

MICHEL BRANDT UND BENJAMIN LUIG

KONZERNMACHT BESCHRÄNKEN

ELEMENTE EINES WIRKSAMEN LIEFERKETTENGESETZES

Aktuell steht die Bundesregierung unter Druck, ein Lieferkettengesetz zu verabschieden. Es könnte Konzerne aus Deutschland rechtlich dazu verpflichten, gegenüber ihren Zulieferern menschenrechtliche Sorgfalt walten zu lassen. So wichtig ein solches Gesetz ist: Wirksam wird es nur werden, wenn die Implementierung nicht nur über externe Audits erfolgt, sondern innerhalb der Lieferkette eine Kontrolle «von unten» ermöglicht.

Eine wichtige Dimension, in der sich die Machtverhältnisse zwischen globalem Norden und globalem Süden materiell ausdrücken, sind globale Lieferketten. Gemeint sind damit nicht einfach grenzüberschreitende Warenströme. Globale Lieferketten entstehen heute vor allem, indem mächtige Konzerne die Produktion von Waren in verschiedene Teilarbeiten zerlegen, die sie durch Tochterunternehmen oder Zulieferer in verschiedenen Ländern ausführen lassen. Im Grunde gibt es globale Lieferketten, seit es Handel gibt, doch erst im Zuge der Industrialisierung wurden sie systematisiert. Die industrielle Revolution in Großbritannien beispielsweise ist ohne den billigen Import von indischer Baumwolle und den Export von Textilprodukten nicht zu denken.¹

Heutzutage findet ein erheblicher Teil dessen, was gemeinhin als Welthandel oder internationaler Handel bezeichnet wird, innerhalb dieser Lieferketten statt. Als die USA mit der EU über TTIP verhandelten, versuchten Konzerne wie Nestlé auf beiden Seiten des Atlantiks mit Lobbyarbeit auf die Handelsparteien Einfluