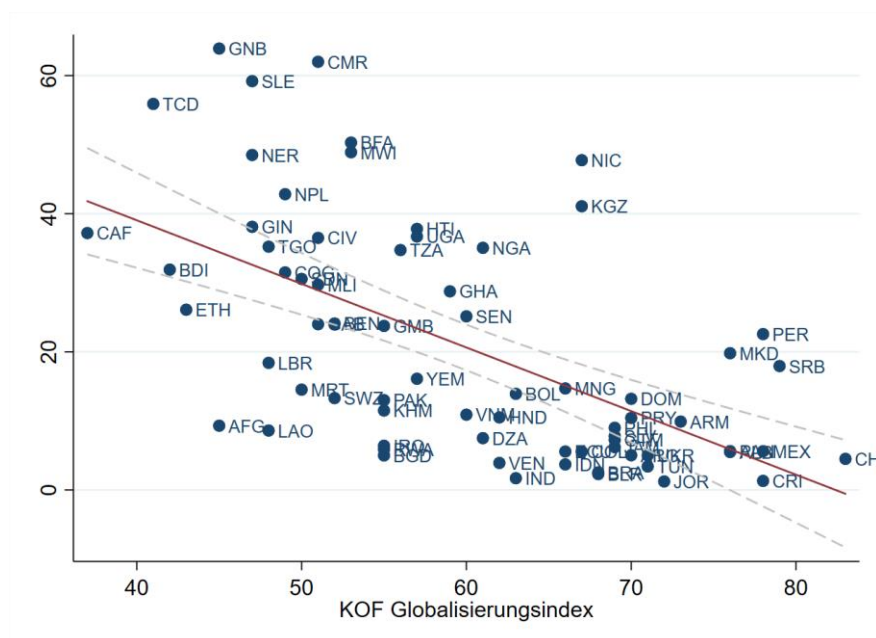
Abbildung 2-6: Kinderarbeit und Armut



Anmerkung: Anteil arbeitstätiger Kinder in der Population der 7 bis 14-jährigen (Y-Achse) in Abhängigkeit der Armutsquote (Anteil der Personen mit einem Arbeitseinkommen von weniger als 1,90 USD pro Tag in Kaufkraftparitäten, X-Achse). 27 ärmere Länder, für die im Zeitraum 2010 – 2019 Daten verfügbar sind.

Quelle: World Development Indicators, Weltbank, eigene Berechnungen und Darstellungen.

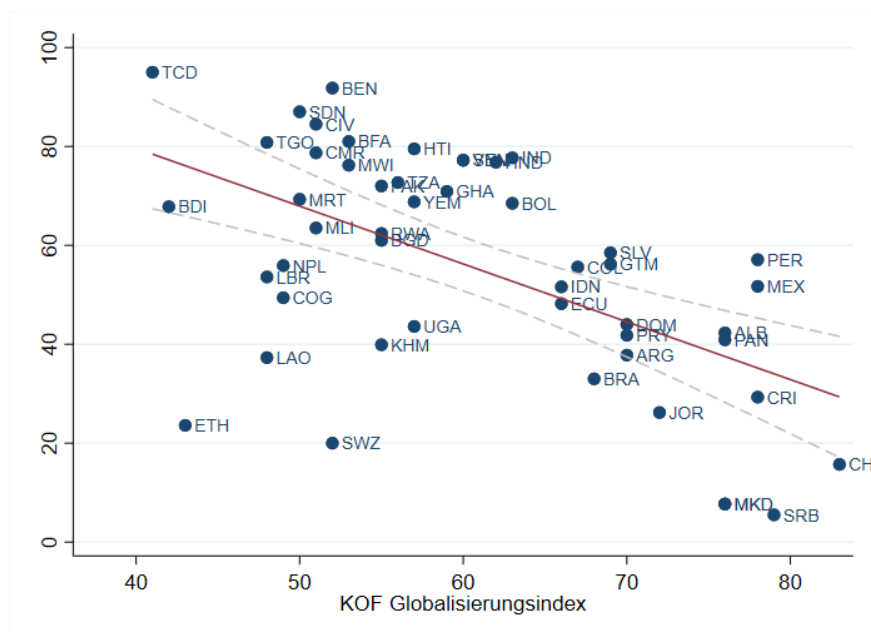
Abbildung 2-7: Kinderarbeit und Offenheit



Anmerkung: Anteil arbeitstätiger Kinder in der Population der 7 bis 14-jährigen (Y-Achse) und KOF de iure Globalisierungsindex (X-Achse). 69 ärmere Länder, dazu KOF Globalisierungsindex für 2015.

Quelle: World Development Indicators, Weltbank, KOF, eigene Berechnungen und Darstellungen.

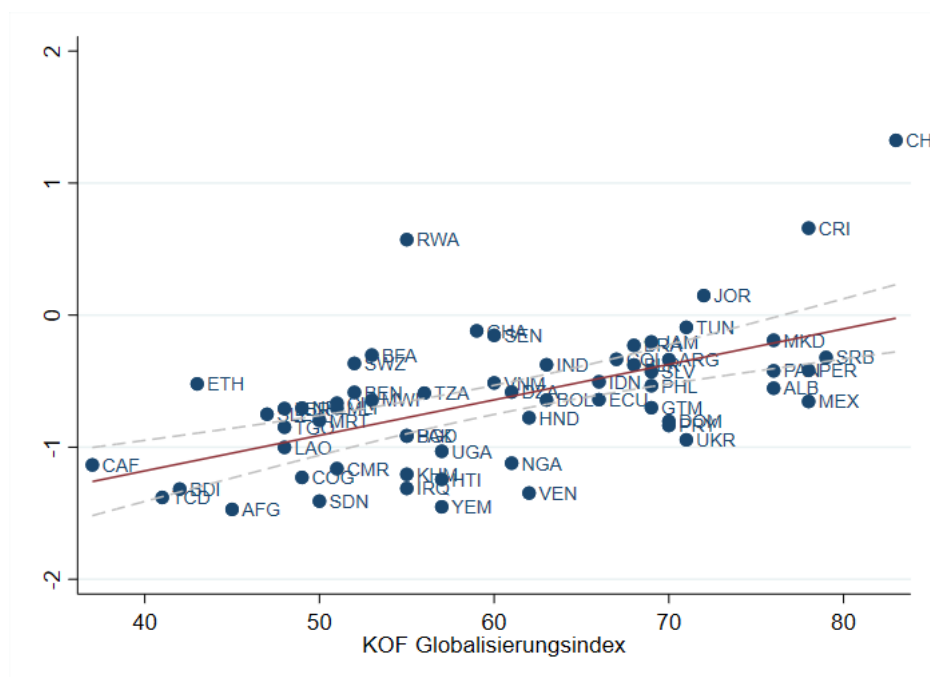
Abbildung 2-10: Anteil der Beschäftigten außerhalb des formalen Sektors und Offenheit



Anmerkung: Anteil der Beschäftigten außerhalb des formalen Sektors (Y-Achse) und KOF de iure Globalisierungsindex (X-Achse). 50 ärmere Länder.

Quelle: World Development Indicators, Weltbank, KOF, eigene Berechnungen und Darstellungen

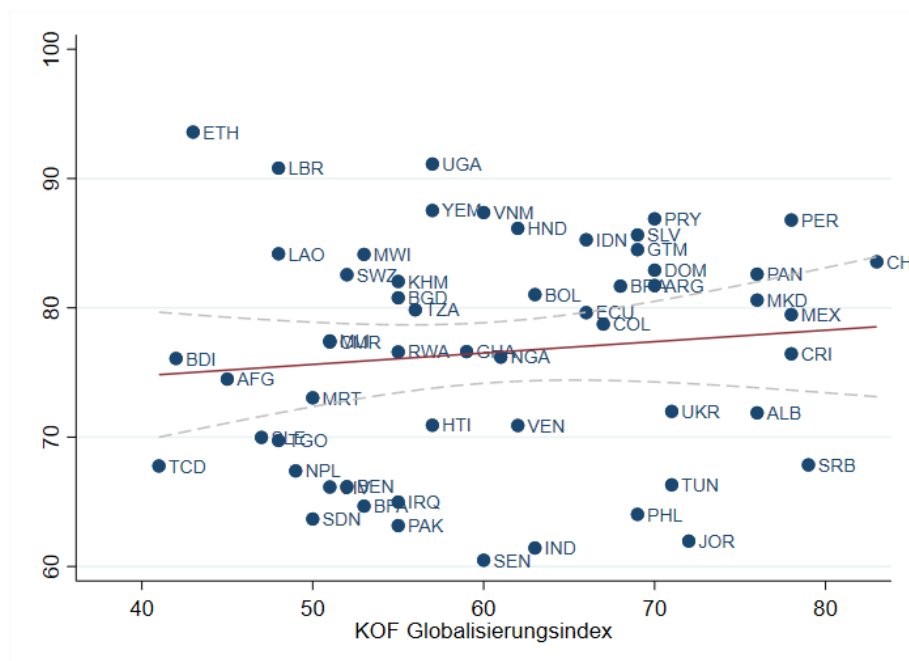
Abbildung 2-11: Korruptionskontrolle und Offenheit



Anmerkung: Grad der Korruptionskontrolle (Y-Achse) und KOF de iure Globalisierungsindex (X-Achse). 61 ärmere Länder

Quelle: World Development Indicators, Weltbank, KOF, eigene Berechnungen und Darstellungen.

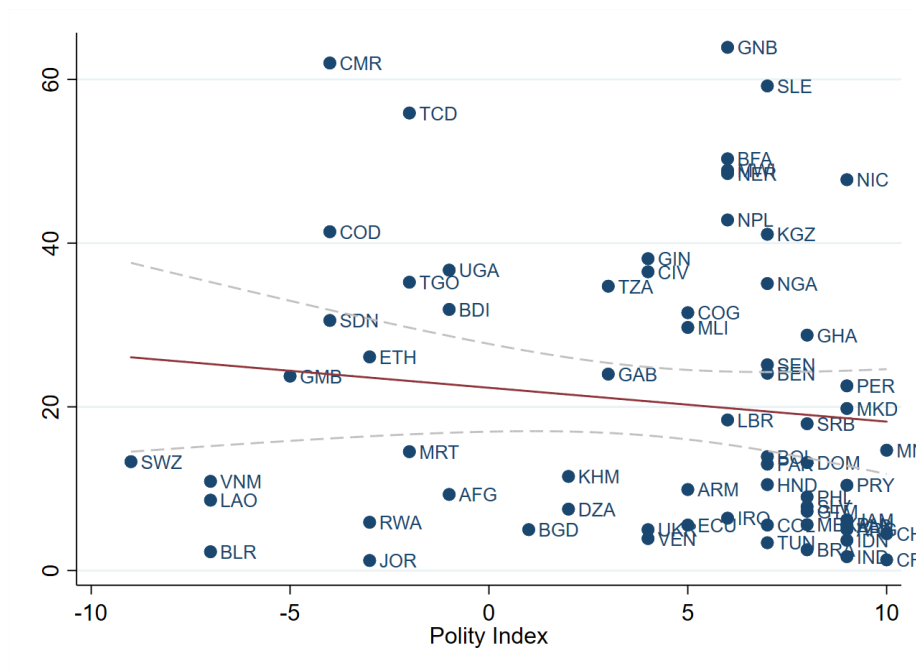
Abbildung 2-13: Arbeitskräfte mit fortgeschrittener Ausbildung und Offenheit



Anmerkung: Anteil der Beschäftigten mit fortgeschrittener Ausbildung (Y-Achse) und KOF de iure Globalisierungsindex (X-Achse). 56 ärmere Länder

Quelle: World Development Indicators, Weltbank, KOF, eigene Berechnungen und Darstellungen.

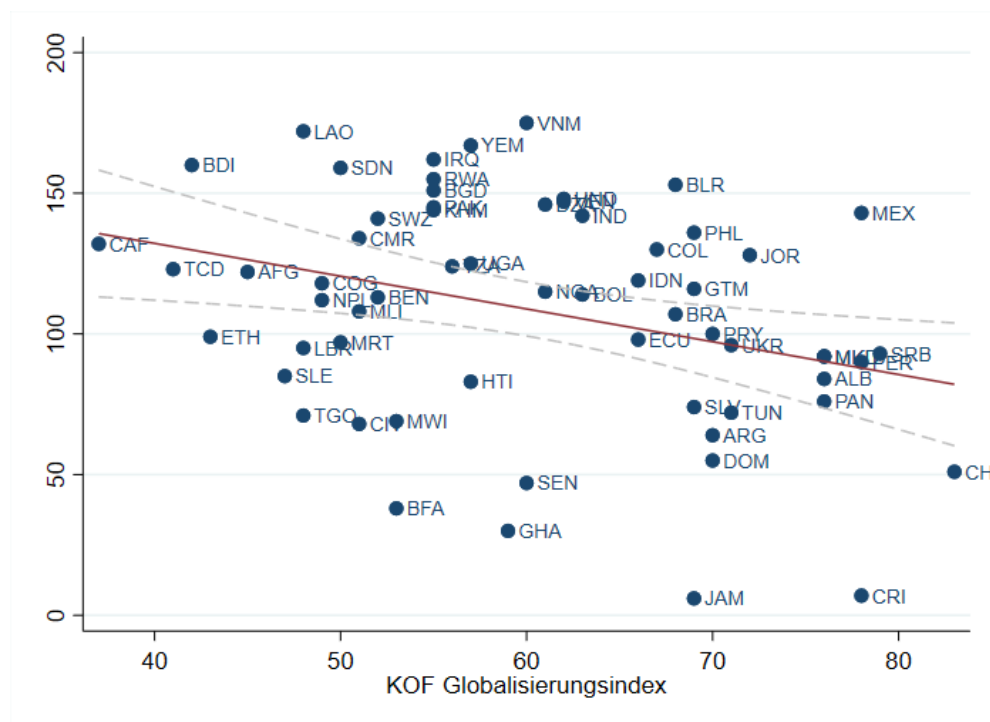
Abbildung 2-14: Kinderarbeit und Demokratie



Anmerkung: Anteil arbeitstätiger Kinder in der Population der 7 bis 14-jährigen (Y-Achse) und Polity Index (Autokratie vs. Demokratie, X-Achse). 69 ärmere Länder, dazu Polity Index für 2015.

Quelle: World Development Indicators, Weltbank, eigene Berechnungen und Darstellungen.

Abbildung 2-15: Pressefreiheit und Offenheit



Anmerkung: Grad der Pressefreiheit (Y-Achse) und KOF de iure Globalisierungsindex (X-Achse). 62 ärmere Länder

Quelle: World Development Indicators, Weltbank, KOF, eigene Berechnungen und Darstellungen.

Zusammenfassend lassen sich folgende Erkenntnisse aus den Erfahrungen der Entwicklungsländer mit ihrer Integration in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung ziehen:

1. Die Untersuchung legt klar zutage, dass diejenigen Entwicklungsländer, die bereits vor einem halben Jahrhundert bereit waren, sich sowohl als Standort als auch Zielmarkt für nichttraditionelle Produktionen, d.h. Industriegüter später Dienstleistungen, zu öffnen, einen höheren Wohlstand und einen schnelleren wirtschaftlichen wie sozialen Aufstieg erzielen konnten. Geografisch lässt sich diese Gruppe in Ost- und Südostasien verorten (zunächst Südkorea, Taiwan, Singapur und Hongkong, gefolgt von den ASEAN-Ländern Malaysia, Indonesien, Philippinen und Thailand. Andere Länder wie Vietnam und Bangladesch versuchen ebenfalls diesen Weg zu gehen. Diese Länder haben es geschafft, ein relativ stabiles wirtschaftspolitisches Gleichgewicht zwischen der Produktion für den Binnenmarkt und den Exportmarkt zu schaffen, die Qualifikation der Arbeitskräfte durch Bildungsinvestitionen sichtbar zu verbessern und nach einer Phase der Zurückhaltung gegenüber ausländischen Direktinvestitionen diese offensiv zu attrahieren. Ein starkes privatwirtschaftlich ausgerichtetes Momentum der Risikobereitschaft und Gewinnorientierung hat in diesen Ländern auch große Teile der binnenwirtschaftlich orientierten Investoren geprägt.
2. Gegen diese Gruppe von Ländern abgesetzt sind die meisten lateinamerikanischen Länder, Teile Südasiens mit Indien als Ankerland sowie die meisten afrikanischen Länder mit Ausnahme der mit der EU historisch eng verbundenen nordafrikanischen Maghreb-Staaten (Marokko, Algerien und Tunesien). Die lateinamerikanischen Länder, die bereits im 19. Jahrhundert unabhängig

wurden, gerieten nach dem Zweiten Weltkrieg unter den Einfluss der exportpessimistischen „dependencia“ Theorie, die eine Importsubstitutionsstrategie (IS) propagierte, regionale anstelle globaler Märkte anstrebte und dem sogenannten Erziehungszollargument breiten Raum einräumte. Diese Länder profitierten episodisch von Rohstoffpreisanstiegen, vermochten es aber nicht, diese vorübergehenden Einkommenszuwächse in ihren Wirkungen auf Preisstabilität zu isolieren und verfielen in den siebziger Jahren in Schuldenkrisen und sozialen Konflikten. Sofern sie über große Binnenmärkte verfügten (Brasilien, Mexiko), konnten sie die schädlichen Wirkungen einer exzessiven IS eine Zeitlang hinauszögern, zumal sich ausländische Investitionen auf die Versorgung des Binnenmarktes konzentrierten. Handelspolitische Sonderregime (z.B. passive Lohnveredlung) wie in Mexiko mit den maquiladores-Industrien schufen handelspolitisch getrennte Räume innerhalb der Länder. Die IS begünstigte in diesen Ländern das Entstehen einer „Arbeiteraristokratie“ in geschützten Branchen, der eine große „industrielle Reservearmee“ in den informellen Arbeitsmärkten gegenüberstand. Soziale Ungleichheiten sind bis heute ein prägendes Moment der lateinamerikanischen Länder

3. Die afrikanischen Länder vermochten es nach Erlangung der Unabhängigkeit bis heute kaum, in die Fußstapfen der kostenmäßig aus der Produktion von arbeitsintensiv hergestellten einfachen Industriegütern herausgewachsenen asiatischen Länder zu treten. Sie verteidigen bis heute zusammen mit Indien das höchste Protektionsniveau, verunsichern ausländische Investoren (mit der bemerkenswerten Ausnahme Chinas) als Folge fehlender Rechtssicherheit, hoher Korruption, hoher produktivitätsbereinigter Produktionskosten, unzureichendem Qualifikationsniveaus der Arbeitskräfte, verbesserungswürdiger Infrastruktur und hoher Transaktionskosten im Nachbarschaftshandel und sind daher weiterhin der Volatilität der Rohstoffmärkte ausgesetzt. Umweltprobleme, Klimaveränderungen und zunehmend volatile Niederschlagsbedingungen lassen zusammen mit hohem Bevölkerungswachstum kaum Raum für eine nachhaltige Landwirtschaft.
4. Vergünstigungen auf der Nachfrageseite (Zollpräferenzen und Entwicklungszusammenarbeit) vermochten die unter (3) genannten angebotsseitigen Nachteile nicht zu kompensieren. Es ist allerdings auch nicht zu bestreiten, dass diese Vergünstigungen mit Geschenkcharakter oft materiell begrenzt blieben und/oder eher den Gebern als den Empfängern zugutekamen.
5. Im Ergebnis konnte nur eine Entwicklungsregion (Ost- und Südostasien auch ohne China) einen steigenden Anteil an den Weltindustriegüterexporten (von mehr als einem Viertel einschließlich Chinas) gewinnen, während die drei anderen Regionen (Lateinamerika, Afrika und der Mittlere Osten) bislang in ihren Anteilen auf niedrigem Niveau stagnieren. Sporadische Erfolge im Dienstleistungssektor (z.B. Tourismus in Ostafrika, Transportdienstleistungen aus der Golfregion oder Geschäftsdienstleistungen in Indien) sind weit hinter dem mittlerweile wichtigsten Erwerbszweig in vielen Entwicklungsregionen zurückgeblieben, die Überweisungen von Gastarbeiterzahlungen.
6. Deutschland ist für viele Entwicklungsländer ein wichtiger Absatzmarkt. Hier aber zeigt sich auch das erwartete Bild. Der Beitrag der deutschen Endnachfrage zur Wertschöpfung in den Entwicklungsländern ist in den asiatischen Ländern am höchsten und in den lateinamerikanischen Ländern am niedrigsten. Die afrikanischen Länder spielen keine Rolle.
7. Viele der wichtigsten Indikatoren, die die Einhaltung der Menschenrechte messen, insbesondere im sozialen Bereich, korrelieren positiv mit Prokopfeinkommen oder Offenheit.

Es besteht die Gefahr, dass eine Verringerung der Globalisierungsgewinne der Entwicklungsländer die allgemeine Lage vor Ort nicht verbessern.

2.2 Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmerrechte in Gastländern deutscher Direktinvestitionen und Zuliefererländern

Das deutsche Sorgfaltspflichtengesetz orientiert sich an den im Kapitel 1 genannten verschiedenen Leitlinien der Vereinten Nationen, der OECD und der ILO zum Schutz von Menschenrechten, denen global operierende Unternehmen genügen sollen.

Im Folgenden soll die Frage untersucht werden, ob und ggf. wie intensiv deutsche Unternehmen Handels- und Investitionsbeziehungen zu Ländern unterhalten, in denen Arbeitsbedingungen so deutlich von den Verpflichtungen abweichen, die diese Länder international eingegangen sind, dass man eher von Regierungsversagen in diesen Ländern als vom Versagen deutscher Unternehmen ausgehen kann. Damit würde sich die Frage stellen, ob Unternehmen oder nicht doch Partnerregierungen die erfolgversprechendsten Akteure wären, wenn es darum ginge, schlechte Arbeitsbedingungen abzustellen. Darüber hinaus wird in diesem Unterkapitel untersucht, ob auf bestehenden Daten basierende Analysen von Menschenrechtsrisiken auf Länderebene ausreichend robust sind, um als Entscheidungsgrundlage für betroffene Unternehmen dienen zu können.

Zu den wichtigsten Schutzrechten für Arbeitskräfte gehören die acht Konventionen der ILO zur Vereinigungsfreiheit und zum Schutz des Vereinigungsrechtes, zum Schutz des Rechts auf Kollektivverhandlungen, zur Gleichheit des Entgelts, zur Abschaffung der Zwangsarbeit, gegen Diskriminierung (in Beschäftigung und Beruf), zum Mindestalter bei der Beschäftigung sowie zum Verbot und der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (ILO, 2021a).

Stand Anfang 2021 hatten 146 Länder alle acht Konventionen ratifiziert, weitere 14 hatten sieben, 11 hatten sechs, und weitere 5 hatten fünf Konventionen ratifiziert. Der wichtigste Ausreißer sind die USA, die nur zwei Konventionen (zur Beseitigung von Zwangsarbeit und gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit) ratifiziert haben. China hat nur die Hälfte der Konventionen ratifiziert. Bislang nicht ratifiziert wurden von China die Konventionen für die Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sowie gegen Zwangsarbeit. Die chinesische Regierung hat sich verpflichtet, sich im Rahmen der Ende 2020 abgeschlossenen Verhandlungen zu einem EU-China Investitionsabkommen zu bemühen, die Konventionen gegen Zwangsarbeit zu ratifizieren.

Auf den ersten Blick scheint es, als hätten auch die ärmsten Entwicklungsländer ihre Verpflichtungen zum Schutz von Menschenrechten in der Arbeitswelt ernst genommen. Unter den Ländern, die alle acht Konventionen ratifiziert haben, befinden sich fast alle afrikanischen Länder (47 Länder).

Die Realität, die in jährlichen Untersuchungen des Internationalen Gewerkschaftsbundes (ITUC) zu den Arbeitsbedingungen in vielen Ländern veröffentlicht wird, zeichnet indessen eine deutliche Diskrepanz zwischen Verpflichtungen und Umsetzung (ITUC, 2020).

Die ITUC kategorisiert Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte von mild und sporadisch (Kategorie 1) bis gravierend und einhergehend mit dem Zusammenbruch des Rechtssystems (Kategorie 5+). Basierend

auf den ITUC Untersuchungen für 2020 zeigt sich, dass von 141 Ländern, für die sowohl Ratifizierungsdaten als auch Daten über Verstöße vorliegen, 65 Länder, die sieben oder sogar alle acht Konventionen ratifiziert hatten, mit schlechten bis katastrophalen Arbeitsbedingungen (4–5+) bewertet wurden (46% aller Länder). 57 Länder (40%) lagen mit ihren Arbeitsbedingungen im oberen Bereich (1–3). Die restlichen 19 Länder hatten weniger als sechs Konventionen ratifiziert. Zu den Ländern, denen schlechte Arbeitsbedingungen attestiert wurden, gehören auch die USA (Kategorie 4) und China (Kategorie 5).

2.2.1 Wirtschaftsbeziehungen deutscher Unternehmen auf der Investitionsebene

Auf die Handelsbeziehungen deutscher Unternehmen mit Lieferanten aus Ländern, insbesondere Entwicklungsländern, die Arbeitnehmerrechte in unterschiedlicher Weise achten, wird unten eingegangen. Neben dem Handel bieten die Direktinvestitionen deutscher Unternehmen die Möglichkeit, auf die Arbeitsbedingungen in Gastländern Einfluss zu nehmen, sei es durch angemessene Entlohnung, den Einsatz von Produktionsweisen, die der Gesundheit der in Tochterunternehmen deutscher Unternehmen Beschäftigten zuträglich sind, oder den Einfluss auf die Lieferanten vor Ort, die Ziele der ILO-Konventionen zu verfolgen. Dabei gilt es auch der Frage nachzugehen, ob schlechte Arbeitsbedingungen oder sogar Ausbeutung positive Investitionsanreize für deutsche Unternehmen sein könnten, so dass deutsche Investitionen bevorzugt in Ländern mit kritischen bis schlechten Arbeitsbedingungen getätigt werden.

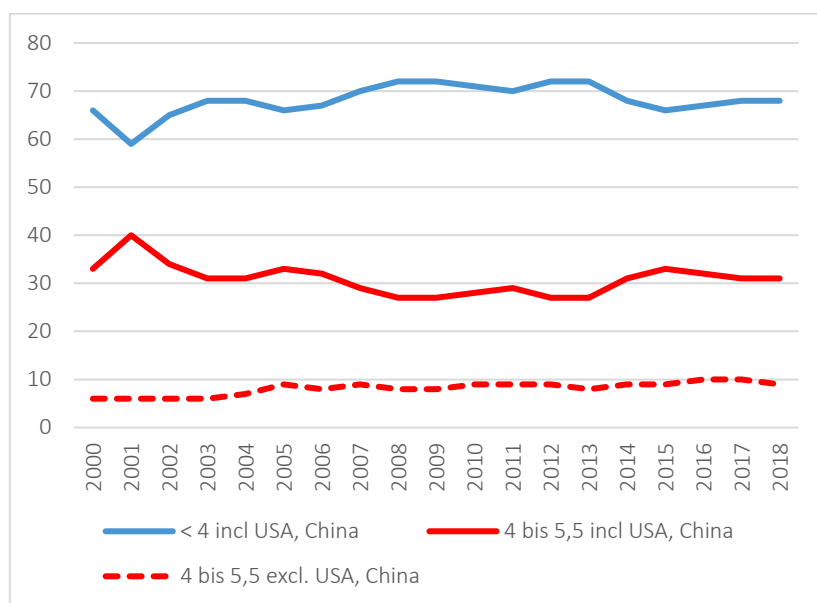
Zur Beantwortung dieser Frage darf man nicht an der formalen Zustimmung zu den ILO-Konventionen ansetzen, die wie oben gezeigt, von fast allen Ländern mehr oder weniger ratifiziert worden sind, sondern an den tatsächlichen Arbeitsbedingungen, sofern man dem an Arbeitsbedingungen in skandinavischen Ländern als „best case“ Maßstab orientierten ITUC-Index folgt.

Die empirische Grundlage ist dabei die jährlich von der Bundesbank veröffentlichte Bestandserhebung für deutsche Direktinvestitionen im Ausland, die aggregiert über alle Sektoren auch Daten über Umsatz, Arbeitsplätze und Zahl der Unternehmen im jeweiligen Gastland bereitstellt. Diese Daten werden im Folgenden mit den Bewertungen von Arbeitsbedingungen durch die ITUC im Bericht von 2020 in den Gastländern deutscher Direktinvestitionen verknüpft. Damit soll der Frage nachgegangen werden, ob und wenn ja, in welchem Umfang sich deutsche Unternehmen mit dem Vorwurf auseinandersetzen müssen, in Ländern mit schlechten Arbeitsbedingungen zu investieren, ohne an diesen Bedingungen etwas Substantielles zu ändern. Der hier abgebildete Zeitraum umfasst die Jahre 2000–2018 und erlaubt keine sektorale Aufteilung nach Branchen für alle Gastländer. Nur für wenige große, für deutsche Unternehmen wichtige Entwicklungs- und Schwellenländer, außerhalb der Industrieländergruppe (OECD), werden Branchenunterteilungen ausgewiesen, da ansonsten Einzelinvestoren identifiziert werden könnten.

Als wichtigste Aussage sticht hervor, dass 2018 mehr als zwei Drittel der deutschen Investitionen in Ländern getätigt worden waren, die über gute bis befriedigende Arbeitsbedingungen nach den ITUC-Kategorien 1–3 verfügten. Dieser Anteil bestand schon im Jahre 2000 und war bis 2009 sogar bis über 72% gestiegen.

Ein knappes Drittel bestand in 2018 in Ländern mit kritischen bis schlechten Arbeitsbedingungen (ITUC-Kategorien 4–5+). In diese untere Hälfte des Bewertungsspektrums fallen die beiden bedeutenden Gastländer USA (ITUC-Kategorie 4) und China (ITUC-Kategorie 5). 2018 entfielen auf diese beiden Länder 27% beziehungsweise 14% des Bestandes aller deutschen Auslandsinvestitionen im Verarbeitenden Sektor. Ohne diese beiden Länder betrüge der Anteil der deutschen Investitionen in kritisch bis schlecht bewerteten Ländern lediglich knapp 10% der Gesamtinvestitionen.

Abbildung 2-16: Anteil von Gastländern deutscher Auslandsinvestitionen nach ITUC-Ranking an gesamt Auslandsinvestitionen (in %)



Anmerkung: ITUC Kategorie 1–3 (gute bis befriedigende Arbeitsbedingungen, blaue Linie einschl. China und USA); ITUC Kategorie 4–5+ (unbefriedigende bis sehr schlechte Arbeitsbedingungen, rote Linie einschl. China und USA); ITUC Kat 4–5+ (unbefriedigende bis sehr schlechte Arbeitsbedingungen, rote gestrichelt Linie einschl., ohne China und USA).

Quelle: ITUC, Global Rights Index 2020 (Via Internet: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_globalrightsindex_2020_en.pdf); Deutsche Bundesbank, Direktinvestitionsstatistiken, versch. Jahrgänge.).

Die Tatsache, dass dieser Anteil seit 2000 um etwa 4 Prozentpunkte gestiegen ist, verdeutlicht die steigende Bedeutung von anderen Gastländern als China und den USA im Portfolio deutscher Investoren, deren Arbeitsbedingungen laut ITUC-Bewertung 2020 deutlich verbesserungswürdig waren.

Während Umsatz und Zahl der Unternehmen diese Gesamtaussage aus dem Investitionsvolumen im Wesentlichen bestätigen, zeigt die Verteilung über alle ITUC-Kategorien hinweg ein etwas anderes Bild, wenn man die Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze zugrunde legt. Hier ist die Bedeutung der kritisch bis schlecht beurteilten Länder deutlich höher und zwar unabhängig von den beiden großen Gastländern China und USA. 2018 waren nur knapp über die Hälfte der Arbeitsplätze, die aus deutschen Direktinvestitionen hervorgingen, in gut bis befriedigend beurteilten Ländern (54%) geschaffen worden. Im Jahre 2000 lag dieser Prozentsatz noch bei 64%. Dagegen waren 46% der Arbeitsplätze in kritisch bis schlecht beurteilten Ländern geschaffen worden und nur etwa ein Drittel (15%) davon entfielen auf die USA und China. Diese untere Hälfte des Bewertungsspektrums gilt es eingehender zu untersuchen.

Die große Mehrzahl der Gastländer deutscher Investoren mit kritisch beurteilten Arbeitsbedingungen liegt in der ITUC-Kategorie 4, die die ITUC mit „systematischen Verletzungen von Arbeitnehmerrechten“ kennzeichnet. Neben den USA sind hier vor allem Mexiko, Chile, Malaysia, Vietnam, Serbien, Tunesien und Qatar wichtige Gastländer für deutsche Investoren. Mit Rumänien ist sogar ein EU-Land in dieser Kategorie vertreten. In der schlechtesten Kategorie 5+, die nach ITUC-Kategorien für den „Zusammenbruch des Rechtsstaates“ steht, waren im gesamten Beobachtungszeitraum maximal 0,1% aller deutschen Direktinvestitionen (2018: 0,01%) getätigt worden. Hier bieten fehlende Rechtssicherheit und schlechte Marktchancen keine Grundlage für langfristig ausgelegte Investitionen und werden daher auch von deutschen Investoren gemieden. Diese Kategorie ist daher von der Größenordnung her zu vernachlässigen.

So bleibt die Kategorie 5, die die ITUC als Länder mit autokratischen Regimen und fehlendem Zugang zur Umsetzung von wenigen de iure bestehenden Arbeitnehmerrechten charakterisiert. Neben China, auf das 2018 etwa 5% aller deutschen Direktinvestitionen (und wie oben angeführt 14% im Verarbeitenden Sektor) entfielen, sind in dieser Kategorie mit ebenfalls insgesamt etwa 5% Gastländer wie Brasilien, Kolumbien, Griechenland (als EU-Mitglied!), Hongkong, Indien, Türkei, Südkorea, Thailand, die Philippinen und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) wichtige Standorte deutscher Investoren. Auf sie entfielen 2018 mit steigender Tendenz etwa 15% der durch deutsche Direktinvestitionen geschaffenen Arbeitsplätze, also das Dreifache des Anteils am Investitionsbestand. Im Vergleich dazu konnten die Direktinvestitionen in China nur 9% aller Arbeitsplätze auf sich vereinigen.

Diese Unterschiede zwischen Investitionsbestand und Beschäftigung in der ITUC-Kategorie 5 lässt die Annahme zu, dass deutsche Investitionen in diesen Ländern überdurchschnittlich stark in arbeitsintensiven Fertigungen produzieren. Damit ist indessen noch nicht bewiesen, dass in deutschen Tochterunternehmen in diesen Gastländern die gleichen schlechten Arbeitsbedingungen vorherrschen, die der ITUC für das gesamte Land moniert. Die obige Annahme kann überprüft werden, wenn man den Umsatz pro Arbeitsplatz als Maßstab für Arbeits- oder Kapitalintensität der Produktion zugrundelegt und zwar getrennt nach ITUC-Kategorien. Eine niedrige Relation steht für Arbeitsintensität beziehungsweise einen relativ hohen Einsatz gering qualifizierter Arbeitskräfte, eine hohe für Kapitalintensität und einen relativ hohen Einsatz hoch qualifizierter Arbeitskräfte. Ein derartiger Vergleich könnte verzerrt sein, wenn deutsche Unternehmen stark in extraktiven Rohstoffsektoren mit einem hohen Kapitaleinsatz tätig wären. Dies ist aber nicht der Fall. 2018 waren nur 3% der deutschen Direktinvestitionen in der Energieversorgung aktiv und nur weniger als 10% außerhalb des Verarbeitenden Sektor und der Dienstleistungen. Traditionell kaufen deutsche Unternehmen Rohstoffe auf dem Weltmarkt, investieren aber kaum in Rohstoffquellen.

In der Tat lag 2018 der Pro-Kopf-Umsatz deutscher Direktinvestitionen in der ITUC-Kategorie 5 (einschließlich Chinas) nur bei 70 % des Vergleichswertes in der ITUC-Kategorie 4 (einschließlich der USA). Im Jahr 2000 war der Abstand noch größer gewesen (etwa 29 %). Das spricht dafür, dass sich die Fertigungsmethoden und Sektorstrukturen zwischen beiden Kategorien seit 2000 angenähert haben. Ohne China wäre der Abstand noch deutlich größer gewesen. Die beiden großen Gastländer China und USA beeinflussen die Ergebnisse in den beiden Kategorien 4 und 5 in nicht unerheblichem Maße. In ITUC-Kategorie 5 lag der Pro-Kopf-Umsatz ohne China in 2018 um ungefähr ein Drittel niedriger als mit China und in ITUC-Kategorie 4 lag der Pro-Kopf-Umsatz ohne die USA um sogar über 60 % niedriger als mit

China. Beide Länder gehören gemäß der Hypothese, dass bessere Arbeitsbedingungen mit höheren Pro-Kopf-Umsatz-Daten einhergehen, an sich in die obere Hälfte des Spektrums der Arbeitsbedingungen. Sie attrahieren offensichtlich deutsche Investitionen in anderen Sektoren oder setzen kapitalintensivere Fertigungsmethoden ein als deutsche Investitionen in Ländern, die mit beiden Ländern auf gleicher (niedriger) Stufe stehen, was die Arbeitsbedingungen anlangt.

Als Zwischenstand schält sich heraus, dass die oben genannten achtzehn wichtigsten Gastländer mit kritisch bis schlecht beurteilten Arbeitsbedingungen (ohne die USA und China) ein knappes Drittel aller der durch deutsche Direktinvestitionen geschaffenen Arbeitsplätze auf sich vereinigen, meist in Industrien des Verarbeitenden Sektors. Darunter finden sich zwei EU-Mitglieder (Griechenland und Rumänien), die beiden großen lateinamerikanischen Gastländer Brasilien und Mexiko gefolgt von überwiegend süd- und südostasiatischen Ländern sowie Südkorea. Damit sind die deutschen Unternehmen wichtige Akteure vor Ort und das überwiegend seit vielen Jahren. Nur acht der achtzehn Länder haben alle ILO-Konventionen ratifiziert, darunter die beiden EU-Mitglieder sowie der EU-Mitglieds kandidat Serbien. In diesen drei Fällen wäre es Aufgabe der EU-Kommission, die Länder auf die Diskrepanz zwischen ILO-Ratifizierung und Realität hinzuweisen und über die Zuweisungen aus dem Haushalt der EU-Kommission beziehungsweise deren Verweigerung der Auszahlungen für Abhilfe zu sorgen. Die Initiative der EU-Kommission in Richtung einer EU-weiten Richtlinie für unternehmerische Sorgfaltspflichten müssen und können in diesen Fällen von der Durchgriffsmöglichkeit der Regierungen in Griechenland und Rumänien ausgehen, das nationale Ordnungsrecht, das sich in der Ratifizierung der ILO-Konventionen widerspiegelt, auch konsequent durchzusetzen. Andernfalls fiel hier die Aufgabe der Durchsetzung den EU-Institutionen zu.

Mit anderen Ländern wie Mexiko, Tunesien, Südkorea und vor allem mit der Türkei, die mit der EU durch eine Zollunion im Verarbeitenden Sektor verbunden ist, bestehen Handelsabkommen, in denen einzelne Teile auf faire Arbeitsbedingungen hinweisen. In Ländern, mit denen noch keine EU-Handelsverträge der letzten Generation (unter Einbeziehung von Nachhaltigkeit und Arbeitnehmerrechten) bestehen (neben USA und China vor allem mit den ASEAN-Staaten und India) sind diese rechtlichen Hilfen durch die EU noch nicht möglich.

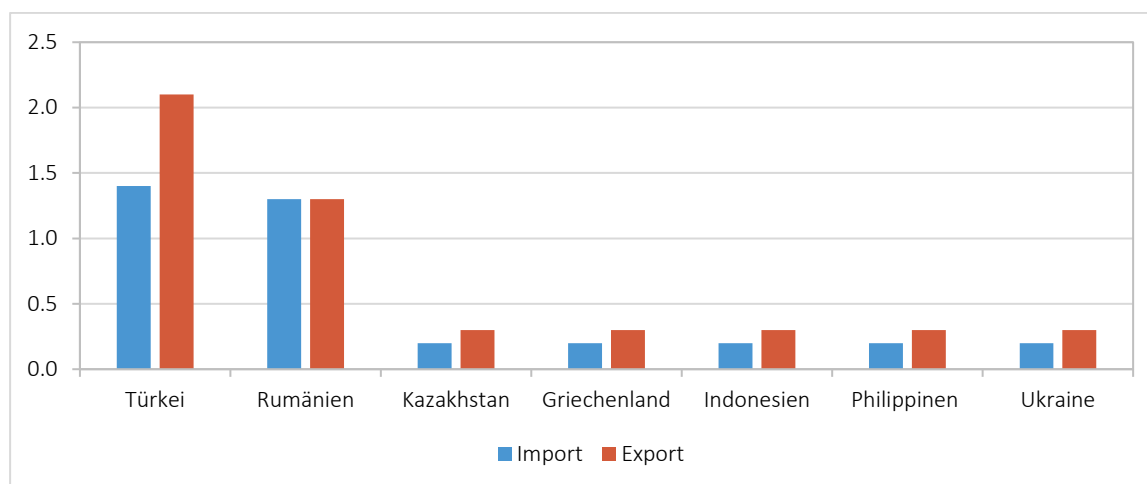
2.2.2 Wirtschaftsbeziehungen deutscher Unternehmen auf der Handelsebene

Die Analyse zur Frage, welche Arbeitsbedingungen in Ländern herrschen, mit denen Deutschland Wirtschaftsbeziehungen unterhält, lässt sich von den Direktinvestitionen auf die für die Lieferketten wichtigen Handelsströme erweitern, konkret: wie wichtig Länder als Beschaffungsmärkte (deutsche Importe) wie als Zielmärkte für Deutschland (deutsche Exporte) sind, die zwar alle acht ILO-Konventionen zum Schutz der Arbeitnehmerrechte ratifiziert haben, aber schlechte bis katastrophale Bewertungen für die auf ihrem Territorium herrschenden Arbeitsbedingungen erfahren und damit offensichtlich ihre international eingegangenen Verpflichtungen nicht einhalten. Dabei handelt es sich um 35 Länder, auf die 6,9% aller deutschen Importe im Jahre 2020 und 7,0% aller deutschen Exporte entfielen (Destatis, 2020).

Aus dieser Gruppe ragen die Türkei mit 1,4% (1,6%) der deutschen Importe (Exporte) und Rumänien (jeweils 1,3% der deutschen Importe und Exporte) heraus. Mit weitem Abstand folgen Kasachstan,

Griechenland, Indonesien, Philippinen und die Ukraine, alle bei 0,2–0,3% der deutschen Importe und Exporte.

Abbildung 2-17: Anteil von deutschen Handelspartnern mit schlechten bis sehr schlechten Arbeitsbedingungen nach ITUC-Ranking an deutschen Importen und Exporten 2020 (in %)



Anmerkungen: Nach Handelspartnern, diese Partner haben alle 8 ILO -Kernkonventionen zum Schutz der Arbeitnehmerrechte ratifiziert.

Quelle: Destatis; ITUC.

Die Beispiele der Türkei und Rumänien zeigen die gegenüber einem Lieferkettengesetz deutlich besseren Einflussmöglichkeiten der Bundesrepublik bzw. der EU-Kommission auf Kriterien nachhaltiger Entwicklung, zu denen Sozialstandards und Menschenrechte gehören, in der Handelspolitik zu verankern. Die Türkei ist mit der EU seit Anfang 1996 durch eine Zollunion im Industriegüterbereich verbunden. Eine Modernisierung wird von türkischer Seite seit Jahren angestrebt und von europäischer Seite seit 2016 mit Berücksichtigung von Aspekten wie Dienstleistungen, öffentliches Beschaffungswesen und nachhaltiger Entwicklung vorgeschlagen (Europäische Kommission, 2015).

Würden nationale EU-Regierungen beziehungsweise die EU-Kommission anstelle der Unternehmen auf Einhaltung der von der Türkei international eingegangenen Verpflichtungen drängen und in die Verhandlungen um die Modernisierung der Zollunion einbringen, hätte dies den großen Vorteil, dass die Beschäftigten in allen türkischen Unternehmen in der Türkei, unabhängig davon, ob sie in Lieferketten integriert sind oder nicht, geschützt würden und es keine Diskriminierung zwischen Lieferkettenmitgliedern und anderen Unternehmen und somit Verdrängungseffekte in schlechter geschützte Bereiche gäbe.

Stärker noch gilt das für die EU-Mitglieder Rumänien und Griechenland, deren Unternehmen im Rahmen der sogenannten sozialen Dimension Mindestanforderungen an Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz einhalten müssen (Europäisches Parlament, 2019).

Zusammenfassend wurde in diesem Abschnitt untersucht, ob die Gastländer deutscher Investoren die von ihnen selbst ratifizierten acht Kernkonventionen der Internationalen Arbeitsorganisation zum Schutz der Arbeitskräfte den (sehr kritischen) Bewertungen der Internationalen Gewerkschafts-

Vereinigung ITUC zufolge einhalten oder verletzen und ob deutsche Unternehmen Gastländer wählen, in denen Arbeitnehmerrechte nach ITUC-Standards verletzt werden. Folgende Ergebnisse zeigen sich:

1. Zwei Drittel der deutschen Direktinvestitionsbestände befanden sich 2018 in Ländern, die nach ITUC-Kriterien 2020 gut bis befriedigend beurteilt wurden. Darunter befinden sich in erster Linie Investitionen innerhalb der EU, obgleich die ITUC mit Rumänien und Griechenland auch zwei EU-Mitglieder auflistet, denen schlechte Arbeitsbedingungen attestiert werden. Der Zweidrittelanteil war seit dem Jahr 2000 stabil und mit 72% 2009 sogar noch höher. Da Direktinvestitionen Grundlage von Lieferketten zwischen konzernverbundenen Unternehmen sind und deutsche Investoren lokale Arbeitnehmer nach formalen Regeln entlohnen und beschäftigen, ist dies ein Indiz dafür, dass der überwiegende Teil der deutschen Tochterunternehmen im Ausland ihre Sorgfaltspflichten einhalten.
2. Das eine Drittel deutscher Direktinvestitionen, dass in Ländern mit kritisch bis schlechten Arbeitsbedingungen (ITUC-Kategorie 4 und 5) getätigt wurde, wird von den USA (Kat. 4) und China (Kat. 5) als den beiden mit Abstand wichtigsten Gastländern bestimmt. Ohne diese beide Länder betrüge der Anteil deutscher Direktinvestitionen in kritisch bis schlecht beurteilten Gastländern lediglich knapp 10% der gesamten Direktinvestitionen.
3. In katastrophal beurteilten Ländern (ITUC-Kategorie 5 +) sind deutsche Investoren so gut wie gar nicht aktiv (0,1%).
4. Legt man statt der Investitionsbestände die Zahl der durch deutsche Investitionen geschaffenen Arbeitsplätze zugrunde, wächst die Bedeutung der Gastländer, die kritisch bis schlechte Arbeitsbedingungen nach ITUC-Standards aufweisen auf knapp die Hälfte aller durch die Direktinvestitionen geschaffenen Arbeitsplätze mit steigender Tendenz. Dies ist nicht allein den beiden wichtigen Gastländern USA und China zuzuordnen, sondern ist auch eine Folge von Investitionen in relativ arbeitsintensiven Fertigungen in traditionell wichtigen Gastländern wie Brasilien und Mexiko, denen die ITUC schlechte Arbeitsbedingungen attestiert. Allerdings ist anzunehmen, dass kritisch bis schlechte Beurteilungen eher auf die generellen Arbeitsbedingungen in den Ländern zutreffen als auf die in Tochterunternehmen deutscher Unternehmen vorherrschenden Bedingungen.
5. Viele Gastländer, darunter auch die meisten afrikanischen Länder, müssen sich den Vorwurf einer erheblichen Diskrepanz zwischen international zugesagten Arbeitnehmerrechten, dokumentiert durch die Ratifikation der acht Kern-Konventionen der ILO zum Schutz von Arbeitskräften, und der Realität, dargestellt durch die ITUC-Beurteilungen, gefallen lassen. Die Regierungen vieler Lieferländer sind also entweder nicht willens oder nicht fähig, den zugesagten Schutz aller Arbeitnehmer in ihren Beschäftigungsverhältnissen auf ihren Territorien zu garantieren. Auch hier fallen die USA aus dem Rahmen, haben sie doch bislang nur zwei der acht Konventionen ratifiziert, weil eine Ratifikation aller Konventionen eine generelle Zustimmung zu den ILO-Standards und Verfahren implizieren würde. Letzteres würde eine Reform vieler amerikanischer Gesetze erfordern, für die es keine politische Mehrheit gibt. Dennoch beurteilt die ITUC die Arbeitsbedingungen in den USA lediglich als kritisch (Kat.4).
6. Die unter (5) aufgeführte Diskrepanz wird auch im Güterhandel sichtbar. Auf 35 Länder, die zwar alle acht ILO-Kernkonventionen ratifiziert haben, aber mit schlechten bis katastrophalen Arbeitsbedingungen beurteilt wurden, entfielen 2020 etwa 7% aller deutschen Exporte (6,9%

der Importe). Dazu gehören nicht die USA und China, die nicht alle Konventionen ratifiziert haben, aber vor allem die Türkei und Rumänien, gefolgt von der Ukraine, Griechenland und den Philippinen. An diesen Ländern werden alternative Ansätze zu Lieferkettengesetzen sichtbar, die geeignet erscheinen, die gesamten Arbeitsbedingungen in den Ländern und nicht nur die in den Unternehmen der Lieferkettenmitglieder zu verbessern. Zu diesen Alternativen gehören die Durchsetzung von EU-Regeln für Arbeits- und Produktstandards (Griechenland, Rumänien), Vereinbarungen über den Schutz von Arbeitskräften als Voraussetzung für Freihandelsabkommen und vertiefte entwicklungspolitische Zusammenarbeit (ASEAN-EU: Philippinen) oder engere Vertragsverhältnisse mit der EU (Ukraine), oder die Vertiefung der Zollunion (Türkei).

2.2.3 Importverflechtungen deutscher M&E Unternehmen auf der Handelsebene

Für die Analyse der Bedeutung von Ländern mit hohem ITUC Score speziell für die Unternehmen der Metall- und Elektroindustrie werden Input-Output Tabellen der OECD verwendet (OECD, 2018). Diese geben Auskunft über den Wert der Vorprodukte (in USD), der von einem spezifischen Sektor in einem bestimmten Land aus einem anderen Sektor in einem anderen Land bezogen wird. Mit Hilfe dieser Daten kann also die Bedeutung einzelner Länder als Zulieferer für die deutsche M&E Industrie bestimmt werden.

Insgesamt sind in den IO Tabellen der OECD 66 Länder und 36 Wirtschaftssektoren enthalten.² Dies bedeutet, dass nicht für alle durch die ITUC als problematisch eingestuften Länder Daten verfügbar sind. Die aktuellsten Tabellen beziehen sich zudem auf das Jahr 2015, sodass sich die in den Abbildungen gezeigten Daten auf dieses Jahr beziehen.³ Die folgenden Abbildungen beziehen sich zudem lediglich auf direkte Vorprodukte, welche von Unternehmen der M&E Industrie bezogen werden. Vor dem Hintergrund des deutschen Gesetzes, welches eine direkte Verantwortung von Unternehmen lediglich für unmittelbare Zulieferer sieht, ist dies die relevante Verflechtung. Sofern sich die unternehmerische Sorgfaltspflicht – wie aktuell im Europäischen Parlament diskutiert – auch auf mittelbare Zulieferer erstreckt, spielen jedoch auch indirekte Verflechtungen eine Rolle.

Abbildung 2-18 zeigt den Wert der Vorprodukte (in USD), welche die deutsche M&E Industrie aus denjenigen Ländern bezieht, welche laut ITUC (2020) über die schlechtesten Arbeitsbedingungen verfügen.⁴ Das für die M&E Industrie bedeutendste Land ist die Türkei. So bezogen deutsche Unternehmen aus der Metall- und Elektroindustrie im Jahr 2015 Güter im Wert von 3,82 Mrd. USD aus der Türkei. Dies entspricht 2,1% der von der M&E Industrie importierten Vorprodukte bzw. 0,6% der insgesamt in diesem Sektor verwendeten Vorprodukte. Es folgen Indien mit Vorprodukten im Wert von 1,51 Mrd. USD (0,8% der importierten bzw. 0,2% der gesamten Vorprodukte), Brasilien (0,97 Mrd. USD bzw. 0,5% der importierten Vorprodukte) und die Philippinen (0,44 Mrd. USD bzw. 0,2% der

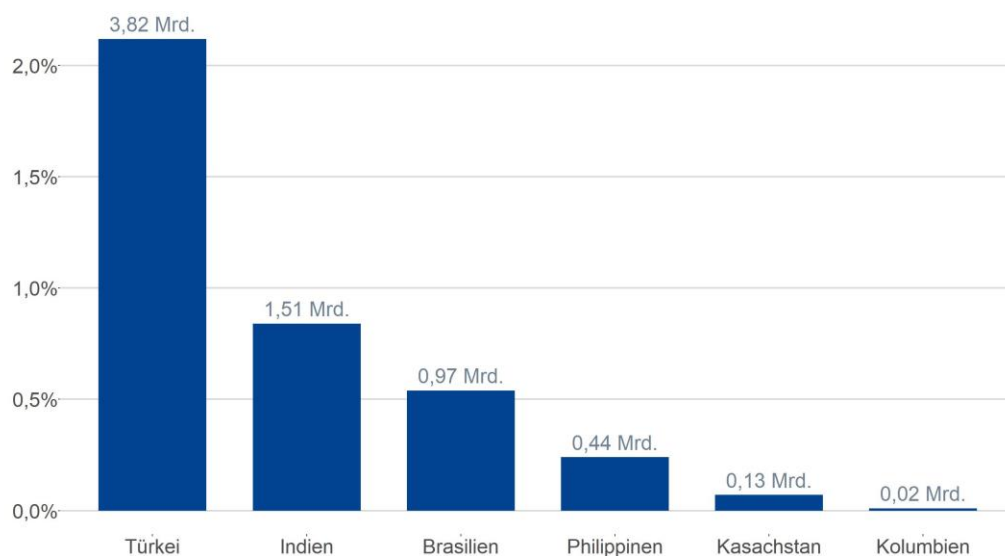
² Nicht direkt erfasste Länder werden in der Variablen „Rest der Welt“ zusammengefasst.

³ Eine direkte Übertragung der Werte in das Jahr 2021 ist daher nur unter der Annahme möglich, dass sich die Zuliefererstruktur seit 2015 nicht verändert hat. Eine solche Vorgehensweise ist bei begrenzter Datenverfügbarkeit nicht unüblich (siehe z.B. Felbermayr et al., 2015). Zwar werden sich die absoluten Werte (in USD) unterscheiden, die relativen Anteile einzelner Länder dürften jedoch vergleichbar sein.

⁴ Die ITUC nennt die zehn Länder mit den schlechtesten Arbeitsbedingungen. Für vier dieser Länder sind allerdings keine IO Tabellen verfügbar, so dass ihr Anteil an den in der M&E Industrie verwendeten Vorprodukten nicht berechnet werden kann. Bei diesen Ländern handelt es sich um Ägypten, Bangladesch, Honduras und Simbabwe.

importierten Vorprodukte). Kasachstan und Kolumbien spielen mit Anteilen an den importierten Vorprodukten von 0,07% bzw. 0,01% nur eine verhältnismäßig geringe Rolle. Insgesamt bezog die deutsche M&E Industrie im Jahr 2015 somit direkte Vorprodukte im Wert von 6,89 Mrd. USD aus sechs der zehn laut ITUC problematischsten Ländern. Dies entspricht einem Anteil von 3,8% der insgesamt durch die M&E Industrie importierten Vorprodukte bzw. 1,1% der insgesamt in diesem Sektor verwendeten Vorprodukte.

Abbildung 2-18: Wert der Vorprodukte in den deutschen M&E Unternehmen aus den Ländern mit den schlechtesten Arbeitsbedingungen und Anteil an den Gesamtimporten der M&E Industrie



Anmerkung: Input-Output Daten sind lediglich für sechs der zehn Länder mit den laut ITUC (2020) schlechtesten Arbeitsbedingungen verfügbar. Nicht abgebildet sind Bangladesch, Ägypten, Honduras und Zimbabwe.

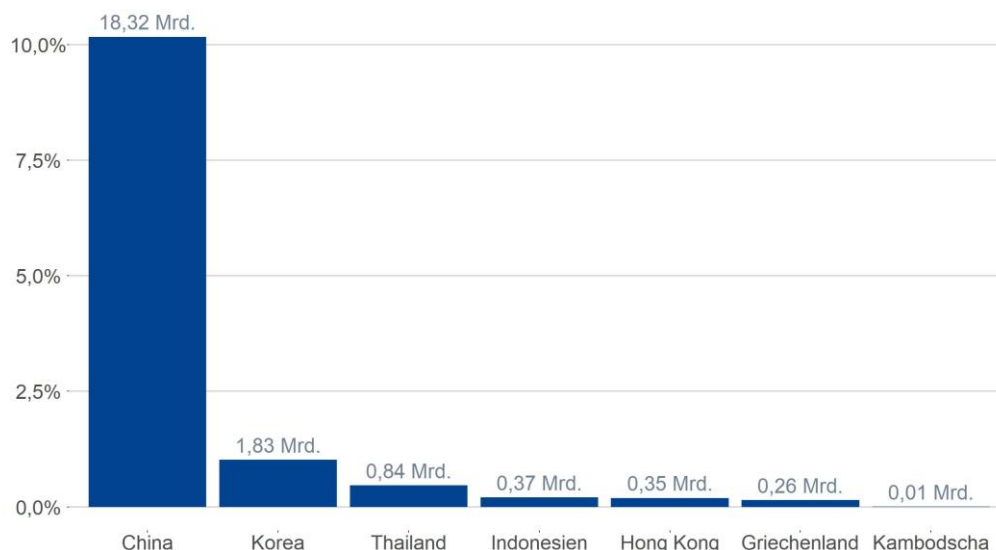
Quelle: ITUC (2020) und ICIO Tabellen der OECD (2018b).

Die Zuliefererbeziehungen der M&E Industrie zu weiteren Ländern mit einem ITUC Score von 5 sind in Abbildung 2-19 dargestellt. Hier sticht insbesondere China heraus, von wo die deutsche M&E Industrie im Jahr 2015 Vorprodukte im Wert von 18,3 Mrd. USD bezog, was einem Anteil von 10,2% an den insgesamt importierten Vorprodukten bzw. 2,9% der insgesamt verwendeten Vorprodukte entspricht. Weit abgeschlagen, aber ebenfalls von Bedeutung sind die Republik Korea (1% der importierten bzw. 0,3% der gesamten Vorprodukte) sowie Thailand (0,5% der importierten bzw. 0,1% der gesamten Vorprodukte).

Insgesamt stammen aus den in den beiden Abbildungen dargestellten 13 Ländern mit einem ITUC Score von 5 gut 16% der durch die M&E Industrie importierten Vorprodukte bzw. 4,6% der insgesamt in der deutschen M&E Industrie verwendeten Vorprodukte. Bei diesen Vorprodukten ist damit zu rechnen, dass Zulieferer zumindest einer genaueren Prüfung in Bezug auf die Einhaltung von Menschenrechten bedürfen. Betrachtet man zudem noch die Länder mit einem ITUC Score von 4 (Abbildung 2-20), so erhöht sich der Anteil der Vorprodukte aus kritischen Herkunftsländern nochmals um 9,9% auf insgesamt 25,9% der importierten Vorprodukte (7,5% der insgesamt verwendeten Vorprodukte). Hier

spielen besonders die USA mit Vorprodukten im Wert von 12,26 Mrd. USD (6,8% der importierten bzw. 2,0% der insgesamt verwendeten Vorprodukte) eine bedeutende Rolle.

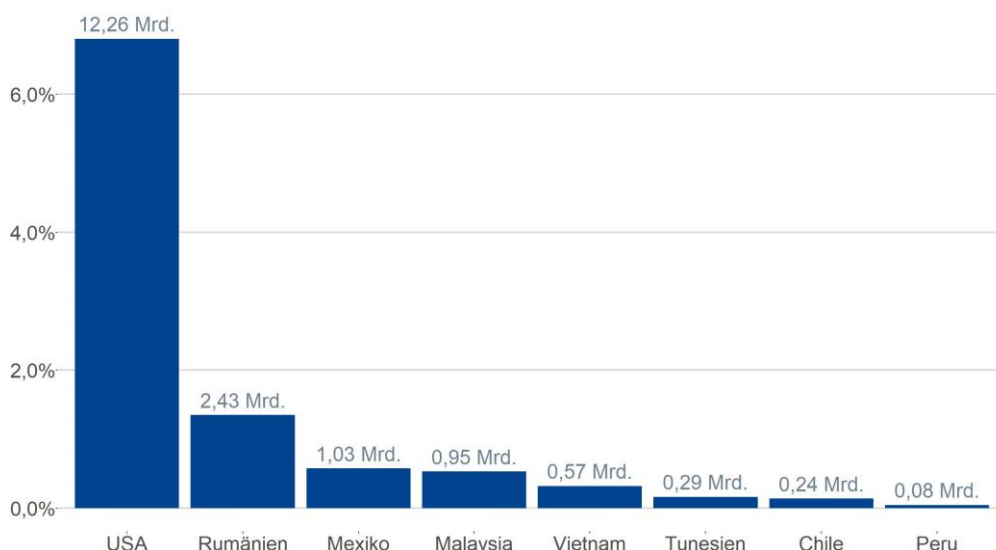
Abbildung 2-19: Wert der Vorprodukte in den deutschen M&E Unternehmen aus den weiteren Ländern mit ITUC Score 5 und Anteil an den Gesamtimporten der M&E Industrie



Anmerkung: Input-Output Daten sind lediglich für 13 der insgesamt 32 Länder mit einem ITUC (2020) Score von 5 verfügbar. Abbildung ohne die zehn Länder mit den schlechtesten Arbeitsbedingungen.

Quelle: ITUC (2020) und ICIO Tabellen der OECD (2018b).

Abbildung 2-20: Wert der Vorprodukte in den deutschen M&E Unternehmen aus den Ländern mit ITUC Score 4 und Anteil an den Gesamtimporten der M&E Industrie



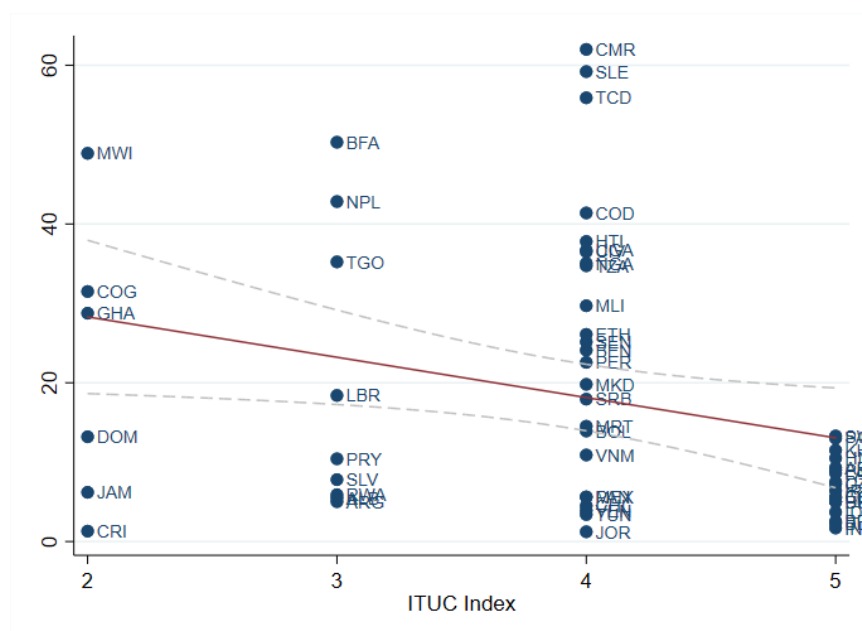
Anmerkung: Input-Output Daten sind lediglich für 8 der insgesamt 41 Länder mit einem ITUC (2020) Score von 4 verfügbar.

Quelle: ITUC (2020) und ICIO Tabellen der OECD (2018b).

2.2.4 Aussagekraft des ITUC Score

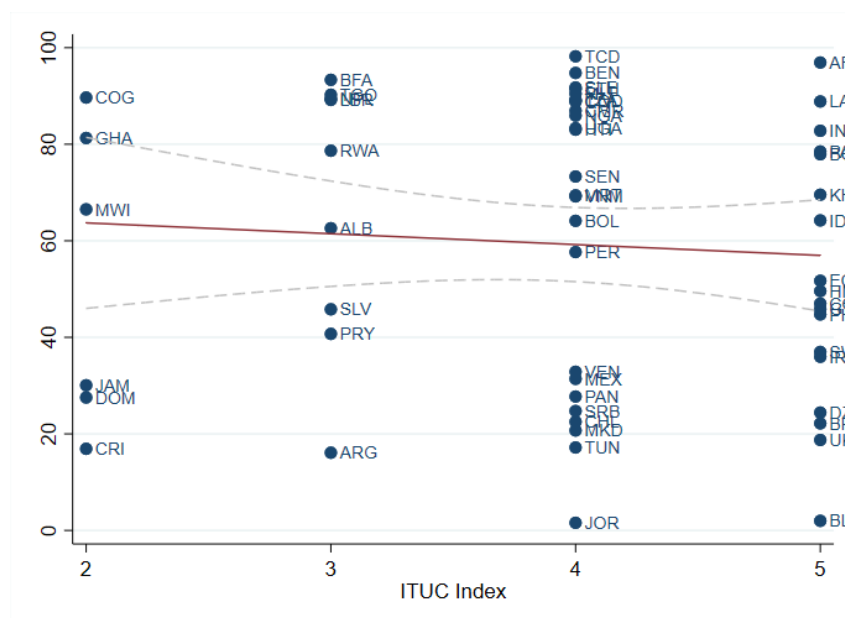
Bei dem ITUC Score handelt es sich um einen sinnvollen Indikator, um Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte zu messen und Länder diesbezüglich zu vergleichen. Er zeichnet jedoch kein umfassendes Bild von der Menschenrechtslage vor Ort, was mit folgenden Beispielen exemplarisch illustriert werden soll. Abbildung 2-21 zeigt für ausgewählte Länder den Zusammenhang zwischen ITUC Score und Kinderarbeit, gemessen am Anteil arbeitstätiger Kinder in der Population der 7- bis 14-jährigen (in %). Eine einfache Regression zeigt eine negative Korrelation zwischen ITUC Score und Kinderarbeit: Eine bessere Situation bei den Arbeitnehmerrechten ist – scheinbar paradoxerweise – mit vermehrtem Auftreten von Kinderarbeit assoziiert. Dieser Zusammenhang ist nicht notwendigerweise kausal interpretierbar. Er zeigt jedoch, dass ein Fokus auf den ITUC Score alleine nicht ausreicht, um die Menschenrechtslage in einem Land umfassend zu bewerten.

Abbildung 2-21: ITUC Score und Kinderarbeit



dass ein Fokus auf den ITUC Score allein bei der Bewertung der Menschenrechtslage eines Landes nicht ausreicht. Er kann daher auch nicht als alleinige Entscheidungsgrundlage für Unternehmen dienen.

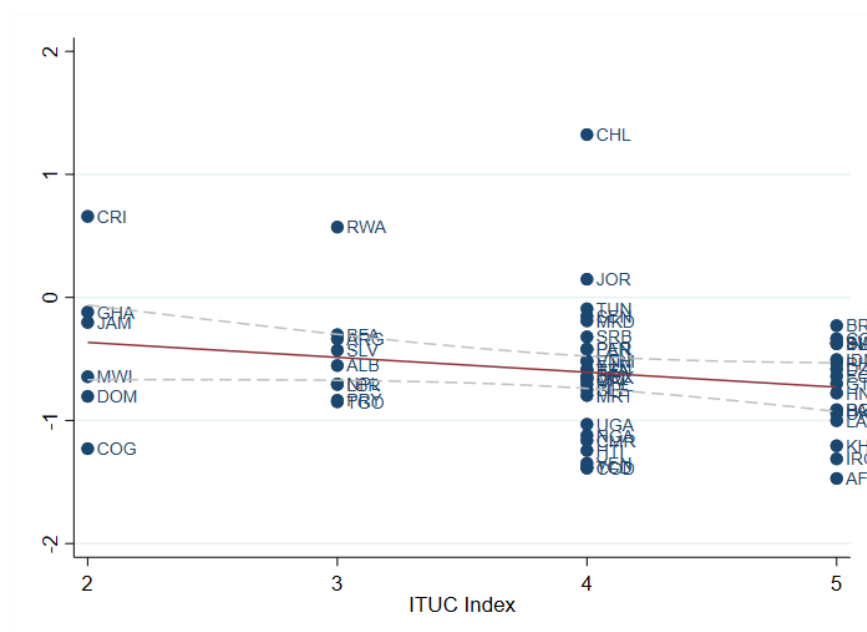
Abbildung 2-22: ITUC Score und prekäre Frauenbeschäftigung



Anmerkung: Anteil von Frauen an der gesamten Beschäftigung von Frauen, die prekär beschäftigt („vulnerable“) sind (ILO Schätzung, Y-Achse) und ITUC Score (X-Achse).

Quelle: World Development Indicators, Weltbank, ITUC, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 2-23: ITUC Score und Korruptionskontrolle



Anmerkung: Grad der Korruptionskontrolle (Y-Achse) und ITUC Score (X-Achse).

Quelle: World Development Indicators, Weltbank, ITUC, eigene Berechnungen und Darstellung.

Fazit: Ein Drittel aller deutschen Direktinvestitionen im Jahr 2018 fand in Ländern statt, die hinsichtlich der dortigen Arbeitsbedingungen laut ITUC als kritisch bis schlecht einzustufen sind (Kategorie 4 und 5). Diese Liste beinhaltet die USA (4) und China (5). In katastrophal beurteilten Ländern (Kategorie 5+) sind deutsche Investoren hingegen so gut wie gar nicht aktiv (0,1%). Auf 35 Länder, die zwar alle acht ILO-Kernkonventionen ratifiziert haben, aber mit schlechten bis katastrophalen Arbeitsbedingungen beurteilt wurden, entfielen 2020 etwa 7% aller deutschen Exporte (6,9% der Importe). Insgesamt stammen mindestens 16% importierten bzw. 4,6% der insgesamt in der deutschen M&E Industrie verwendeten Vorprodukte aus Ländern mit einem ITUC Score von 5 bzw. 5+. Der Großteil (10,2% der importierten bzw. 2,9% der gesamten Vorprodukte) entfällt auf China. Da nicht für alle betroffenen Länder Daten verfügbar sind, dürfte der tatsächliche Anteil noch höher sein.

Auffällig ist, dass unter den Ländern mit schlechtem ITUC Score auch viele Länder sind, die alle oder zumindest die meisten ILO Konventionen ratifiziert haben. Eine Ratifizierung der ILO Konventionen ist somit kein guter Indikator für die tatsächliche Menschenrechtslage. Auch die Aussagekraft des ITUC Scores ist begrenzt, was am Beispiel der negativen Korrelation des ITUC Score mit dem Auftreten von Kinderarbeit in manchen Ländern deutlich wird. Es gibt somit keinen einzelnen Indikator, der die Menschenrechtslage vor Ort verlässlich widerspiegelt und betroffenen Unternehmen als alleinige Entscheidungsgrundlage dienen könnte. Lieferantenbeziehungen zu Unternehmen in einzelnen Ländern können also allein aufgrund eines Indikators weder als sicher noch als risikobehaftet eingestuft werden.

3. Auswirkungen der Lieferkettenregulierung

3.1 Effekte auf deutsche und europäische M+E Unternehmen

Nach dem im Juni vom Bundestag angenommenen Sorgfaltspflichtengesetz werden deutsche Unternehmen verpflichtet, „eine angemessene Risikoanalyse [...] durchzuführen, um die menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken im eigenen Geschäftsbereich sowie bei seinen unmittelbaren Zulieferern zu ermitteln“ (Bundesregierung, 2021: 11). In der Folgenden Diskussion wird daher davon ausgegangen, dass Lieferanten lediglich eine Risikoanalyse ihrer unmittelbaren Zulieferer durchführen müssen. Mittelbare Zulieferer bleiben zunächst außen vor.

Grundsätzlich dürfte für betroffene Unternehmen mit zusätzlichen Kosten zu rechnen sein, welche pro Lieferbeziehung (Key Account) auftreten. So müssen Unternehmen sowohl einmalig (bei Einführung des Gesetzes) als auch turnusmäßig („einmal im Jahr sowie anlassbezogen“, Bundesregierung, 2021: 11) ihre unmittelbaren Zulieferer im Hinblick auf menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken analysieren und dies entsprechend dokumentieren. Dies gilt auch bereits für die Bemühenspflicht (anstelle einer Erfolgspflicht). Die Höhe dieser Kosten ist schwer zu beziffern und dürfte je nach Unternehmensart variieren. Downstream-Unternehmen mit vielen Lieferbeziehungen dürften im Vergleich zu Upstream-Unternehmen besonders betroffen sein.

Die aus Unternehmenssicht optimale (Profit maximierende) Reaktion auf eine solche Erhöhung der Kosten pro Key Account wäre eine Verringerung der Anzahl der Key Accounts, also der Zulieferer. Bezieht ein Unternehmen das gleiche Vorprodukt bisher von zwei unterschiedlichen Zulieferern, so würde die Eliminierung einer der beiden Lieferbeziehungen die durch das Gesetz entstehenden Kosten reduzieren. Je höher die möglichen Strafen im Falle einer Sorgfaltspflichtverletzung, desto höher der Anreiz für Unternehmen, ihre Exposition zu reduzieren. Nach dem Gesetz können Verstöße „mit einer Geldbuße bis zu 2% des durchschnittlichen Jahresumsatzes geahndet werden“ (Bundesregierung, 2021: 20), was eine empfindliche Strafe für Unternehmen darstellt, die nur geringe Preisaufschläge verwenden. Die geplanten Gesetze unterschätzen somit die volkswirtschaftlichen Kosten, wenn sie sich lediglich auf die buchhalterischen Kosten des Zeitaufwandes der Kontrollen konzentrieren und vor allem das ex-ante Risiko bei der Suche und Wahl neuer Zulieferer ausblenden.

Aufgrund dieser Logik ist also damit zu rechnen, dass deutsche Unternehmen nach Möglichkeit die Anzahl ihrer Zulieferer reduzieren, was erst einmal zu einer Erhöhung der Importe von den verbliebenen Zulieferern führen würde. Aus Unternehmenssicht würde eine solche Konzentration von Zulieferern zu erhöhtem Risiko von Lieferengpässen führen, da mögliche Produktionsprobleme bei einem Zulieferer nicht mehr durch andere Zulieferer aufgefangen werden könnten. Auch könnte eine solche Monopolisierung von Zulieferern deren Marktmacht erhöhen, was Vorprodukte für deutsche M+E Unternehmen verteuern dürfte.

Eine weitere Möglichkeit zur Vermeidung der zu erwartenden Monitoring Kosten wäre eine teilweise Verlagerung der Lieferketten nach Deutschland oder in andere OECD Länder. Zwar bleibt den Unternehmen in diesem Fall eine Überprüfung Ihrer Zulieferer nicht erspart; jedoch dürfte sich diese für Standorte in Deutschland oder anderen Mitgliedsstaaten der EU einfacher gestalten als in vielen

Entwicklungsländern. Damit einhergehend könnte eine Transformation von arbeitsintensiver Produktion hin zu kapitalintensiver Produktion stattfinden. Eine solche regulatorisch bedingte Verzerrung der Zuliefererauswahl dürfte jedoch ebenfalls mit höheren Kosten für die betroffenen Unternehmen verbunden sein.

Eine zusätzliche Alternative wäre die komplette Rückverlagerung der Wertschöpfung in das eigene Unternehmen. Wird die Produktion nach Deutschland verlagert, so wären die Auswirkungen ähnlich wie die im vorherigen Absatz beschriebenen. Es ist jedoch auch möglich, dass deutsche Unternehmen vermehrt im Ausland investieren, um dort eigene Produktionsstandorte aufzubauen, die sich dann wiederum leichter kontrollieren lassen. Eine solche Entscheidung wäre aus Sicht der Unternehmen ebenfalls mit höheren Kosten verbunden, könnte aber für die betroffenen Länder von Vorteil sein (siehe dazu Abschnitt 3.2).

Im aus Unternehmenssicht besten Fall können die zusätzlichen Kosten in Form von Preiserhöhungen an Konsumenten weitergegeben werden. Je nach Wettbewerbssituation ergibt sich jedoch auch ein Nachteil deutscher Unternehmen im internationalen Wettbewerb, wenn die Regierungen anderer Länder weichere bzw. gar keine Regelungen im Hinblick auf unternehmerische Sorgfaltspflicht festlegen. Die gegenwärtigen Ambitionen zur Schaffung eines europäischen Lieferkettengesetzes sind daher zu begrüßen, um zumindest in der EU ein Level Playing Field zu errichten.

Die bisherige Analyse bezieht sich lediglich auf die Notwendigkeit der Prüfung der direkten (unmittelbaren) Zulieferer durch deutsche Unternehmen. Eine zusätzliche Kontrolle auch der mittelbaren Zulieferer, wie aktuell auf europäischer Ebene diskutiert (Europäisches Parlament, 2021a), hätte noch wesentlich weitreichendere Konsequenzen. So nennt der Zentralverband Elektronik- und Elektroindustrie e.V. in seinem Positionspapier zum Sorgfaltspflichtengesetz als Rechenbeispiel eine Mikrowelle, welche für die Herstellung auf circa 1.500 direkte und indirekte Zulieferungen angewiesen sei (ZVEI, 2020). Es ist mehr als fraglich, ob einer Überwachung all dieser Lieferanten durch ein Unternehmen möglich ist. Darüber hinaus stellt sich schnell auch die Frage der Definition von Lieferketten, da oftmals nicht klar geklärt ist, wo eine Lieferkette überhaupt beginnt (Görg et al., 2021).

Das deutsche Gesetz schreibt lediglich vor, dass Unternehmen tätig werden müssen, wenn sie „substantiierte Kenntnis über eine mögliche Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder einer umweltbezogenen Pflicht bei mittelbaren Zulieferern“ (Bundesregierung, 2021: 14) erhalten. Es ist allerdings nicht klar, wie vorgegangen werden soll, wenn sich der unmittelbare Zulieferer weigert, entsprechend auf diese Verletzung der Menschenrechte durch seine (mittelbaren oder unmittelbaren) Zulieferer zu reagieren. Des Weiteren wird die Wahrscheinlichkeit, dass solche Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette auftauchen, von deutschen Unternehmen in ihrer Risikoanalyse berücksichtigt werden müssen und sich entsprechend auf die Wahl der Zulieferer auswirken. Auch hier wäre eine wahrscheinliche Reaktion deutscher Unternehmen die Rückverlagerung von Lieferketten in OECD Länder bzw. die Substitution von Arbeit durch Kapital (Automatisierung).

Unternehmen werden intrinsisch wie extrinsisch zunehmend motiviert werden, die Verbesserung von Menschenrechten, die Reduktion des Verbrauchs natürlicher Ressourcen und die Nachhaltigkeit von Produktionsweisen in ihrem Einflussbereich anzustreben. Zahlreiche nachweisbare Selbstverpflichtungen und Umsetzungen auf Unternehmens- wie Sektorebene bezeugen dies und werden auch in der

Öffentlichkeit anerkannt. Ebenso deutlich ist, dass sowohl Präferenzen von Verbrauchern als auch Auflagen von Investoren dazu führen werden, dass Nachhaltigkeitserfolge zukünftig mehr als in der Vergangenheit nachgewiesen werden müssen. Ohne diesen Nachweis werden Marktanteile nicht mehr verteidigt beziehungsweise neue nicht gewonnen werden können.

Eine einem Lieferkettengesetz vorgeschaltete Phase von Selbstverpflichtungen, wie von Görg et al. (2021) vorgeschlagen, könnte (auch unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung hoher Belastungen von Unternehmen in der Pandemie, wie vom Handelsausschuss des EU-Parlaments angemahnt) als Möglichkeit genutzt werden, um den Dialog mit Regierungen aus Zulieferländern zu intensivieren und sie, ganz im Gegensatz zum jetzigen Vorgehen, in die Ziele von Lieferkettenkontrollen einzubinden. Ziel einer derartigen Vorschaltphase wäre es, die kurzfristigen Kosten von Lieferkettenkontrollen von den Kosten der Überwindung der Pandemieverluste zu entkoppeln.

3.2 Effekte der Lieferkettenregulierung aus Sicht der Entwicklungsländer

Die im vorherigen Abschnitt beschriebenen Mechanismen haben zwangsweise auch Auswirkungen auf Unternehmen und Beschäftigte in Entwicklungsländern. Wenn die Einführung eines Lieferkettengesetzes dazu führt, dass deutsche Unternehmen ihre Lieferketten zurück nach Deutschland, Europa oder andere OECD Länder verlagern, dann führt dies zwangsweise zu Umsatzeinbußen für betroffene Exporteure in Entwicklungsländern. Dabei ist es unerheblich, ob Geschäftsbeziehungen aufgrund von tatsächlich beobachteten Menschenrechtsverletzungen abgebrochen werden, oder ob lediglich die Kosten einer Überwachung zu hoch sind bzw. Risiken minimiert werden sollen. Diese Umsatzeinbußen führen wiederum zu betrieblich bedingten Kündigungen und im schlimmsten Fall zum kompletten Marktaustritt der betroffenen Unternehmen.

Je nach Größe der betroffenen Unternehmen kann dies wiederum Auswirkungen auf ganze Regionen haben. Vormalige Beschäftigte werden entweder komplett arbeitslos, oder aber sie werden in informelle und damit ungeschützte Arbeitsmärkte abgedrängt (vgl. Abbildung 2-10). So gilt es mittlerweile als erwiesen, dass exportierende Unternehmen durchschnittlich höhere Löhne zahlen als diejenigen, die nur den heimischen Markt bedienen (Bernard und Jensen, 1995; Bernard et al., 2007). Dies gilt besonders für Unternehmen in Entwicklungsländern, die in Industrieländer exportieren (Verhoogen, 2008). Auch gibt es Evidenz für einen Zusammenhang zwischen Exportstatus und zunehmender Produktivität von Unternehmen („learning by exporting“, De Loecker, 2007) welcher für Exporte in Industrieländer sogar noch stärker ausfällt. Ein Lieferkettengesetz trifft somit genau jene Unternehmen, die bereits verhältnismäßig hohe Löhne zahlen. Görg et al. (2017) zeigen zudem, dass unternehmerische Verantwortung (Corporate Social Responsibility), eine größere Rolle für Unternehmen spielt, die in entwickelte Länder exportieren. Fallen Lieferanten aus Entwicklungsländern aus den westlichen Lieferketten, droht der wirtschaftliche Aufholprozess vis-à-vis den Industrienationen verlangsamt oder gar gestoppt zu werden.

Zudem wird es 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 schlech-

ten Arbeitsbedingungen produziert werden und somit das Gewicht der Länder schwächen, die um die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in armen Ländern bemüht sind.

So haben Lieferkettengesetze allgemein den großen Nachteil, dass sie lediglich die Arbeitsbedingungen von Zulieferern erfassen, die Mitglieder der Lieferketten sind. Die weitaus überwiegende Zahl der Arbeitsplätze wird aber von Unternehmen in vorwiegend armen Ländern geschaffen, die lediglich für den Binnenmarkt in informellen Arbeitsmärkten produzieren. Lieferkettengesetze vertiefen damit 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.

Die Studie der EU Kommission zu Sorgfaltspflichten in Lieferketten (EU Kommission, 2020: 349) erwähnt das Problem am konkreten Beispiel von Kinderarbeit in Kambodscha, bei der nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Initiative "Better Factories Cambodia" zu mehr Kinderarbeit in Beschäftigungen außerhalb kontrollierbarer Lieferketten führen kann. Einkommensungleichheiten in den Lieferländern würden vergrößert. Bei opportunistisch handelnden Regierungen ist es möglich, dass Lieferkettengesetze sogar instrumentalisiert werden, um ohne eigenes Zutun ihre Machtbasis, die im formalen Arbeitsmarkt begründet liegt, zu zementieren.

Lieferkettengesetze belasten somit 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.

Eine weitere bereits diskutierte Möglichkeit ist, dass deutsche Unternehmen ihre Lieferketten nicht verlagern, sondern lediglich konsolidieren, indem sie die Anzahl der Zulieferer reduzieren. In den Zuliefererländern könnte dies zu einer Monopolisierung einzelner Branchen führen, welche die Verhandlungsmacht der überlebenden Unternehmen gegenüber den Arbeitnehmern erhöht, was wiederum Abwärtsdruck auf Löhne ausüben könnte.

Unabhängig von den Entscheidungen der deutschen Importeure hätte ein Lieferkettengesetz auch Kosten für die betroffenen Zulieferer, wenn sie beispielsweise ihrer Dokumentationspflicht nachkommen wollen (Rudloff und Wiek, 2020). Da diese Kosten nur beim Export auftreten (für den heimischen Markt ist schließlich keine zusätzliche Dokumentationspflicht erforderlich) können solche Kosten als Handelskosten modelliert werden. Die Literatur zeigt eindeutig, dass eine solche Erhöhung der Handelskosten die Exportmenge der betroffenen Unternehmen reduziert und die am wenigsten produktiven Exporteure sogar dazu zwingt, sich aus dem Exportgeschäft zurück zu ziehen (Melitz, 2003; Melitz und Ottaviano, 2008).

Einerseits würde dieser Exportrückgang wiederum zu geringerer wirtschaftlicher Aktivität und Beschäftigung in den betroffenen Ländern führen. Sofern die betroffenen Unternehmen, wie in der Literatur beschrieben, auch weiterhin auf ihrem Heimatmarkt tätig sind, besteht außerdem die Möglichkeit, dass sie sich nicht mehr an bereits bestehende Arbeitsstandards gebunden fühlen, die sie für ihre Kunden in Industrienationen eingeführt hatten (vgl. Kapitel 2). Ein Grund für höhere Löhne in exportierenden Unternehmen ist zudem, dass Produkte, welche für Länder wie Deutschland hergestellt

werden, oftmals höheren Qualitätsstandards gerecht werden müssen, was wiederum qualifiziertere Arbeitskräfte erfordert (Verhoogen, 2008). Fällt der entsprechende Absatzmarkt weg, so könnte sich dies entsprechend negativ auf die Qualifikation und Entlohnung der Beschäftigten auswirken.

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 Unternehmensführung), kann es bei nur einem Instrument (Lieferbeziehung) zu Zielkonflikten kommen. Insbesondere kann es passieren, dass Unternehmen, die gezwungen werden Sicherheitsstandards anzuheben, gezahlte Löhne absenken müssen, um wettbewerbsfähig zu bleiben.

Aus politischer Sicht sind die vorliegenden Lieferkettengesetze bzw. ihre Vorlagen zudem ohne Abstimmung mit den Regierungen der Lieferländer entstanden. Sie sind „patrimonial“ geprägt und reflektieren politische Präferenzen in den reichen Ländern. Sie verteuern Arbeit in den Lieferländern, 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.

3.3 Effekte der Lieferkettenregulierung auf die deutsche Wirtschaft

Das Sorgfaltspflichtengesetz kann als ein sogenanntes nicht-tarifäres Handelshemmnis betrachtet werden. Hierbei handelt es sich um Politikinstrumente, welche die Handelskosten implizit erhöhen und somit den Handel zum Teil stark einschränken (Bratt, 2017; Ghodsi et al., 2017; Kinzius et al., 2019). Ein typisches Beispiel für nicht-tarifäre Handelshemmnisse sind unterschiedliche Standards, die es erforderlich machen, dass Unternehmen Ihre Produkte je nach individuellem Standard des Ziellandes anpassen müssen. Ein Sorgfaltspflichtengesetz, welches von den Importeuren verlangt, ihre Zulieferer auf Menschenrechtsverletzungen hin zu prüfen und alles entsprechend zu dokumentieren wirkt sich ebenfalls auf die Handelskosten aus und kann daher als nicht-tarifäres Handelsinstrument betrachtet werden.

Ein Lieferkettengesetz würde entsprechend der Ausführungen in Kapitel 3.1 folgendermaßen wirken. Bleiben die bereits existierenden Lieferantenbeziehungen bestehen, so erhöht die Dokumentationspflicht für unmittelbare Zulieferer die Beschaffungskosten der betroffenen Unternehmen, was einer Erhöhung der Handelskosten entspricht. Werden alternativ Lieferketten verkürzt bzw. nach Deutschland oder Europa verlagert, so wird dies ebenfalls Produktionskosten erhöhen, da die Vorteile der Spezialisierung verloren gehen und Vorprodukte nicht mehr dort produziert werden, wo dies am kostengünstigsten möglich ist (Caliendo und Parro, 2015; Eaton und Kortum, 2002). Die Folgen sind in beiden Fällen höhere Preise für Konsumenten sowie höhere Produktionskosten für Downstream Unternehmen, deren Wettbewerbsfähigkeit entsprechend reduziert wird. Dies könnte im schlimmsten Fall wiederum negative Beschäftigungseffekte mit sich bringen.

Die Auswirkungen nicht-tarifärer Handelshemmnisse auf das Realeinkommen in Deutschland wurden zuletzt im Rahmen der Diskussion um eine Rückverlagerung von Lieferketten nach Deutschland und

Europa aufgrund der COVID-19 Pandemie ausführlich analysiert. So zeigen beispielsweise Eppinger et al. (2020) sowie Sforza und Steininger (2020), dass eine Erhöhung der nicht-tarifären Handelshemmnisse zu signifikanten Einkommensverlusten führt. Felbermayr et al. (2020) führen ähnliche Berechnungen konkret für Deutschland und Europa durch und kommen zu vergleichbaren Ergebnissen.

Wenn ein Lieferkettengesetz Unternehmen einen Anreiz schafft, die Anzahl ihrer Zulieferer zu reduzieren, wirkt sich dies zudem negativ auf die Resilienz von Lieferketten aus. Im Falle eines Produktionsschocks führt mangelnde Diversifizierung schnell zu Lieferengpässen, welche dann nicht mehr durch andere Zulieferer ausgeglichen werden könnten. Als aktuelles Beispiel wären hier Lockdowns aufgrund der COVID-19 Pandemie zu nennen. Verfügt ein Unternehmen über diversifizierte Lieferketten mit mehreren Zulieferern, so können Produktionsausfälle in einzelnen Ländern oder Regionen zumindest teilweise kompensiert werden. Wenn ein Lieferkettengesetz also die aus Unternehmenssicht optimale Anzahl an Zulieferern reduziert, so könnte dies die Anfälligkeit der deutschen Volkswirtschaft für lokal auftretende Schocks erhöhen. Dieses Szenario legt auch eine Simulation der OECD (2020) nahe, in der sich ein Produktionsschock in einer de-globalisierten Welt stärker auf das Reale Einkommen auswirkt als in einer Welt mit geringeren Handelshemmnissen.

Wie stark sich ein Lieferkettengesetz auf die deutsche Volkswirtschaft auswirken wird hängt nicht zuletzt auch an der Frage, wie sehr deutsche Unternehmen letzten Endes zur Kontrolle ihrer mittelbaren Zulieferer verpflichtet werden (siehe Kapitel 3.1). In dieser Hinsicht besteht die Sorge, dass das deutsche Gesetz über bewusst vage Formulierungen zur Sorgfaltspflicht und zur Haftung alle Zulieferer und nicht nur die unmittelbaren Zulieferer erfasst (ZVEI, 2021). Die unternehmerischen Sorgfaltspflichten beziehen sich ausweislich § 3 Abs. 1 Nr. 9 des RegE auch auf die Umsetzung von Sorgfaltspflichten in Bezug auf Risiken bei mittelbaren Zulieferern gem. § 9 RegE. Demgegenüber bezieht sich die Verpflichtung zur Durchführung einer Risikoanalyse nur auf den eigenen Geschäftsbereich sowie die unmittelbaren Zulieferer, § 5 Abs. 1 RegE. Allerdings gilt ausweislich dessen S. 2 in Fällen, in denen eine missbräuchliche Gestaltung der unmittelbaren Zuliefererbeziehung oder ein Umgehungsgeschäft vorgenommen wurde, um die Anforderungen an die Sorgfaltspflichten in Hinblick auf den unmittelbaren Zulieferer zu umgehen, ein mittelbarer Zulieferer als unmittelbarer Zulieferer. Auch die von § 6 Abs. 4 RegE geforderten "Präventionsmaßnahmen" gelten nur gegenüber den unmittelbaren Zulieferern, ebenso wie die Abhilfemaßnahmen nach § 7 RegE und die Verpflichtung zur Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens nach § 8 RegE.

Einzig aus § 9 RegE ergeben sich Verpflichtungen der Adressaten des Gesetzes gegenüber mittelbaren Zulieferern. Nach § 9 Abs. 1 RegE muss das Unternehmen das Beschwerdeverfahren nach § 8 so einrichten, dass es auch Personen, die durch wirtschaftliche Tätigkeiten eines mittelbaren Zulieferers in einer geschützten Rechtsposition verletzt sein könnten ermöglicht, auf diese Verletzung hinzuweisen. Nach § 9 Abs. 3 RegE muss das Unternehmen bei "substanziierter Kenntnis" über mögliche Verletzungen einer geschützten Rechtsposition oder einer umweltbezogenen Pflicht bei mittelbaren Zulieferern u.a. eine Risikoanalyse i.S.d. § 5 durchführen, Präventionsmaßnahmen i.S.d. § 6 ggü. dem Verursacher verankern, ein Konzept zur Minimierung/Vermeidung der Verpflichtung erstellen und umsetzen und ggfs. seine Grundsatzerklärung gemäß § 6 Abs. 2 aktualisieren. Bemerkenswert ist ferner, dass das BMAS gemeinsam mit dem BMWi ermächtigt wird, RVO zu den Pflichten aus § 9 Abs. 3 RegE zu erlassen.

Tatsächlich sind auch Verstöße gegen einige der in § 9 normierten Verpflichtungen gem. § 24 RegE mit Bußgeld bewehrt, nicht jedoch gegen alle (lediglich die Nicht- oder unzureichende Vornahme einer Risikoanalyse, die fehlende Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens sind hier erfasst). Dennoch ist zu beachten, dass dies ja jeweils eine "substantiierte" Kenntnis von den (möglichen) Rechtsverletzungen durch mittelbare Zulieferer erfordert und damit natürlich auch überhaupt erst die Kenntnis der mittelbaren Zulieferer. Wann genau eine solche substantiierte Kenntnis anzunehmen ist, ist offen und wird wohl erst noch Konkretisierung durch die zuständige Behörde/die Gerichte erfahren müssen.

Zuletzt könnte eine Lieferkettenregulierung auch aus geoökonomischer Perspektive kontraproduktiv sein. Ziehen sich deutsche und europäische Unternehmen aufgrund von zunehmender Regulierung aus Entwicklungsländern zurück, so wird der Raum für strategische Rivalen wie beispielsweise China größer.

Fazit: Ein deutsches Lieferkettengesetz würde die Kosten pro Lieferbeziehung von deutschen Unternehmen verteuern, wenn jeder Zulieferer regelmäßig im Hinblick auf menschenrechtliche sowie umweltbezogene Risiken analysiert werden muss. Es ist damit zu rechnen, dass Unternehmen die Anzahl ihrer Zulieferer entsprechend reduzieren. Dies trifft besonders Entwicklungsländer, in denen die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards verhältnismäßig schwer zu überwachen ist. Entsprechend werden Lieferketten entweder zurück nach Europa verlagert, oder es kommt zu einer Monopolisierung von Zulieferern in Entwicklungsländern. So oder so steigen die Produktionskosten deutscher Unternehmen, was sich in höheren Preisen für Konsumenten und einer geringeren Wettbewerbsfähigkeit widerspiegeln wird. Die Wahrscheinlichkeit von Lieferengpässen aufgrund von idiosynkratisch auftretenden Schocks nimmt zu, was die Resilienz der deutschen Wirtschaft insgesamt schwächt.

Aus Sicht von Unternehmen in Zuliefererländern nehmen Exportkosten zu, wenn Nachweise über die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards erbracht werden müssen, was insbesondere für kleinere Unternehmen in Entwicklungsländern nicht leistbar sein dürfte. Zulieferer in diesen Ländern werden daher ihre Exportaktivitäten reduzieren oder ganz aus dem Markt ausscheiden. In Folge gehen Arbeitsplätze verloren oder wandern in informelle Arbeitsmärkte ab, welche typischerweise durch niedrigere Löhne gekennzeichnet sind. Ein Lieferkettengesetz würde somit genau jene Unternehmen in Entwicklungsländern belasten, die überdurchschnittlich hohe Standards einhalten.

4. Exkurs: Das deutsche Gesetz⁵ und seine Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Rechts der Welthandelsorganisation

In der nationalen Politik wie auch innerhalb der Institutionen der Europäischen Union (EU) wird die in der Zivilgesellschaft,⁶ aber auch in Teilen der Rechtswissenschaft zum Ausdruck gebrachte Forderung, wonach es einer Regelung der Sorgfaltspflichten deutscher bzw. EU-Unternehmen entlang ihrer jeweiligen Lieferketten bedürfe,⁷ zuletzt verstärkt aufgegriffen. Zur Vereinbarkeit des deutschen Gesetzes mit dem Recht der EU und den völkerrechtlichen Verträgen, deren Partei die BRD ist, wird lediglich in einem knappen Satz konstatiert, dass diese gewährleistet sei.⁸

Auch die EU plant die Vorstellung einer Richtlinie im Herbst dieses Jahres, mittels derer Unternehmen Sorgfaltspflichten in Bezug auf die Einhaltung von Menschenrechts- und Sozialstandards entlang ihrer Lieferketten auferlegt werden sollen.⁹ In diesem Kapitel werden ausgewählte unions- und welthandelsrechtliche Fragestellungen, die aus der Einführung eines „Lieferkettengesetzes“ oder „Sorgfaltspflichtengesetzes“ auf nationaler und EU-Ebene resultieren, in den Blick genommen.

4.1 Vereinbarkeit mit Art. XI:1 GATT

Zu den völkerrechtlichen Verträgen der BRD, mit denen das geplante Lieferkettengesetz vereinbar sein soll, gehören auch die Vorgaben des Rechts der Welthandelsorganisation (WTO).¹⁰ Hier ist insbesondere Art. XI:1 GATT 1994¹¹ zu nennen, der die Einführung oder Beibehaltung nicht-tarifärer Handelshemmnisse in Form von Verboten oder Beschränkungen bei der Einfuhr aus oder der Ausfuhr

⁵ Die juristische Bewertung bezieht sich auf die zum Zeitpunkt der Analyse vorliegende Entwurfsfassung des Lieferkettengesetzes, gilt in der Substanz aber in gleicher Weise für die schlussendlich angenommene Fassung.

⁶ Eine prominente Befürworterin der Einführung rechtlich verbindlicher Regelungen für Unternehmen in Bezug auf die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards entlang ihrer Lieferketten ist die *Initiative Lieferkettengesetz*, der sich verschiedene Organisationen wie Oxfam, der Deutsche Gewerkschaftsbund oder das *European Center for Constitutional and Human Rights* angeschlossen haben, vgl. <https://lieferkettengesetz.de/>. Soweit nicht anders angegeben, wurden alle Online-Quellen zuletzt am 21.04.2021 aufgerufen.

⁷ Vgl. z.B. Schmidt, Lieferkettengesetzgebung: Sorgfalt!, in: EuZW 2021, 273 (zum deutschen Gesetzesentwurf); Krajewski, Völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik zum Erlass eines Lieferkettengesetzes, Beitrag vom 05. Juni 2020 auf Verfassungsblog.de, <<https://verfassungsblog.de/voelkerrechtliche-verpflichtung-der-bundesrepublik-zum-erlass-eines-lieferkettengesetzes/>>.

⁸ Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten vom 03. März 2021, S. 24.

⁹ Vgl. zuletzt die Resolution des Europäischen Parlaments vom 10. März 2021 mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen (2020/2129(INL)), in der die Kommission zur Vorlage eines entsprechenden Gesetzesentwurfes aufgefordert wird, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073_DE.html>.

¹⁰ Zwar ist das Außenhandelsrecht mittlerweile ausschließliche Kompetenz der EU, wie sich aus Art. 3 Abs. 1 lit. e) EUV ergibt, und die EU ist auch eigenständiges Mitglied der WTO. Dennoch bleiben die Mitgliedstaaten daneben selbst Mitglieder, und auch den Vorgaben aus den WTO-Abkommen verpflichtet. Vgl. im Einzelnen Herrmann/Streinz, in: von Arnould (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen (2014), Die EU als Mitglied der WTO, S. 587 ff.

¹¹ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen 1994 v. 15. April 1994, ABl. EG Nr. L 336 S. 11.

in andere WTO-Mitglieder, sowohl in Form von Kontingenten oder Ein- und Ausfuhrbewilligungen als auch in Form anderer Maßnahmen untersagt.¹² Teils wird auch eine Überprüfung des Sorgfaltspflichtengesetzes am Maßstab des in Art. III:4 GATT enthaltenen Diskriminierungsverbots vorgenommen.¹³ Dies geht allerdings fehl: Art. III:4 GATT verbietet die Ungleichbehandlung inländischer und ausländischer Waren hinsichtlich innerer Abgaben und anderer, näher bestimmter Vorschriften, und befasst sich demnach ebenso wie Art. XI:1 GATT mit nicht-tarifären Handelshemmnissen, so dass eine Abgrenzung zwischen den Anwendungsbereichen der beiden GATT-Normen erfolgen muss. Diese Abgrenzung ist danach vorzunehmen, ob sich eine Regelung mit dem Produkt selbst und seiner Vermarktung befasst. Kann dies bejaht werden, ist das Diskriminierungsverbot nach Art. III:4 GATT einschlägig. Demgegenüber sind Vorgaben, die ein Staat in Bezug auf den Herstellungsprozess einer Ware macht („*process and production methods*“ oder PPMs), die sich aber nicht in den physischen Eigenschaften des Endprodukts niederschlagen, nach herrschender Meinung an Art. XI GATT zu messen.¹⁴ Das geplante deutsche Sorgfaltspflichtengesetz nimmt keine Anknüpfung an unterschiedliche physische Eigenschaften der Waren vor, sondern an deren Herstellungsprozess. Daher scheidet eine Überprüfung des Gesetzes anhand von Art. III:4 GATT aus.¹⁵ Prüfungsmaßstab ist vielmehr Art. XI:1 GATT.

Durch die Inklusion sog. „anderer Maßnahmen“ als mengenmäßiger Beschränkungen verfügt Art. XI:1 GATT über einen sehr weiten Anwendungsbereich,¹⁶ der neben *de iure* auch *de facto* Handelsbeschränkungen umfasst.¹⁷ Hierunter fallen alle staatlichen, nicht-fiskalischen Maßnahmen, die den Marktzugang unmöglich machen oder ihn behindern.¹⁸ Folglich sind auch Handelshemmnisse, die aus unterschiedlichen Sozial-, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards in den WTO-Mitgliedern resultieren, grundsätzlich am Maßstab des Art. XI:1 GATT zu messen, also beispielsweise Verbote des Imports von

¹² Vgl. hierzu auch *Van den Bossche/Zdouc*, The Law and Policy of the World Trade Organization (2017), S. 482 ff; *Herrmann/Weiß/Ohler*, Welthandelsrecht (2007), S. 199 ff.

¹³ *Grabosch*, Rechtsgutachten zur Ausgestaltung eines Lieferkettengesetzes (im Auftrag der Initiative Lieferkettengesetz), S. 66.

¹⁴ *Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn*, The World Trade Organization (2015), S. 242; *Herrmann/Weiß/Ohler*, Welthandelsrecht (2007), S. 204; *Senti*, System und Funktionsweise der WTO (2000), Rn. 701 ff. Vgl. auch Bericht des Panels in *United States – Restrictions on Imports of Tuna*, DS29/R, Rn. 5.9 f. und den Bericht des Panels in *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/R, Rn. 7.12 ff.

¹⁵ Selbst wenn man der gegenteiligen Auffassung folgt, käme lediglich eine *de facto* Diskriminierung zwischen ausländischen und inländischen Produkten infolge der unterschiedslosen Anwendung des geplanten Sorgfaltspflichtengesetzes in Betracht, wobei an dieser Stelle fraglich wäre, worin die faktische Benachteiligung ausländischer Produkte bestünde – die neu eingeführte Verpflichtung, den Sorgfaltspflichten nachzukommen, belastet in- und ausländische Unternehmen in gleicher Weise. In jedem Fall wäre auch ein Verstoß gegen Art. III:4 GATT der Rechtfertigung über Art. XX GATT zugänglich.

¹⁶ Report des Panels v. 19. Dezember 2000, WT/DS155/R, *Argentina – Hides Leather*, Rn. 11.17, wo die „anderen Maßnahmen“ i.S.v. Art. XI:1 GATT als „*broad residual category*“ bezeichnet werden. *Wolfrum* erachtet ein derart weites Verständnis als erforderlich, um das Ziel des GATT, eine möglichst umfassende Handelsliberalisierung zu erreichen. *Wolfrum*, in: *ders./Stoll/Hestermeyer (Hrsg.)*, WTO – Trade in Goods (2011), Art. XI GATT, Rn. 1, 30.

¹⁷ S. u.a. Report des Panels v. 19. Dezember 2000, WT/DS155/R, *Argentina – Hides Leather*, Rn. 11.17; Report des Panels v. 6. April 1999, *India – Quantitative Restrictions*, WT/DS90/R, para. 11.17.

¹⁸ *Wolfrum*, in: *ders./Stoll/Hestermeyer (Hrsg.)*, WTO – Trade in Goods (2011), Art. XI GATT, Rn. 11.

Produkten im Interesse des Umwelt– oder Tierschutzes, die unter bestimmten Produktionsmethoden hergestellt wurden.¹⁹

Dementsprechend käme grundsätzlich eine Überprüfung des geplanten Sorgfaltspflichtengesetzes am Maßstab des Art. XI:1 GATT in Betracht. Für einen Verstoß gegen Art. XI:1 GATT wäre allerdings erforderlich, dass das Gesetz eine handelsbeschränkende Wirkung entfaltet. Ob WTO-Streitbeilegungsorgane einem derartigen Vorbringen folgen würden, erscheint fraglich. Insbesondere ist zweifelhaft, ob das Gesetz Auswirkungen auf die Einfuhr von Waren nach Deutschland hat, da hierdurch lediglich eine *ex post*-Haftung in Deutschland ansässiger Unternehmen bei Nichteinhaltung der in dem Gesetz formulierten Bemühenspflicht der Unternehmen begründet wird, nicht aber eine Erfolgspflicht oder eine Garantiehaftung. Importverbote oder Beschränkungen der Einfuhr von Gütern durch Unternehmen, die den im Gesetz normierten Verpflichtungen nicht nachkommen, sind nicht vorgesehen. Auch eine dahingehende Steuerungswirkung, aus der eine *de facto* handelsbeschränkende Wirkung resultieren könnte, kann nur schwerlich angenommen werden. Insbesondere ist anzumerken, dass die Fälle, in denen die WTO-Rechtsprechungsorgane in Vorgaben der Mitglieder zu den Produktionsbedingungen der importierten Ware einen Verstoß gegen Art. XI:1 GATT sahen, stets ein Importverbot von Waren, die nicht mit den jeweiligen Vorgaben bezüglich der Produktion übereinstimmten, vorsahen. Ein solches Importverbot wird durch das Sorgfaltspflichtengesetz aber *de iure* nicht begründet, und auch eine dahingehende *de facto*-Wirkung wäre nur sehr mittelbar und schwach.

Gegebenenfalls kann allerdings eine Parallele zur Verordnung der EU über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse im EU-Binnenmarkt in den Verkehr bringen,²⁰ gezogen werden, für die in der Literatur ein *prima facie*-Verstoß gegen Art. XI:1 GATT bejaht wird.²¹ Auch hier werden den Marktteilnehmern bestimmte Verpflichtungen in Bezug auf die Rückverfolgbarkeit entlang ihrer Lieferkette sowie bestimmte Sorgfaltspflichtregelungen auferlegt,²² bei deren Verletzung Sanktionen verhängt werden können.²³

Demgegenüber schließt der Umstand, dass es der Entscheidung eines jeden Marktteilnehmers überlassen ist, ob er den durch das Gesetz auferlegten Sorgfaltspflichten nachkommt, den Charakter einer Maßnahme als Handelsbeschränkung i.S.v. Art. XI:1 GATT nicht aus. So hat das WTO-Berufungsgremium bereits in *Korea – Beef* festgehalten, dass das Vorhandensein verschiedener Wahlmöglichkeiten der

¹⁹ Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht (2007), S. 201 und die WTO-Rechtsprechung in Fn. 12.

²⁰ Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, ABl. EU L Nr. 295/23. Insofern ist zu bemerken, dass die Verordnung nicht den *Import* der Produkte selbst verbietet, sondern nur das Inverkehrbringen illegal geschlagener Hölzer und Holzzeugnisse.

²¹ Geraets/Natens, in: Wouters et al. (Hrsg.), Global Governance through Trade (2015), Governing through trade in compliance with WTO law: a case study of the European Union Timber Regulation, S. 282 ff.

²² Art. 4, 6 VO (EU) Nr. 995/2010.

²³ Art. 19 VO (EU) Nr. 995/2013.

Marktteilnehmer ein WTO-Mitglied nicht von der Verantwortung für die restriktiven Auswirkungen einer Maßnahme entbindet.²⁴

4.2 Rechtfertigung nach Art. XX GATT

Bejaht man die *de facto* handelsbeschränkende Wirkung des geplanten Sorgfaltspflichtengesetzes, stellt sich die Frage nach einer möglichen Rechtfertigung des Verstoßes gegen Art. XI:1 GATT.

Im Hinblick auf die durch das Lieferkettengesetz verfolgte Zielsetzung, zur Verbesserung der internationalen Menschenrechtslage beizutragen,²⁵ kommt eine Rechtfertigung der Regelung über Art. XX lit. a) GATT in Betracht. Hiernach wäre das Gesetz mit den Vorgaben des GATT vereinbar, wenn es eine Maßnahme darstellt, die zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit erforderlich ist. Ferner dürfte es nach den Vorgaben des *Chapeau* des Art. XX GATT keine verschleierte Beschränkung im internationalen Handel darstellen und nicht in einer Weise durchgeführt werden, dass es als ein Mittel zur willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Handelspartnern operiert.

Demgegenüber scheidet eine Rechtfertigung unter Berufung auf Art. XX lit. b) GATT und dem hierin erwähnten Schutz des „Lebens oder der Gesundheit von Personen“ aus: die Rechtsprechung der WTO-Streitbeilegungsorgane verdeutlicht, dass hierunter nur Maßnahmen fallen, die dem Schutz der *eigenen* Bevölkerung vor Gefahren dienen, die infolge des Imports der Ware drohen würden,²⁶ nicht hingegen dem Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Ausfuhrland oder der dortigen Bevölkerung aufgrund der vorherrschenden Produktionsbedingungen.

a) Inhaltliche Reichweite der Norm

Die WTO-Streitbeilegungsorgane haben sich in *United States – Gambling*²⁷, *European Communities – Seal Products*²⁸ und in *China – Publications and Audiovisual Products*²⁹ mit der Möglichkeit der Rechtfertigung WTO-rechtlicher Vorgaben aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit befasst.

i. Begriff der „öffentlichen Sittlichkeit“

Nach der Auffassung des Panels in *United States – Gambling*, die anschließend durch das Berufungsgremium bestätigt wurde, ist der Begriff dynamisch zu verstehen; jedem Mitglied ist ein gewisser Spielraum bei der Definition und Anwendung des Begriffs der öffentlichen Sittlichkeit in ihrem eigenen

²⁴ Bericht des Appellate Body v. 10. Januar 2001 in *Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R, Rn. 146.

²⁵ Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten vom 03. März 2021, S. 1.

²⁶ Vgl. *Thailand – Cigarettes*, BISD 37S/200, Rn. 73; *European Communities – Asbestos*, WT/DS135/R, Rn. 8.194; *Brazil – Retreaded Tyres*, WT/DS332/RR, Rn. 7.71 und 7.82.

²⁷ Bericht des Panels v. 10. November 2004, WT/DS285/R, *United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Devices*.

²⁸ Bericht des Appellate Body v. 22. Mai 2014, WT/DS400/AB/R; WT/DS401/AB/R, *European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*.

²⁹ Bericht des Appellate Body v. 21. Dezember 2009, WT/DS363/AB/R, *China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products*.

Hoheitsgebiet und in Übereinstimmung mit den eigenen Wertmaßstäben zuzugestehen.³⁰ Aus der Unbestimmtheit des Begriffs als solches und der durch die WTO-Streitbeilegungsorgane bestätigten Ermessensspielräume der WTO-Mitglieder in ihrem Verständnis des Begriffs folgt ein weiterer Anwendungsspielraum der Norm,³¹ der potentiell auch Maßnahmen, die dem Verbot von Kinderarbeit, dem Schutz der Menschenrechte und der Umwelt dienen, umfassen würde.³² Auch die Rechtsprechung des WTO-Berufungsgremiums in *European Communities – Seals* zeigt, dass die WTO-Rechtsprechung den Mitgliedern der Welthandelsorganisation einen weiten Ermessensspielraum zugesteht, was die Bestimmung der Schutzgüter im Rahmen der öffentlichen Sittlichkeit i.S.v. Art. XX lit. a) GATT angeht. Laut dem *Appellate Body* sind Maßnahmen zu Zwecken des Tierschutzes von der Ausnahmeklausel des Art. XX lit. a) GATT zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit erfasst und damit, sofern sie die weiteren Vorgaben des Art. XX GATT erfüllen, nach dem WTO-Recht zulässig.³³ Demzufolge erscheint es als wahrscheinlich, dass die WTO-Streitbeilegungsorgane ein Vorbringen, wonach das Sorgfaltspflichtengesetz zum Zwecke der Bekämpfung von Kinder- und Zwangsarbeit oder aller Formen der Sklaverei oder der Missachtung grundlegender Arbeitnehmerrechte³⁴ eine Maßnahme zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit i.S.v. Art. XX lit. a) GATT darstellt, akzeptieren würden.³⁵

ii. Erforderlichkeit

Offen ist, ob auch die Erforderlichkeit der Maßnahme bejaht werden kann. Diesbezüglich ist die Auseinandersetzung des WTO-Berufungsgremiums mit Art. XX lit. a) GATT in *China – Publications and Audiovisual Products* erwähnenswert. Hierin hielt der Appellate Body fest, dass die Bejahung der Notwendigkeit einer Maßnahme i.S.v. Art. XX lit. a) GATT umso wahrscheinlicher wird, je geringer deren restriktive Effekte ausfallen.³⁶ Wie bereits oben zum Ausdruck gebracht, ist nicht ersichtlich, dass das geplante Sorgfaltspflichtengesetz handelsbeschränkende Wirkungen von intensiven Ausmaßen nach sich ziehen würde. Dies spricht für ihre Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Art. XX lit. a) GATT. In *United States – Gambling* hielt das WTO-Berufungsgremium ferner fest, dass die Notwendigkeit der Maßnahme nicht bereits deshalb verneint werden könne, weil die Möglichkeit bestand, mit dem Ausfuhrland in

³⁰ Bericht des Panels v. 10. November 2004, WT/DS285/R, *United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Devices*, Rn. 6.461, 6.479-6.487. Die Interpretation des Begriffs der „öffentlichen Sittlichkeit“ erfolgte hier in Bezug auf Art. XIV GATS, kann aber *mutatis mutandis* auf die Parallelvorschrift des Art. XX GATT übertragen werden.

³¹ In Bezug auf die Rechtsprechung des Appellate Body in *United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Devices*: Matsushita et al., *The World Trade Organization* (2015), S. 618.

³² Berrisch, in: Prieß/Berrisch/Pitschas (Hrsg.), *WTO-Handbuch* (2003), Abschnitt B.I.1., Rn. 236; dahingehend auch Wenzel, in: Wolfrum/Stoll/Hestermeyer (Hrsg.), *WTO – Trade in Goods* (2011), Article XX GATT, Rn. 6, m.w.N. Kritisch: Herrmann/Weiß/Ohler, *Welthandelsrecht* (2007), S. 358 f., allerdings ebenfalls die Anwendung der Norm in Konstellationen bejahend, welche die „Grundinteressen der Gesellschaft“ berühren, beispielsweise die Bekämpfung von Kinder- und Sklavenarbeit.

³³ Bericht des Appellate Bodys v. 22. Mai 2014, WT/DS400/AB/R; WT/DS401/AB/R, *European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, Rn. 5.201. Vgl. auch Matsushita et al., *The World Trade Organization* (2015), S. 742 f.

³⁴ Vgl. diesbezüglich die Aufzählung in § 2 Abs. 2 Nr. 2 des geplanten Sorgfaltspflichtengesetzes.

³⁵ So auch in Bezug auf die Einhaltung grundlegender Standards der ILO Marceau, in: Bethlehem et al. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Trade Law* (2009), Trade and Labour, S. 550.

³⁶ Bericht des Appellate Body v. 21. Dezember 2009, WT/DS363/AB/R, *China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products*, Rn. 336 f.

Verhandlungen zu treten. Effektiv verneinte das Gericht die gleiche Eignung derartiger Verhandlungen zur Wahrung der öffentlichen Sittlichkeit infolge der Unsicherheit hinsichtlich ihres Ausgangs.³⁷ Übertragen auf das deutsche Lieferkettengesetz kann dementsprechend angenommen werden, dass die Möglichkeit kooperativer Ansätze zur Bekämpfung der oben erwähnten Menschenrechtsverletzungen ebenfalls nicht die Notwendigkeit der Maßnahme nach den Maßstäben des WTO-Rechts in Frage stellen würde.

b. Territoriale Reichweite der Norm

Ebenso wie im Zusammenhang mit Art. XX lit. b), g) GATT³⁸ stellt sich auch bei Art. XX lit. a) GATT das Problem der territorialen Reichweite der Vorschrift. Ferner ist zu eruieren, inwieweit Regelungen, die auf die Produktion der importierten Ware Bezug nehmen, von dem Anwendungsbereich der Norm umfasst sind. Gegen eine Ausdehnung des Art. XX lit. a) GATT auf die Produktionsbedingungen im Ausfuhrland wird vorgebracht, dass die Norm gerade Ausdruck dessen ist, dass das WTO-Recht die unterschiedlichen moralischen und sittlichen Standards ihrer Mitglieder respektiert. Dementsprechend soll die Norm nicht Anwendung finden können, um einem anderen WTO-Mitglied die eigenen sittlichen Standards aufzuoktroyieren.³⁹ Nach dieser Auffassung wäre eine Berufung auf Art. XX lit. a) GATT in Bezug auf die Produktionsbedingungen im Ausfuhrland nur dann möglich, wenn die Norm zur Durchsetzung international anwendbarer Standards, die auch durch den Exportstaat akzeptiert werden, verwendet werden soll. In derartigen Fällen, die Menschenrechte und ILO-Standards betreffen, sei Art. XX lit. a) GATT anwendbar.⁴⁰ Gleiches müsste dementsprechend auch für die Durchsetzung von Vorgaben des zwingenden Völkerrechts (sog. *ius cogens*), worunter beispielsweise auch das Sklavereiverbot fällt, gelten. Hier gesteht die Völkerrechtsordnung dem Völkerrechtssubjekt *per se* keine Abweichungsmöglichkeit bezüglich der eigenen Bindung an den Völkerrechtssatz zu.⁴¹ Im Hinblick auf das geplante deutsche Sorgfaltspflichtengesetz wäre nach dieser Ansicht demnach zwischen den einzelnen verfolgten Zielsetzungen zu differenzieren: sofern eine menschenrechtliche Norm des Völkerrechts auch durch den Ausfuhrstaat akzeptiert wird, wäre eine Berufung auf Art. XX lit. a) GATT möglich, ebenso im Hinblick auf Maßnahmen zur Bekämpfung der Sklaverei als *ius cogens*.

Dennoch muss konstatiert werden, dass es durchaus fraglich ist, ob auch WTO-Spruchkörper einen derartigen restriktiven Ansatz verfolgen würden. Die Rechtsprechung in *European Communities – Seals* gibt keinen Anlass zu dieser Annahme. Hier wurde die Frage, ob die Exportstaaten vergleichbare Maßnahmen zum Tierschutz ergriffen, nicht im Rahmen der Berufung der Europäischen Union auf Art. XX lit. a) GATT thematisiert.

³⁷ Bericht des Appellate Body v. 07. April 2005, WT/DS285/AB/R, United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, Rn. 317.

³⁸ Siehe hierzu Bericht des Panels in *United States – Restrictions on Imports of Tuna*, ILM 1991 (30), Rn. 5.24 ff.; Bericht des Panels in *United States – Restrictions on Import of Tuna*, DS29/R, Rn. 5.15; Bericht des Panels in *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, Rn. 124 sowie *Stoll/Strack*, in: *Wolfrum/Stoll/Hestermeyer* (Hrsg.), *WTO – Trade in Goods* (2011), Art. XX lit. b) GATT, Rn. 52 und *Maz-Lück/Wolfrum*, in: *Ebed.*, Art. XX lit. g) GATT, Rn. 22 ff.

³⁹ *Wenzel*, in: *Wolfrum/Stoll/Hestermeyer* (Hrsg.), *WTO – Trade in Goods* (2011), Article XX lit. a) GATT, Rn. 16, 23 ff.

⁴⁰ *Ebed.*

⁴¹ Vgl. zu *ius cogens*: *Crawford, Brownlie's Principles of Public International Law* (2019), S. 581 ff.

4.3 Ergebnis

In Betracht kommt eine Überprüfung des deutschen Sorgfaltspflichtengesetzes am Maßstab des Art. XI:1 GATT. Ein *prima facie*-Verstoß hiergegen bzw. das Bejahen des Vorliegens einer „sonstigen Maßnahme“ im Sinne der Norm erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, insbesondere unter Berücksichtigung des sehr weiten Anwendungsbereichs der Norm nach der Rechtsprechung der WTO-Streitbeilegungsorgane.

Bei Annahme einer *de facto* handelsbeschränkenden Wirkung des geplanten Sorgfaltspflichtengesetzes käme eine Rechtfertigung mittels Art. XX lit. a) GATT infrage. In Anbetracht des nach der Rechtsprechung der WTO-Streitbeilegungsorgane weiten Anwendungsbereichs der Norm kann angenommen werden, dass der Begründungsansatz, wonach das Sorgfaltspflichtengesetz eine Maßnahme zur Vermeidung der oben ausgeführten Menschenrechtsverletzungen darstellt, durch die besagten Rechtsprechungsorgane akzeptiert werden würde. Hierbei wäre weiterhin die Vorgabe des Art. XX lit. a) GATT im Hinblick auf die Notwendigkeit der Maßnahme zu beachten. Alternative, gleich effektive Maßnahmen sind nicht ersichtlich; insbesondere wurde die gleiche Effektivität kooperativer Lösungsansätze in Form von Verhandlungen mit dem Ausfuhrstaat durch den *Appellate Body* in *United States – Gambling* verneint. Auch infolge der wenn nur äußerst geringen handelsbeschränkenden Wirkung des geplanten Sorgfaltspflichtengesetzes ergeben sich gegenwärtig keine durchgreifenden Bedenken hinsichtlich der Erforderlichkeit der avisierten Regelungen, wobei diese Einschätzung sicherlich von der finalen Ausgestaltung des Gesetzes sowie von dem jeweiligen Parteivorbringen in einem etwaigen WTO-Streitbeilegungsverfahren abhängig ist.

Fazit: Ein *prima facie*-Verstoß des deutschen Sorgfaltspflichtengesetzes gegen Art. XI:1 GATT erscheint insbesondere in Anbetracht des weiten Anwendungsbereichs der Norm nicht als von vornherein ausgeschlossen. Eine etwaigen sich aus dem deutschen Gesetz ergebenden handelsbeschränkenden Wirkung wäre aber wohl der Rechtfertigung über Art. XX lit. a) als Maßnahme zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit zugänglich, speziell unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des WTO Appellate Body in *European Communities – Seals*.

5. Alternative Lösungsansätze

Um die Menschenrechtssituation in den betroffenen Ländern zu verbessern, bieten sich auf europäischer Ebene diverse Alternativen zum deutschen Sorgfaltspflichtengesetz an, welche im Folgenden kurz erläutert werden sollen.

5.1 Aktuell diskutierte Regelungsansätze auf EU-Ebene

Auch auf EU-Ebene ist die Neuregelung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten entlang ihrer Lieferkette geplant. Die ursprünglich von der Kommission für Anfang des Jahres angekündigte Richtlinie zu Sorgfaltspflichten in der Lieferkette soll nun im Oktober unter dem Titel **„Sustainable Corporate Governance“** vorgelegt werden. Eine entsprechende öffentliche Konsultation endete im Februar.⁴² Bereits im Dezember 2020 gab es eine Entschließung des Europäischen Parlaments mit Empfehlungen zu nachhaltiger Unternehmensführung.⁴³ Im März verabschiedete das Parlament dann eine Entschließung mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen zusammen mit einem konkreten Vorschlag für einen Richtlinienentwurf.⁴⁴ Vorgeschlagene Rechtsgrundlage des Richtlinienentwurfs sind hierbei die Art. 50, 83 Abs. 2 AEUV und Art. 114 AEUV. Dies verdeutlicht die Binnenmarktbezogenheit der geplanten Regelungen.

Inhaltlich gehen die vom Europäischen Parlament empfohlenen Sorgfaltspflichten über die im deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) enthaltenen Verpflichtungen der Unternehmen hinaus: die Sorgfaltspflichten der Unternehmen sollen sich hier auf die Vermeidung von nachteiligen Auswirkungen auf die Menschenrechte, einschließlich sozialer, gewerkschaftlicher und arbeitsrechtlicher Rechte, auf die Umwelt, und auf *Good Governance*-Prinzipien erstrecken.⁴⁵ Im Übrigen ähnelt der durch das Europäische Parlament avisierte Ansatz dem des nationalen Gesetzgebers und der in der EU-Konfliktmineralien-VO⁴⁶ gewählten Herangehensweise. Unternehmen sollen ihren unionsrechtlichen Sorgfaltspflichten nachkommen, indem sie eine Strategie entwickeln, mittels derer sie die Art und den Kontext ihrer Tätigkeiten, auch geografisch, ermitteln und bewerten sowie feststellen, ob ihre Tätigkeiten und Geschäftsbeziehungen potenzielle oder tatsächliche nachteilige Auswirkungen in den soeben genannten Bereichen verursachen, zu ihnen beitragen oder direkt mit

⁴² Vgl. die Informationen auf der Website der Europäischen Kommission zum Gesetzgebungsverfahren: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance>.

⁴³ BERICHT über nachhaltige Unternehmensführung (2020/2137(INI))

⁴⁴ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2021 mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen (2020/2129(INL)).

⁴⁵ Vgl. Erwgr. 20 und Art. 1 Abs. 2 des in der Anlage zur Entschließung enthaltenen Vorschlags für die Ausarbeitung einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten und Rechenschaftspflicht von Unternehmen.

⁴⁶ Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten (Konfliktmineralien-VO), ABl. EU 2017 L Nr. 130/1.

ihnen verbunden sind.⁴⁷ Nach den Plänen des Parlaments ist diese Strategie zu veröffentlichen sowie den Arbeitnehmervertretern des Unternehmens, den Gewerkschaften sowie auf Antrag der nach mitgliedstaatlichem Recht zuständigen Behörde mitzuteilen.⁴⁸ Ähnlich wie das LkSG sieht auch der Richtlinienentwurf in der Entschließung des Parlaments die Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens für Interessenvertreter zur Äußerung von Bedenken potentieller oder tatsächlicher nachteiliger Auswirkungen der Geschäftstätigkeiten auf die genannten Bereiche⁴⁹ sowie die Benennung einer oder mehrerer zuständiger nationaler Behörden vor, die für die Aufsicht über die Anwendung der Richtlinie in ihrer in nationales Recht umgesetzten Form zuständig sind.⁵⁰ Diesen Behörden sollen auch Kontroll- und Untersuchungsbefugnisse hinsichtlich der Einhaltung der Vorgaben der Richtlinie zugesprochen werden.⁵¹ Schließlich sollen die Mitgliedstaaten angemessene Sanktionen für Verstöße gegen die aufgrund dieser Richtlinie erlassenen einzelstaatlichen Vorschriften festlegen und alle erforderlichen Maßnahmen treffen um sicherzustellen, dass die Sanktionen durchgesetzt werden.⁵²

In einem zentralen Unterschied zum LkSG umfasst die Richtlinie hierbei neben Unternehmen, die dem Recht eines Mitgliedstaats unterliegen oder im Unionsgebiet niedergelassen sind auch solche Unternehmen, die dem Recht eines Drittstaates unterliegen und nicht im Gebiet der Union niedergelassen sind, wenn sie durch den Verkauf von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen im Binnenmarkt tätig sind. Zwar kennt man eine derartige Regelungserstreckung auf Wirtschaftsteilnehmer mit Drittstaatszugehörigkeit auch aus anderen Rechtsgebieten, beispielsweise dem Datenschutzrecht.⁵³ Bedenklich erscheint jedoch die Vorstellung des Parlaments, dass diese drittstaatlichen Unternehmen die in der Richtlinie festgelegten Sorgfaltspflichten dadurch erfüllen, dass sie den entsprechenden Vorgaben gemäß der Umsetzung in das Recht des Mitgliedstaats, in dem sie tätig sind, nachkommen, und den in der Richtlinie festgelegten Sanktions- und Haftungsregelungen gemäß der Umsetzung in das Recht des Mitgliedstaats, in dem sie tätig sind, unterliegen. Insbesondere bleibt unklar, welche Vorgaben für drittstaatliche Unternehmen Anwendung finden würden, die in mehreren

⁴⁷ Art. 4 Abs. 2-9 des in der Anlage zur Entschließung enthaltenen Vorschlags für die Ausarbeitung einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten und Rechenschaftspflicht von Unternehmen.

⁴⁸ Art. 6 des in der Anlage zur Entschließung enthaltenen Vorschlags für die Ausarbeitung einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten und Rechenschaftspflicht von Unternehmen.

⁴⁹ Art. 9 des in der Anlage zur Entschließung enthaltenen Vorschlags für die Ausarbeitung einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten und Rechenschaftspflicht von Unternehmen.

⁵⁰ Art. 12 des in der Anlage zur Entschließung enthaltenen Vorschlags für die Ausarbeitung einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten und Rechenschaftspflicht von Unternehmen.

⁵¹ Art. 13 des in der Anlage zur Entschließung enthaltenen Vorschlags für die Ausarbeitung einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten und Rechenschaftspflicht von Unternehmen.

⁵² Art. 18 des in der Anlage zur Entschließung enthaltenen Vorschlags für die Ausarbeitung einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten und Rechenschaftspflicht von Unternehmen.

⁵³ Vgl. z.B. Art. 3 Abs. 2 lit. a) der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, ABl. (EU) 2016 L 119/1 (Datenschutz-Grundverordnung): „Diese Verordnung findet Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten von betroffenen Personen, die sich in der Union befinden, durch einen nicht in der Union niedergelassenen Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiter, wenn die Datenverarbeitung im Zusammenhang damit steht betroffenen Personen in der Union Waren oder Dienstleistungen anzubieten (...).“

Mitgliedstaaten der EU tätig sind. Hier droht – jedenfalls nach dem Vorschlag des Europäischen Parlaments – erhebliche Rechtsunsicherheit für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer.

Überdies wäre auch ein Unionssekundärrechtsakt an den Maßgaben des WTO-Rechts zu messen; die EU ist selbst Mitglied der Welthandelsorganisation und dementsprechend an die hieraus resultierenden rechtlichen Verpflichtungen gebunden.⁵⁴ Dementsprechend müsste auch eine Richtlinie, in der unternehmerische Sorgfaltspflichten in Bezug auf die Einhaltung menschen- und umweltrechtlicher Standards bei der Produktion der durch sie angebotenen Waren normiert werden, mit Art. XI:1 GATT vereinbar sein.⁵⁵ Aufgrund des parallelen Regelungsansatzes des deutschen LkSG und des Vorschlags des EU-Parlaments kann diesbezüglich weitestgehend auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Schwerer wiegende Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit der geplanten EU-Regelungen mit dem WTO-Recht ergeben sich allerdings hinsichtlich des deutlich umfangreichen Katalogs völkerrechtlicher Normen nicht nur aus dem Bereich des Menschenrechtsschutzes, sondern auch aus den Bereichen *Good Governance* und Umweltschutz. Zwar steht den WTO-Mitgliedern, wie schon erwähnt, grundsätzlich ein weiter Ermessensspielraum dahingehend zu, wie sie den Bereich der „öffentlichen Sittlichkeit“ im Rahmen von Art. XX lit. a) GATT auffüllen.⁵⁶ Allerdings bevorzugen Vertreter in der Literatur eine restriktive Anwendung der Norm in Bezug auf die Produktionsbedingungen im Ausland, um zu verhindern, dass das Einfuhrland anderen WTO-Mitgliedern seine eigenen Schutzstandards aufzwingt. Die Berufung auf Art. XX lit. a) GATT soll hiernach nur in Bezug auf solche Vorgaben möglich sein, zu deren Einhaltung sich das Produktionsland ebenfalls verpflichtet hat. Diese Vorgabe wäre im Hinblick auf die sich im Anhang zum Richtlinienvorschlag des EU-Parlaments befindlichen extensiven Listen mit Abkommen aus den Bereichen des Menschenrechts- und Umweltschutzes und der *Good Governance* wohl nur in den wenigsten Fällen erfüllt bzw. nur in dem reduzierten Maße, in dem sich das Land, in denen die Waren produziert werden, ebenfalls zur Einhaltung der jeweiligen Standards verpflichtet hat.

5.2 Positiv– oder Negativlisten

Als alternative Lösungsansätze werden zum Teil auch die Einführung von Positiv– oder Negativlisten, auf denen zuverlässige bzw. unzuverlässige Handelspartner aufgeführt werden, genannt.⁵⁷ Im Folgenden sollen dementsprechend diese Lösungsansätze auf ihre Praktikabilität sowie auf ihre Ausgestaltung in Übereinstimmung mit dem Unions– und WTO-Recht hin überprüft werden.

⁵⁴ *Weiß*, in: *von Arnould* (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen (2014), Vertragliche Handelspolitik der EU, Rn. 9.

⁵⁵ Hiervon ist die Frage nach der „unmittelbaren Wirkung“ des Welthandelsrechts in der Unionsrechtsordnung zu unterscheiden. Eine solche Möglichkeit der Berufung auf die WTO-Rechtswidrigkeit eines Unionsrechtsaktes im Rahmen einer Nichtigkeitsklage wird durch den EuGH nur unter engen Ausnahmenvoraussetzungen zuerkannt (sog. *Nakajima/Fediol*-Rechtsprechung), vgl. hierzu *Herrmann/Strein*, in: *von Arnould* (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen (2014), Die EU als Mitglied der WTO, Rn. 118 ff.

⁵⁶ S. oben, S. 6.

⁵⁷ Vgl. z.B. den Brief einzelner Abgeordneter der EVP-Fraktion an Justiz-Kommissar Reynders, <<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/menschenrechte-cdu-politiker-fordern-digitales-lieferkettenregister-fuer-den-eu-binnenmarkt/26777122.html?ticket=ST-3542204-O0LY9HIKHJmg5Rn1FN9d-ap3>>.

5.2.1 Mögliche Rechtsgrundlage und Ausgestaltung

Die Rechtsgrundlage eines entsprechenden Unionssekundärrechtsaktes ist von der genauen Ausgestaltung einer solchen „Listenlösung“ abhängig. Sollten hierauf nur natürliche oder juristische Personen aus Drittstaaten aufgeführt werden, wäre wohl Art. 207 AEUV heranzuziehen. Nach Art. 207 Abs. 2 AEUV sind das Europäische Parlament und der Rat befugt, mittels Verordnung Maßnahmen zu erlassen, die den Rahmen für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik der Union bestimmen. Die unionale Rechtssetzungsbefugnis ist hierbei auf Marktzugangsfragen beschränkt.⁵⁸ Dass mit einer handelspolitischen Maßnahme auch nicht-wirtschaftliche Ziele verfolgt werden, schließt hierbei nicht aus, dass eine Maßnahme auf Art. 207 AEUV gestützt werden kann.⁵⁹ Dementsprechend wäre ein Unionsrechtsakt, mittels dessen wirtschaftliche Beziehungen von EU-Unternehmen zu Wirtschaftsbeteiligten in Drittstaaten nur nach deren Aufnahme in einer entsprechenden Liste zulässig sind, auf Art. 207 Abs. 2 AEUV zu stützen.

Umgekehrt scheidet Art. 215 Abs. 1 AEUV im Titel des AEUV über restriktive Maßnahmen der EU als Rechtsgrundlage aus. Allgemeinen Anforderungen an drittstaatliche Ausführer hinsichtlich des Zugangs zum Binnenmarkt fehlt es an der spezifischen Anlassbezogenheit, die Voraussetzung für die Eröffnung des Anwendungsbereichs der Norm wäre.⁶⁰

Entsprechend würde eine auf Art. 207 Abs. 2 AEUV gestützte Verordnung die Voraussetzungen normieren, unter denen ein drittstaatliches Unternehmen in den Anwendungsbereich des Rechtsakts fallen würde und welche Kriterien erfüllt sein müssen, damit es in einer Positiv- oder Negativliste Aufnahme findet. Im Sinne der Flexibilität bzw. Anpassungsfähigkeit dieser Listen und aufgrund vergleichbarer Strukturen in anderen Bereichen des EU-Außenwirtschaftsrechts stünde zu erwarten, dass die Kommission in der Verordnung als die für die Durchführung der entsprechenden Prüfverfahren zuständige Behörde genannt werden würde. Es kann ferner erwartet werden, dass sie ermächtigt würde, Durchführungsrechtsakte oder delegierte Rechtsakte i.S.v. Art. 290 AEUV zur Aufstellung oder Änderung einer weltweiten Liste der Unternehmen zu erlassen, die die unionalen Vorgaben an die Wahrung von Menschenrechts- und/oder Umweltschutzstandards erfüllen (im Fall einer Positivliste) oder unterschreiten (im Fall einer Negativliste).⁶¹

⁵⁸ Weiß, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU (71. EL August 2020), Art. 207 AEUV, Rn. 88.

⁵⁹ Dies wurde auch durch den EuGH anerkannt, vgl. EuGH, Gutachten 2/15, EU-Singapur Freihandelsabkommen, Rn. 145; EuGH, Rs. C-281/01, Kommission v. Rat (Energy Star Agreement), Rn. 39, 43. Zu dem Komplex vgl. ferner Cremona, in: Koutrakos/Snell (Hrsg.), Research handbook on the law of the EU's internal market (2017), The internal market and external economic relations, S. 498.

⁶⁰ Weiß, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU (71. EL August 2020), Art. 207 AEUV, Rn. 58.

⁶¹ Vergleichbare Strukturen existieren beispielsweise im Recht der handelspolitischen Schutzinstrumente, wo die Kommission ebenfalls als Untersuchungsbehörde tätig wird bzw. die Schutzmaßnahmen in Form von Durchführungsverordnungen erlässt. Vgl. i.E. *Van Bael/Bellis*, EU Anti-Dumping and Other Trade Defence Instruments (2019), S. 4 ff. Vgl. ferner Art. 9 Konfliktmineralien-VO. Andere Beispiele, in denen die Kommission mittels delegiertem Rechtsakt zur Erstellung von „Negativlisten“ ermächtigt wird, stellen die Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 14.12.2005 über die Erstellung einer gemeinschaftlichen Liste der Luftfahrtunternehmen, gegen die in der Gemeinschaft eine Betriebsuntersagung ergangen ist, sowie über die Unterrichtung von Fluggästen über die Identität des ausführenden Luftfahrt-

5.2.2 Positivlisten

Bei Verwendung einer Positivliste (Caspary et al., 2021) werden exportierende Unternehmen z.B. von einer zentralen Stelle zertifiziert. Unternehmen in Deutschland und Europa können dann bedenkenlos Vorprodukte von diesen zertifizierten Unternehmen beziehen, ohne eigene Prüfungen durchführen zu müssen. Eine solche Lösung wäre günstiger für Importeure, da sie nicht eigenständig alle ihre Zulieferer überprüfen müssen (Felbermayr et al., 2020). Auch Exporteure in Entwicklungsländern würden von der Tatsache profitieren, dass sie sich nur einmal zertifizieren lassen müssten und sich nicht von jedem der von ihnen belieferten Unternehmen einzeln prüfen lassen müssen. Die Kosten wären so geringer, wenn auch nicht vollständig eliminiert.

Dem EU-Außenwirtschaftsrecht sind Listen-Ansätze nicht fremd. So enthält auch die Konfliktmineralien-VO einen „Positivlisten-Ansatz“ dahingehend, dass die Kommission dazu verpflichtet wird, Durchführungsrechtsakte zur Aufstellung oder Änderung einer weltweiten Liste der Namen und Anschriften verantwortungsvoller Hütten und Raffinerien zu erstellen.⁶² Dies dient allerdings lediglich dem Zweck, den nachgelagerten Unternehmen Sicherheit zu bieten, was die Praxis hinsichtlich der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette betrifft.⁶³ Demgegenüber erfordert die Konfliktmineralien-VO gerade nicht, dass sich die Geschäftsbeziehungen der Adressaten der Verordnung nur auf solche Raffinerien und Hütten beschränken, die in der besagten Liste aufgeführt sind. Eine rechtliche Vorgabe, wonach EU-Unternehmen nur Geschäftsbeziehungen entlang ihrer Lieferketten mit juristischen und/oder natürlichen Personen eingehen dürfen, die auch auf einer entsprechenden Liste der EU aufgeführt sind, wäre aufgrund des zu erwartenden signifikanten Verwaltungsaufwands für die Kommission kaum praktikabel. Insbesondere würde sie auch erhebliche Herausforderungen mit sich bringen, was ihre Konformität mit den Vorgaben des WTO- und des Unionsrechts angeht.

a) WTO-rechtliche Fragestellungen

Hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem WTO-Recht steht außer Frage, dass es sich bei einem derartigen Positivlisten-Ansatz um einen *prima facie* Verstoß gegen Art. XI:1 GATT handeln würde.

Je nach Ausgestaltung dieser Positivlisten käme auch ein Verstoß gegen die im GATT normierten Diskriminierungsverbote in Betracht, wobei hier insbesondere Art. III:4 GATT zu nennen wäre, wenn sich das Erfordernis der Aufnahme auf eine der besagten „Positivlisten“ ausschließlich auf Unternehmen aus Drittstaaten betrüge.

Die erhebliche handelsbeschränkende Wirkung einer derartigen Maßnahme würde nach der oben ausgeführten WTO-Rechtsprechung wiederum erhöhte Anforderungen nach sich ziehen, was die Bejahung der Erforderlichkeit und somit die Möglichkeit einer Rechtfertigung nach Art. XX lit. a) GATT

unternehmens und zur Aufhebung des Artikels 9 der Richtlinie 2004/36/EG, ABl. (EG) 2005 Nr. 344/15 und die Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 des Rates vom 29. September 2008 über ein Gemeinschaftssystem zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei, ABl. (EG) 2008 L Nr. 601/1 dar.

⁶² Artikel 9 Konfliktmineralien-VO.

⁶³ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 16 der Konfliktmineralien-VO.

anbelangt.⁶⁴ Auch wäre hier die Vorgabe des in Art. XX GATT normierten *Chapeau* zu beachten, wonach die Anwendung der in Frage stehenden Maßnahme u.a. keine verschleierte Beschränkung im internationalen Handel darstellen darf.⁶⁵ Ziel der Vorschrift ist es, einen Missbrauch der in Art. XX lit. a) bis j) normierten Ausnahmen zu verhindern. Schwerpunktmäßig wird hierbei geprüft, ob die für eine Handelsbeschränkung angeführten Schutzziele nur vorgeschoben sind und tatsächlich dazu dienen, eine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen in- und ausländischen Produkten oder zwischen Erzeugnissen aus unterschiedlichen Ländern zu verschleiern.⁶⁶ Das Vorliegen einer Diskriminierung ist dabei anhand anderer Kriterien zu beurteilen, als dies bei Art. I und III GATT der Fall ist.⁶⁷ Dabei zeigt die WTO-Rechtsprechung, dass die Vereinbarkeit mit dem in Art. XX GATT normierten *Chapeau* unter anderem dann fraglich ist, wenn die Maßnahme des WTO-Mitglieds in ihrer Anwendung zur Folge hat, dass die Exportländer sich an starre, rigide Vorgaben halten müssen, wenn sie in das entsprechende Land exportieren möchten, ohne dabei zu berücksichtigen, inwieweit diese Vorgaben im Hinblick auf die vorherrschenden Bedingungen im Ausfuhrland angebracht sind.⁶⁸ In Anbetracht dieser Rechtsprechung und in Anbetracht dessen, dass ein Positivlisten-Ansatz vor Aufnahme eines Unternehmens mit Drittstaatszugehörigkeit in die besagte Liste *de facto* zeitweise die komplette Verhinderung von Exportmöglichkeiten in die EU zur Folge hätte, muss in Frage gestellt werden, ob ein sich ausschließlich auf Drittstaatsunternehmen beziehender Positivlistenansatz den Anforderungen des *Chapeau* aus Art. XX GATT genügen würde.

b) Unionsrechtliche Fragestellungen

Auf unionsrechtlicher Ebene würde das Erfordernis, seine Geschäftsbeziehung auf juristische und/oder natürliche Personen zu beschränken, die auf einer entsprechenden Liste der Kommission aufgeführt sind, insbesondere einen Eingriff in die durch Art. 16 der EU-Grundrechtecharta (GRC)⁶⁹ geschützte unternehmerische Betätigungsfreiheit darstellen. Der Schutzbereich des Art. 16 umfasst nach der Rechtsprechung des EuGH die Vertragsfreiheit der Unternehmen,⁷⁰ worunter auch die freie Wahl des Vertragspartners fällt.⁷¹ Träger dieses Grundrechts sind neben allen natürlichen Personen und juristischen Personen i.S.d. Unionsrechts auch juristische Personen mit Sitz in Drittstaaten.⁷² Daher würde ein Positivlisten-Ansatz einen erheblichen Eingriff in die unionsrechtlich garantierten Rechte sowohl der EU-

⁶⁴ S. oben, S. 7.

⁶⁵ Dass sich die Vorgabe des *Chapeaus* auf die *Anwendung* der Maßnahme, und nicht ihre inhaltliche Ausgestaltung bezieht, wurde durch den Appellate Body in *United States – Shrimp* klargestellt, WT/DS58/AB/R, Rn. 160.

⁶⁶ Vgl. den Bericht des Panels in *European Communities – Asbestos*, WT/DS135/R, Rn. 8.231 ff; *Wolfrum*, in: *ders./Stoll/Hestermeyer* (Hrsg.), *WTO – Trade in Goods* (2011), Article XX GATT [Introduction], Rn. 45; *Herrmann/Weiß/Ohler*, *Welthandelsrecht* (2007), S. 232 f.

⁶⁷ *Van den Bossche/Zdouc*, *The Law and Policy of the World Trade Organization* (2017), S. 595; *Wolfrum*, in: *ders./Stoll/Hestermeyer* (Hrsg.), *WTO – Trade in Goods* (2011), Article XX GATT [Introduction], Rn. 27; *Herrmann/Weiß/Ohler*, *Welthandelsrecht* (2007), S. 232 f.

⁶⁸ Vgl. den Bericht des Appellate Body in *United States – Shrimp*, WT/DS58/AB/R, Rn. 164 f: "Section 609, in its application, imposes a single, rigid and unbending requirement that countries applying for certification (...) adopt a comprehensive regulatory program that is essentially the same as the United States' program, without inquiring into the appropriateness of that program for the conditions prevailing in the exporting countries."

⁶⁹ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. (EU) 2012 C Nr. 326/391.

⁷⁰ EuGH, Urteil v. 22.01.2013, Rs. C-283/11, *Sky Österreich*, Rn. 42.

⁷¹ EuGH, Urteil v. 18. Juli 2013, Rs. C-426/11, *Alemo-Herron*, Rn. 32.

⁷² *Jarass*, *Charta der Grundrechte der EU* (2021), Art. 16 GRC, Rn. 11 f.

Unternehmen, als auch ihrer Geschäftspartner in Drittstaaten darstellen, der der Rechtfertigung gem. Art. 52 GRC bedürfte. Der Schutz von Menschenrechten im Ausland stellt sicherlich eine „von der Union anerkannte, dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung“ i.S.v. Art. 52 Abs. 1 S. 2 GRC dar. Der EuGH verlangt jedoch in ständiger Rechtsprechung, dass dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dadurch Rechnung getragen wird, dass die erlassenen Maßnahmen nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei die durch sie verursachten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen dürfen.⁷³ Ob der Positivlisten-Ansatz und die damit einhergehende erhebliche und pauschale Einschränkung der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit zahlreicher Unternehmen diesen Anforderungen genügen würde, hinge von der genauen Ausgestaltung eines derartigen Unionsrechtsaktes ab. In jedem Fall wäre die Einführung der Regelung wohl nur nach Ablauf von Übergangsfristen möglich, um den betroffenen Unternehmen eine entsprechende Anpassung ihrer Geschäftsbeziehungen zu gestatten.

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die Wahrung der Verteidigungsrechte in allen Verfahren, die gegen eine Person eingeleitet werden und die zu einer diese Person beschwerenden Maßnahme führen können, ein wesentlicher Grundsatz des Unionsrechts.⁷⁴ Darüber hinaus ist das Recht auf eine gute Verwaltung, das den Anspruch auf rechtliches Gehör einschließt, ein inhärenter Bestandteil der effektiven Wahrung der Verteidigungsrechte und wird in Artikel 41 (2) (a) der Charta der Grundrechte der EU ausdrücklich anerkannt. Dies umfasst unter anderem das Recht einer Person, dass ihre Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden. Hieraus folgt das Recht, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird, Zugang zu den sie betreffenden Akten und die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen.⁷⁵ Dementsprechend müsste den betroffenen (Drittstaats-)Unternehmen im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens die Möglichkeit gegeben werden, ihre Rechte effektiv wahrzunehmen. Dies würde sowohl Akteneinsichts- als auch Anhörungsrechte *vor* einer Entscheidung der Kommission über die (Nicht-)Aufnahme auf die Liste der „zuverlässigen“ Unternehmen sowie die Möglichkeit, fehlerhafte Informationen zu berichtigen, umfassen. Insoweit kann eine Parallele zum Recht der handelspolitischen Schutzinstrumente gezogen werden, wo den Beteiligten während des der Verhängung der entsprechenden Schutzmaßnahmen vorangehenden Verwaltungsverfahrens ebenfalls umfangreiche Beteiligungs- und Äußerungsrechte eingeräumt werden.⁷⁶ Eine Beschränkung auf *ex post*-Beteiligungsrechte und Einsichtsmöglichkeiten würde zwar den mit einer solchen Lösung einhergehenden erheblichen Verwaltungsaufwand für die Kommission reduzieren, dürfte aber kaum mit den soeben skizzierten Gewährleistungsinhalten des Rechts auf eine gute Verwaltung in Einklang zu bringen sein.

5.2.3 Negativlisten

Das Gegenstück zu einer Positivliste wäre eine Negativliste. Ausländische Unternehmer, die Menschenrechte missachten, können mithilfe des EU-Magnitsky-Act sanktioniert werden. Ausländische Unterneh-

⁷³ M.w.N. *Schwerdtfeger*, in: *Meyer/Hölscheidt* (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2019), Art. 52 GRC, Rn. 38.

⁷⁴ M.w.N. EuG, Rs. T-170/09, Shanghai Biaowu High-Tensile Fasteners Co Ltd., Rn. 130.

⁷⁵ Art. 41 Abs. 1, 2 GRC.

⁷⁶ Vgl. im Einzelnen *Van Bael/Bellis*, EU-Antidumping and Other Trade Defence Instruments (2019), S. 399 ff.

men aus Drittstaaten, die Menschenrechte missachten, könnten von der EU nach einem Konsultationsprozess auf eine „schwarze Liste“ gesetzt werden. So verfolgen es die USA in ihrem Global Magnitsky Act mit der sogenannten „entity list“. Mit diesen Unternehmen dürfte dann nicht mehr gehandelt werden. Dieses Verbot wäre für alle Mitglieder einer Lieferkette bindend und entsprechend entlang der Lieferkette zu kommunizieren.

Die Vorteile einer Negativliste liegen in der Zielgenauigkeit und in einem geringem Bürokratieaufwand für Unternehmen, sowie in der Rechtssicherheit, da die Notwendigkeit der zwangsläufig subjektiven Prüfung der „compliance“ durch Unternehmen entfiel. Die Regierungen der Industrieländer, die bislang für Sorgfaltspflichtengesetze eintreten, wären gehalten, nachweisbare Verletzungen von Arbeitnehmerrechten selbst anhand der maßgeblichen internationalen Standards sowie nationaler Gesetzgebung zu bewerten und im Zusammenwirken mit gleichgesinnten Regierungen ein konzertiertes Verfahren zu praktizieren. Ein solches Vorgehen auf EU-Ebene würde nationale Lieferkettengesetze ersetzen und hätte erhebliche Durchgriffskraft auf Unternehmen. Betroffenen Unternehmen wäre das Klagerecht einzuräumen und natürlich könnten sie nach Beseitigung ihres Fehlverhaltens von der Sanktionsliste gelöscht werden. Die Festlegung der Kriterien, wann ein Unternehmen auf die Liste gesetzt wird sowie ein faires und effizientes Anhörungs- und Rechtsbehelfsverfahren wären als Grundprinzipien der Rechtsstaatlichkeit für die Akzeptanz einer solchen Negativliste elementar. Den Exporteuren entstehen damit deutlich weniger Kosten als bei einer Positivliste, da sie sich nur einer Überprüfung stellen müssen, wenn sie auf die Negativliste gesetzt werden.

Infolge der im vorherigen Abschnitt dargelegten Problemstellungen administrativer wie rechtlicher Art, die sich aus einem Positivlisten-Ansatz ergeben würden, erscheint ein Negativ-Listensatz eine bedenkenswerte alternative Lösung zum Ziele der Wahrung der Menschenrechte entlang der Lieferkette. Konträr zu dem durch die Erstellung von Positivlisten verfolgten Ansatz wäre hier ein Abbruch der Geschäftsbeziehungen durch EU-Unternehmen oder ein Verbot der Einfuhr von Waren in den Binnenmarkt nur dann erforderlich, wenn zuvor festgestellt wurde, dass ein drittstaatliches Unternehmen nicht ausreichend auf die Einhaltung menschenrechtlicher und arbeitnehmerrechtlicher Standards in seinen Produktionsbedingungen hinwirkt oder gar selbst Verletzungshandlungen begeht. Derartige Negativlisten existieren bereits in verschiedenen Bereichen des Unionsrechts: so ist auf Grundlage der Verordnung über untersagte Luftfahrtunternehmen⁷⁷ eine Liste über die Luftfahrtunternehmen erstellt worden, die in der Union infolge von Sicherheitsbedenken einer Betriebsuntersagung unterliegen. Diese Liste wird von der Kommission regelmäßig aktualisiert.⁷⁸ Ebenso setzt die EU-Verordnung zur Bekämpfung der illegalen Fischerei⁷⁹ fest, nach welchen Kriterien und in welchem Verfahren die Kommission zur

⁷⁷ Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 14.12.2005 über die Erstellung einer gemeinschaftlichen Liste der Luftfahrtunternehmen, gegen die in der Gemeinschaft eine Betriebsuntersagung ergangen ist, sowie über die Unterrichtung von Fluggästen über die Identität des ausführenden Luftfahrtunternehmens und zur Aufhebung des Artikels 9 der Richtlinie 2004/36/EG, ABl. (EG) 2005 Nr. 344/15 (Luftfahrtunternehmen-VO).

⁷⁸ Art. 3, 4 Luftfahrtunternehmen-VO.

⁷⁹ Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 des Rates vom 29. September 2008 über ein Gemeinschaftssystem zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei, ABl. (EG) 2008 L Nr. 601/1 (Fischerei-VO).

Aufstellung und Aktualisierung einer Liste ermächtigt ist, in welcher Schiffe genannt werden, die illegale Fischerei betreiben.⁸⁰ Ferner kann die Kommission auch eine Liste erstellen, in der bei der Bekämpfung illegaler Fischerei nicht kooperierende Drittländer genannt werden.⁸¹ Als Folge der Aufnahme in eine der beiden Listen ist u.a. die Einfuhr von Fischereierzeugnissen aus Fängen von Fischereifahrzeugen, welche die Flagge eines nicht kooperierenden Drittlandes führen oder aus den Fängen eines Fischereifahrzeugs, das sich selbst auf der erstgenannten Liste befindet, stammen, in die Union untersagt.⁸²

Im Außenwirtschaftsrecht ist an dieser Stelle das Recht der handelspolitischen Schutzinstrumente der EU zu nennen: auch hier finden die Antidumping– oder Ausgleichszölle der EU nur Anwendung auf drittstaatliche Ausführer, für die das Vorliegen von Dumping oder die Ausfuhr subventionierter Waren positiv festgestellt werden kann (oftmals zur Vermeidung von Umgehungen allerdings auf andere Unternehmen aus dem gleichen Exportland erstreckt).⁸³

Ein derartiger „*Blacklisting*“-Ansatz hätte nicht nur den Vorteil, dass er administrativ deutlich besser durch die Kommission zu bewältigen wäre. Auch die rechtlichen Bedenken, denen er begegnen würde, fielen deutlich geringer aus, wie im Folgenden dargelegt werden wird.

a) WTO-rechtliche Fragestellungen

So würde zwar auch eine Listung drittstaatlicher Unternehmen auf einer „Negativliste“ einen *prima facie*-Verstoß gegen das in Art. III:4 GATT normierte Gebot der Inländergleichbehandlung darstellen. Die oben zum Ausdruck gebrachten Unsicherheiten, was die Möglichkeit einer Rechtfertigung eines „Listenansatzes“ über Art. XX lit. a) GATT anbelangt, stellen sich hier allerdings nur in reduziertem Umfang. Dies liegt insbesondere in der deutlich geringeren Intensität eines solchen Negativlisten-Ansatzes, was die Einschränkung der Exportmöglichkeiten aus Drittstaaten innerhalb der EU anbelangt, und der damit einhergehenden größeren Zielgenauigkeit der Maßnahme: lediglich Unternehmen, für die eine Verletzung von Menschenrechten positiv festgestellt wurde, wären von der Aufnahme in die Liste und der damit einhergehenden Einschränkung ihrer Exportmöglichkeiten betroffen.

b) Unionsrechtliche Fragestellungen

Ebenso gilt, dass sich auch ein Negativlisten-Ansatz an den Vorgaben des Art. 16 GRC und den justiziellen Grundrechten aus Art. 41 GRC messen lassen müsste. Auch hier sind die Bedenken hinsichtlich der Rechtfertigung eines Eingriffs in Art. 16 GRC infolge der Aufnahme auf eine Negativliste aufgrund der genaueren „Zielrichtung“ der Maßnahmen weniger durchgreifend.

Hinsichtlich der Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens, das einer Aufnahme auf die Negativliste vorausgehen würde, könnten Anleihen in anderen Bereichen des EU-Außenwirtschaftsrechts genommen werden. Hier ist insbesondere das bereits erwähnte Recht der handelspolitischen Schutzinstrumente der EU zu erwähnen, das über ein ausdifferenziertes Verwaltungsverfahren verfügt, das der Verhängung handelspolitischer Schutzmaßnahmen gegenüber den Exporteuren der von den Maßnahmen

⁸⁰ Art. 27 ff. Fischerei-VO.

⁸¹ Art. 31 ff. Fischerei-VO.

⁸² Art. 37 und Art. 39 Fischerei-VO.

⁸³ Zum Ablauf eines Antidumping– oder Antisubventionsverfahrens vgl. *Van Bael and Bellis*, EU Antidumping and Other Trade-Defence Instruments (2019), S. 343 ff.

betroffenen Produkte vorausgeht.⁸⁴ Auch, was die Verfahrenseinleitung anbelangt, könnten insofern Parallelen zu den in der EU durchgeführten Antidumping– und Antisubventionsverfahren gezogen werden. Hier ist eine Verfahrenseinleitung *ex officio* durch die Kommission möglich; in der Praxis erfolgt die Verfahrenseinleitung aber meist infolge der Einreichung einer Beschwerde durch die durch die Einfuhr der gedumpten oder subventionierten Waren geschädigte EU-Industrie. Daneben ist es seit dem Inkrafttreten der Reform der handelspolitischen Schutzinstrumente der EU im Jahr 2018⁸⁵ auch Gewerkschaften möglich, eine Beschwerde an die Kommission zu unterstützen.⁸⁶ Dementsprechend zeigt sich, dass das EU-Außenhandelsrecht auch in anderen administrativen Verfahren die Verfahrenseinleitung und die -beteiligung nicht-staatlicher Akteure kennt. Erwähnenswert ist insoweit, dass an anderer Stelle des Anti-Dumping– und Antisubventionsverfahrens auch Nicht-Regierungsorganisationen oder Verbraucherverbände Gehör finden.⁸⁷ Bezogen auf die Einleitung eines Verfahrens hinsichtlich der Aufnahme eines Unternehmens auf eine menschen– und/oder umweltrechtliche „Negativliste“ wäre es dementsprechend denkbar, Anleihen im Recht der handelspolitischen Schutzinstrumente zu nehmen und die Verfahrenseinleitung durch die Kommission auf Antrag von Mitgliedern der EU-Industrie, aber auch durch Gewerkschaften oder Nicht-Regierungsorganisationen zu ermöglichen. Einen Missbrauch dieses Rechts könnte man durch die Festlegung bestimmter Kriterien, die Entitäten zu erfüllen haben, damit sie eine Beschwerde bei der Kommission einreichen können, begegnen. So wird z.B. im Recht der handelspolitischen Schutzinstrumente gefordert, dass ein gewisser Anteil der EU-Industrie die Beschwerde unterstützt.⁸⁸ Auch für Gewerkschaften oder Nicht-Regierungsorganisationen könnten formale Kriterien festgelegt werden, die diese zu erfüllen haben, damit ihnen ein Beschwerderecht zukäme.⁸⁹

Parallelen könnten ferner zum Antidumping– und Antisubventionsrecht dahingehend gezogen werden, dass auch in diesem Rechtsgebiet die Untersuchungsmöglichkeiten der Kommission vor Ort, also im

⁸⁴ Im Einzelnen zu den Verwaltungsverfahren im EU-Außenwirtschaftsrecht *Eeckhout*, Administrative Procedures in EU External Trade Law – Note Prepared for the Directorate-General of Internal Policies of the European Parliament (2011), abrufbar unter [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/432758/IPOL-JURI_NT\(2011\)432758_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/432758/IPOL-JURI_NT(2011)432758_EN.pdf).

⁸⁵ Verordnung (EU) 2018/825 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/1036 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern und der Verordnung (EU) 2016/1037 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern, ABl. EU 2018 L 143/1.

⁸⁶ Art. 5 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/1036 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern (Antidumping-GVO), ABl. EU 2016 L 176/21 und die Parallelvorschrift des Art. 10 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2016/1037 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern (Antisubventions-GVO).

⁸⁷ Vgl. Art. 21 Abs. 2 Antidumping-GVO und die Parallelvorschrift des Art. 31 Abs. 2 Antisubventions-GVO.

⁸⁸ Vgl. Art. 5 Abs. 4 Antidumping-GVO und die Parallelvorschrift des Art. 31 Abs. 6 Antisubventions-GVO.

⁸⁹ So sieht beispielsweise § 11 Abs. 2 des Regierungsentwurfs zum deutschen Lieferkettengesetz vor, dass die Ermächtigung einer Gewerkschaft oder Nichtregierungsorganisation zur gerichtlichen Geltendmachung der Verletzung von Rechtspositionen nur dann möglich ist, wenn sie „eine auf Dauer angelegte eigene Präsenz unterhält und sich nach ihrer Satzung nicht gewerbsmäßig und nicht nur vorübergehend dafür einsetzt, die Menschenrechte oder entsprechende Rechte im nationalen Recht eines Staates zu realisieren.“ Eine ähnliche Kategorisierung oder die positive Akkreditierung entsprechender Organisationen wäre auch auf EU-Ebene in Erwägung zu ziehen.

Nicht-EU-Ausland, stark begrenzt sind und die Ausführer als potentielle Adressaten einer späteren, für sie nachteiligen Schutzmaßnahme *per se* keine Anreize haben, mit der Kommission bei ihrer Untersuchung zu kooperieren. Diesem Problem wird im Recht der handelspolitischen Schutzinstrumente dadurch begegnet, dass bei Nicht-Kooperation der betroffenen Ausführer die Entscheidung der Kommission auf Grundlage der verfügbaren Fakten („*facts available*“) getroffen wird. Dies ist für die Ausführer regelmäßig mit erheblichen Nachteilen in Form höherer Antidumping- oder Ausgleichszölle verbunden.⁹⁰ Dieser Regelung entsprechend könnte auch in dem der Listung eines Unternehmens auf einer „Negativliste“ vorangehenden Verwaltungsverfahren festgesetzt werden, dass bei mangelnder Kooperation mit der Untersuchung der Kommission diese ihre Entscheidung auf Grundlage der „verfügbaren Fakten“ stützen kann, im konkreten Fall also insbesondere auf die durch die die Beschwerde einreichenden Organisationen bereitgestellten Informationen. Auf der anderen Seite enthält der bestehende Antidumpingmechanismus auch ein Rechtsschutzverfahren, dass betroffenen Unternehmen ermöglicht Stellung zu nehmen und Anschuldigen zu entkräften, bevor Sanktionen in Kraft treten. Dieser Ansatz kann und sollte in einem europäischen Lieferkettengesetz unbedingt übernommen werden.

Schließlich wäre in Erwägung zu ziehen, dass der EU-Rechtsakt, mittels dessen ein derartiger Negativlisten-Ansatz etabliert werden sollte, auch Regelungen zur Vermeidung und der Sanktionierung der Umgehung oder Nicht-Beachtung der hierin normierten Vorgaben enthalten sollte.

Im Übrigen würde sich ein Negativlisten-Ansatz auch in das Gefüge der EU-Sanktionen als Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen einfügen. Nennenswert sind hierdurch insbesondere die durch die EU im Dezember 2020 nach dem US-amerikanischen Vorbild des „*Magnitsky Acts*“ verabschiedeten Sekundärrechtsakte, mittels derer restriktive Maßnahmen gegen Personen und Organisationen ergriffen werden können, die schwere Menschenrechtsverletzungen zu verantworten haben.⁹¹

5.3 Weitere Alternativen

Eine weitere Möglichkeit wäre eine stärkere Nutzung von bestehenden Instrumenten der Handelspolitik, beispielsweise Sanktionen. So bietet Handelspolitik 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, Everything but Arms-Programm) kann die Gewährung der Vorteile (ohne Gegenleistung) an die Einhaltung von Arbeitsstandards gebunden werden. Im Misserfolgsfall würden die Vorteile verweigert. Dies wären allerdings scharfe Eingriffe, die nur auf den formalen Arbeitsmarkt wirken würden. Informelle Arbeitsverhältnisse blieben unerfasst. Allerdings kann die EU auch dann Maßnahmen ergreifen, wenn Missstände in Sektoren auftreten, aus denen keine Vorprodukte nach Europa geliefert werden.

Art XX GATT bietet zudem Möglichkeiten, den Schutz von Menschen durch handelsbeschränkende Maßnahmen beispielsweise gegen Produkte, die von Gefangenen hergestellt wurden, unter der

⁹⁰ Vgl. im Einzelnen Müller-Ibold, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt (Hrsg.), EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht (16. EL Oktober 2020), Art. 18 Antidumping-GVO, Rn. 24 ff.

⁹¹ Vgl. Verordnung (EU) 2020/1998 des Rates vom 7. Dezember 2020 über restriktive Maßnahmen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen und –verstöße, ABl. (EU) 2020 L 410/1 und Beschluss (GASP) 2020/1999 des Rates vom 7. Dezember 2020 über restriktive Maßnahmen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen und –verstöße, ABl. (EU) 2020 L 410/13.

Voraussetzung der Verhältnismäßigkeit und der Notwendigkeit, zu verbessern. Diese Voraussetzungen sind in der laufenden Rechtsauslegung wegen der Gefahr protektionistischen Missbrauchs eng gefasst worden und haben daher die Möglichkeit von Art XX GATT bislang kaum zum Zuge kommen lassen können

Eine weitere Möglichkeit besteht in der Intensivierung der Entwicklungszusammenarbeit. Konkret könnte die gesamte Entwicklungszusammenarbeit (wirtschaftlich, finanziell, personell) 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. Sollten Umsetzungen an Ressourcenmangel leiden, sollte dieser Mangel durch die Entwicklungszusammenarbeit gelindert werden.

Fazit: Grundsätzlich gelten die für das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz relevanten rechtlichen Erwägungen ebenso für den in der Resolution des Europäischen Parlaments enthaltenen Vorschlag für eine Lieferkettenrichtlinie auf EU-Ebene. Dieser wählt einen ähnlichen Ansatz wie das deutsche Sorgfaltspflichtengesetz, nämlich die Festschreibung unternehmerischer Sorgfaltspflichten sowie einer *ex post*-Haftung der Unternehmen bei Nichteinhaltung dieser Sorgfaltspflichten. Zentrale Unterschiede, aus denen sich schwerer wiegende Bedenken hinsichtlich der *prima facie*-Vereinbarkeit des Vorschlags mit Art. XI:1 GATT ergeben, stellen die umfangreichere Liste der Sorgfaltspflichten sowie die Erstreckung des Anwendungsbereichs der geplanten Richtlinie auch auf drittstaatliche Unternehmen dar. Dennoch gilt auch hier, dass ein Verstoß gegen Art. XI:1 GATT wohl mittels Art. XX lit. a) GATT gerechtfertigt werden könnte.

Als bedenkenswerte Alternative auf EU-Ebene erscheint ein Listenansatz, mittels dessen Unternehmen, die Menschenrechtsverletzungen begehen oder aber nicht hinreichend auf die Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in ihren Produktionsbedingungen hinwirken auf einer Negativliste aufgeführt werden („*Blacklisting*“). Folge der Aufnahme auf einer derartigen Liste wäre der Ausschluss aus dem EU-Wirtschaftsverkehr. Ein umgekehrter „Positivlisten-Ansatz“ wäre erheblichen Zweifeln ausgesetzt, was seine Praktikabilität und Vereinbarkeit mit unions- und WTO-rechtlichen Vorgaben anbelangt. Demgegenüber wäre der mit einem „Negativlisten-Ansatz“ einhergehende administrative Aufwand nicht nur deutlich besser zu bewältigen, auch die rechtlichen Bedenken wären infolge der höheren „Zielgenauigkeit“ und dementsprechend des Vermeidens des Eingreifens in unionsrechtlich garantierte Rechtspositionen unbeteiligter Dritter weniger durchgreifend.

Hinsichtlich der Ausgestaltung des Verfahrens, das der Aufnahme eines Unternehmens auf einer derartigen Negativliste vorausgeht, könnte auf die bewährten Strukturen und Erfahrungen aus einem anderen Bereich des Außenwirtschaftsrechts der EU recurriert werden: dem Recht der handelspolitischen Schutzinstrumente. Dies hätte weiter zur Folge, dass hinsichtlich einzelner Verfahrensschritte auf bereits bestehende Erfahrungswerte innerhalb der Kommission, die wohl auch hier als die für die Verfahren zuständige Behörde agieren würde, zurückgegriffen werden könnte. Konkret könnten beispielsweise formale Kriterien festgelegt werden, die Nicht-Regierungsorganisationen zu erfüllen haben, damit ihnen ein Beschwerderecht zukäme. Außerdem sollten Rechtsschutzverfahren etabliert werden, die es Unternehmen ermöglichen, Anschuldigungen zu entkräften, bevor Sanktionen in Kraft treten oder um diese zu beenden.

6. Handlungsvorschlag: Negativlistenansatz statt Lieferkettengesetz

In diesem Gutachten wird ein europäischer Negativlistenansatz an Stelle nationaler Lieferkettengesetze vorgeschlagen. Damit ist eine zentral behördlich geführte Liste gemeint, die Unternehmen aufführt, die in Lieferketten mit europäischer Beteiligung nicht auftauchen dürfen. Es müsste genau geklärt werden, welche Tatbestände und welche Prozesse zu einem Listing und zu einem Delisting von Unternehmen führen; in diesem Gutachten werden dazu Vorschläge gemacht.

Ein Negativlistenansatz hat mehrere Vorteile, die hier kurz rekapituliert werden sollen. Der wichtigste Vorteil besteht darin, dass den Unternehmen in Europa und Deutschland keine neue Überwachungs- und Berichtspflichten sowie keine weiteren diffusen rechtlichen Risiken aufgebürdet werden. Die Überwachung wäre in einer europäischen Behörde zentralisiert, bei der alle Informationen über mögliche Menschenrechtsverletzungen gesammelt, ausgewertet und verifiziert werden können. Das entlastet die europäischen Unternehmen erheblich, die diese Aufgabe sonst für die eigenen Liefernetzwerke fortlaufend durchführen und aktualisieren müssten.

Die Liste würde Rechtsunsicherheiten minimieren, weil für die Unternehmen stets klar ersichtlich wäre, wenn „Compliance“ gegeben ist. Damit wäre sichergestellt, dass die Unternehmen keine Anreize für einen Rückzug aus ärmeren Ländern oder zu einer entwicklungspolitisch kontraproduktiven Neukalibrierung ihrer Wertschöpfungsnetzwerke haben. Die möglichen unerwünschten Nebenwirkungen für Entwicklungsländer blieben dann aus. Außerdem würde für die europäischen Unternehmen ein Level-Playing-Field geschaffen sowie die Entstehung von Wettbewerbsnachteilen gegenüber ausländischen Wettbewerbern verhindert.

Um ungerechtfertigte Sanktionen zu vermeiden ist ein funktionierendes Rechtsschutzverfahren inklusive Akteneinsichts- und Anhörungsrecht für betroffene Zulieferer, z. B. in Anlehnung an bereits bestehende Handelsschutzmechanismen, dringend erforderlich.

Der Negativlistenansatz führt nicht zu einer Delegation von Verantwortlichkeit über die Einhaltung internationaler Normen von staatlichen Stellen auf private Unternehmen. Auch das ist ein Vorteil, vor allem weil eine staatliche Stelle den Listing-Prozess in der Hand hielte. In Zeiten großer und zunehmender geoökonomischer Spannungen mit staatskapitalistisch geprägten Ländern ist es gut, wenn nicht Gerichte, sondern politische Instanzen darüber befinden, ob ein ausländisches Unternehmen sanktioniert werden soll oder nicht. Mit so strukturierten Verfahren, wie zum Beispiel den Anti-Dumping-Instrumenten, hat die EU gute Erfahrungen gemacht. Auf der anderen Seite bestünde bei einer solchen Politisierung die Gefahr von Gegensanktionen durch Handelspartner die sich durch Negativlisten systematisch benachteiligt sehen.

Für den Negativlistenansatz spricht auch, dass dieser zwischen Staaten ausgetauscht werden kann, und so verfügbare Informationen besser genutzt werden können. Er kann als Kooperationsvehikel zwischen der EU, dem Vereinigten Königreich, der Schweiz oder den USA dienen – um nur einige Länder zu nennen. Letztere haben mit der „entity list“ bereits ein ähnlich strukturiertes Instrument.

Insgesamt würde ein solcher Negativlistenansatz die Menschenrechtslage der betroffenen Arbeitnehmer vor Ort stärken und dabei die finanzielle und bürokratische Belastung sowohl europäischer Importeure als auch der Exporteure in Entwicklungsländern minimieren. Gleichzeitig stellt er eine Möglichkeit der internationalen Kooperation dar, die es Deutschland und der EU erlauben würde, auch andere Länder in den Prozess einzubinden. Dies würde nicht nur die Effektivität des Instruments erhöhen, sondern auch die geostrategische Position der EU stärken.

Literatur

- Alcalá, F. und Ciccone, A. (2004). Trade and Productivity. *Quarterly Journal of Economics* 119(2): 613-646.
- Allen und Overy (2020). Mandatory human rights due diligence laws: the Netherlands led the way in addressing child labour and contemplates broader action. Abgerufen 14. April, 2021 (<https://www.allenoverly.com/en-gb/global/news-and-insights/publications/mandatory-human-rights-due-diligence-laws-the-netherlands-led-the-way-in-addressing-child-labour-and-contemplates-broader-action>).
- Atlantic Council (2020). The European Magnitsky Law—A milestone with a lot of potential. Abgerufen 14. April, 2021 (<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-european-magnitsky-law-a-milestone-with-a-lot-of-potential/>).
- Balasubramanyam, V. N., und Salisu M. A. (1991). Export Promotion, Import Substitution and Direct Foreign Investment in Less Developed Countries. In: Ad Koekkoek and L. B. M. Mennes (eds.), *International Trade and Global Development: Essays in Honor of Jagdish Bhagwati*, Routledge: London.
- Baldwin, R. E. (2016). The great convergence: Information technology and the new globalization, Belknap Press of Harvard University Press.
- BDI (2020). Towards a European Supply Chain Law. Abgerufen 14. April, 2021 (<https://english.bdi.eu/article/news/towards-a-european-supply-chain-law/>).
- Bernard, A. B., und Jensen, J. B. (1995). Exports, Jobs and Wages in U.S. Manufacturing: 1976 – 1987. *Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics* 1995(1995): 67–119.
- Bernard, A. B., Jensen, B. J., Redding, S. J., und Schott, P. K. (2007). Firms in international trade. *Journal of Economic Perspectives* 21(3): 105–130.
- Bernard, A. B., Moxnes, A., und Ulltveit-Moe, K.H. (2018). Two-Sided Heterogeneity and Trade. *Review of Economics and Statistics* 100(3): 424–439.
- BGA (2010). Dodd-Frank Act und „Konfliktmineralien“.
- Bhagwati, J. (1991). *Political Economy and International Economics*, edited by Douglas Irwin, MIT Press: Cambridge.
- BMAS (2021b). Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Stand 24.03.2021
- BMAS (2021a). Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten. Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Stand: 28.02.2021.
- Brandt-Bericht (1980). North-South: A programme for survival. Report of the Independent Commission on International Development Issues (1980), Cambridge/Mass: MIT.

- Bratt, M. (2017) Estimating the Bilateral Impact of Non-Tariff Measures on Trade. *Review of International Economics* 25(5): 1105–1129.
- Brot für die Welt (2020). Schweizer Lieferkettengesetz knapp gescheitert. Abgerufen 14. April, 2021 (<https://www.brot-fuer-die-welt.de/blog/2020-schweizer-lieferkettengesetz-knapp-gescheitert/>).
- Bundesregierung (2021) Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten. Drucksache 19/28649 vom 19.04.2021.
- Bundestag (2021). Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales vom 09.06.2021. Drucksache 19/30505
- Business and Humanrights (2019). Report on first year of implementation of French duty of vigilance law finds companies must do more. Abgerufen April 14, 2021 (<https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/report-on-first-year-of-implementation-of-french-duty-of-vigilance-law-finds-companies-must-do-more/>).
- Caliendo, L., und Parro, F. (2015). Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA. *Review of Economic Studies* 82 (1): 1–44.
- Caspary, D., Heilmann, T., Heinrich, F., Voss, A., und Radtke, D. (2021). Ausgestaltung des Lieferkettengesetzes. Brief an den Europäischen Kommissar für Justiz Didier Reynders.
- Clements, K.W., und Sjaastad, L.A. (1984). How Protection Taxes Exporters. Trade Policy Research Centre, Thames Essays, 39. London.
- Club of Rome (1972). The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind, New York: Universe Books.
- De Loecker, J. (2007). Do exports generate higher productivity? Evidence from Slovenia. *Journal of International Economics* 73 (1): 69 - 98
- Destatis (2020). Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland. *Fachserie 7, Reihe 1*.
- DOS (2020). Global Magnitsky Act. Abgerufen 14. April, 2021 (<https://www.state.gov/global-magnitsky-act/>).
- Eaton, J. und Kortum, S. (2002). Technology, Geography, and Trade. *Econometrica* 80(5): 1741–1779.
- ECCJ (2019). Evidence for mandatory HRDD legislation.
- Eppinger, P., Felbermayr, G., Krebs, O., und Kukharsky, B. (2020). Covid-19 Shocking Global Value Chains. Kiel Working Paper 2167.
- Euractiv (2021). Lawmakers push for EU due diligence law on environmental, human rights. Abgerufen 14. April, 2021 (<https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/lawmakers-push-for-eu-due-diligence-law-on-environmental-human-rights/>).
- Europäische Kommission (2015). Enhancement of EU-Turkey bilateral trade relations and modernisation of the EU-Turkey Customs Union. *Inception Impact Assessment*.
- Europäische Kommission (2017). An introduction to the EU-Japan Economic Partnership Agreement.

- Europäische Kommission (2020). Study on Due Diligence Requirements Through the Supply Chain, Final Report, Directorate-General for Justice and Consumers, January.
- Europäisches Parlament (2019). Wie die EU Arbeitnehmerrechte und Arbeitsbedingungen verbessert, Abgerufen 22. April 2021 (<https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20190506STO44344/wie-die-eu-arbeitnehmerrechte-und-arbeitsbedingungen-verbessert>).
- Europäisches Parlament (2020a). Towards a mandatory EU system of due diligence for supply chains. Briefing.
- Europäisches Parlament (2020b). EU human rights sanctions: Towards a European Magnitsky Act. Abgerufen 14. April, 2021 ([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)659402](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)659402)).
- Europäisches Parlament (2021a). Corporate due diligence and corporate accountability - European Parliament resolution of 10 March 2021 with recommendations to the Commission on corporate due diligence and corporate accountability (2020/2129(INL)).
- Europäisches Parlament (2021b). REPORT with recommendations to the Commission on corporate due diligence and corporate accountability (2020/2129(INL)).
- Espitia, A., Mattoo, A., Mimouni, M., Pichot, X., und Rocha, N. (2018). How Preferential Is Preferential Trade? Policy Research Working Paper 8446, World Bank, Washington, DC.
- Felbermayr, G., Yalcin, E., Sandkamp, A., und Lang, P. (2015). Beschäftigungseffekte der Exportkreditgarantien des Bundes und globale Wertschöpfungsketten. Ifo Forschungsberichte 68.
- Felbermayr, G., Sandkamp, A., Mahlkow, H., und Gans, S. (2020). Lieferketten in der Zeit nach Corona. Kurzgutachten im Auftrag der Impuls Stiftung.
- Franco-Bedoya, S., und Frohm, E. (2020). Global trade in final goods and intermediate inputs: impact of FTAs and reduced "Border Effects". ECB Working Paper Series 2410, European Central Bank.
- Ghodsi, M., Grübler, J., Reiter, O., und Stehrer, R. (2017). The Evolution of Non-Tariff Measures and their Diverse Effects on Trade. Wiiw research report 419.
- Görg, H., Hanley, A., Hoffmann, S., und Seric, A. (2017). When Do Multinational Companies Consider Corporate Social Responsibility? A Multi-country Study in Sub-Saharan Africa. *Business and Society Review* 122(2): 191–220.
- Görg, H., Hanley, A., Heidbrink, L., Hoffmann, S., und Requate, T. (2021). Ein Lieferkettengesetz für Deutschland? Kiel Centre for Globalization, KCG Policy Paper No.7, February, Kiel.
- GOV.UK (2020). World-leading new law to protect rainforests and clean up supply chains. Abgerufen 14. April, 2021 (<https://www.gov.uk/government/news/world-leading-new-law-to-protect-rain-forests-and-clean-up-supply-chains>).
- Hollweg, C. H. (2019). Global value chains and employment in developing economies. WTO, Global Value Chain development report, Technological innovation, supply chain trade, and workers in a globalized world 3: 63–80.

- Ignatenko, A., Raei, F., und Mircheva, B. (2019). Global Value Chains: Wat are the Benefits and Why Do Countries Participate? IMF Working Paper
- ILO (2021a). Conventions and Recommendations. Abgerufen 15. April, 2021 (<https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>).
- ILO (2021b). History of the ILO. Abgerufen 15. April, 2021 (<https://libguides.ilo.org/c.php?g=657806&p=4649148>).
- ITUC (2020). Global Rights Index, the World's Worst Countries for Workers.
- Kinzius, L., Sandkamp, A., und Yalcin, E. (2019). Trade protection and the role of non-tariff barriers. *Review of World Economics* 155(7): 603–643.
- Krueger, A.O. (1983). Trade and Employment in Developing Countries: Synthesis and Conclusions, Chicago: *University of Chicago Press*.
- LEGISLATION.GOV.UK (2015). Modern Slavery Act. Abgerufen 14. April, 2021. (<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>).
- Lewis, W. A. (1980). The slowing down of the engine of growth. *American Economic Review* 70(4): 555–564.
- Melitz, M.J. (2003). The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity. *Econometrica* 71(6): 1695–1725.
- Melitz, M.J., und Ottaviano, G. I. P. (2008). Market Size, Trade and Productivity. *Review of Economic Studies* 75(1): 295–316.
- Melitz, M.J., und Redding, S. (2014). Heterogeneous Firms and Trade. In: Gopinath, G., Helpman, E., Rogoff, K., (Hrsg.) *Handbook of International Economics IV*, Elsevier.
- Morawetz, D. (1981). Why the emperor's new clothes are not made in Colombia: a case study in Latin American and East Asian manufactured exports. New York: Oxford University Press, for the World Bank, 1981. Pp. xiii + 192.
- OECD (2018). OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct.
- OECD (2018b). OECD Input Output tables.
- OECD (2020). Shocks, Risks and Global Value Chains: Insights from the OECD METRO Model.
- Ossa, R. (2015). Why trade matters after all. *Journal of International Economics* 97: 266–277.
- Prebisch, R. (1950). The economic development of Latin America and its principal problems. UN/ECLA, auch in: *Economic Bulletin for Latin America* 7(1962): 1–22.
- Rudloff, B., und Wieck, C. (2020). Nachhaltige Lieferketten im Agrarsektor: Wert schöpfen statt Zuliefern. SWP-Aktuell, 70, Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Sforza, A., und Steininger, M. (2020). Globalization in the Time of COVID-19. CESifo Working Paper 8184.

- Singer, H. (1950). The distribution of gains between investing and borrowing countries. *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 40(2):473–485.
- Spraos, J. (1980). The statistical debate on the net barter terms of trade between primary products and manufactures. *Economic Journal* 90(357): 107–128.
- Twobirds (2020). Proposed Changes to the Modern Slavery Act. Abgerufen 14. April, 2021 (<https://www.twobirds.com/en/news/articles/2020/uk/proposed-changes-to-the-modern-slavery-act>).
- UN (2011). Guiding Principles on Business and Human Rights.
- Verfassungsblog (2020). The French Loi de Vigilance: Prospects and Limitations of a Pioneer Mandatory Corporate Due Diligence. Abgerufen April 14, 2021 (<https://verfassungsblog.de/the-french-loi-de-vigilance-prospects-and-limitations-of-a-pioneer-mandatory-corporate-due-diligence/>).
- Verhoogen, E. (2008). Trade, Quality Upgrading, and Wage Inequality in the Mexican Manufacturing Sector. *The Quarterly Journal of Economics* 123 (2): 489–530.
- World Bank (2020). World Development Report, trading for development in the age of global value chains. Washington DC: World Bank.
- World Bank (2021). World Development Indicators. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>.
- WITS (2021). World Integrated Trade Solution. (Via Internet: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BY-REGION/StartYear/1990/EndYear/2017/TradeFlow/Import/Indicator/MFN-WGHTD-AVRG/Partner/WLD/Product/Total#>).
- WTO (2019). Global Value Added Chain Development Report (2019). Technological Innovation, Supply Chain Trade and Workers in a Globalized World, Geneva: WTO.
- ZVEI (2020). Sorgfaltspflichten in der Lieferkette: Sorgfaltspflichtengesetz. Positionspapier des Zentralverbandes Elektrotechnik- und Elektronikindustrie.
- ZVEI (2021). Stellungnahme zum Entwurf für ein „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“ vom 1. März 2021. Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie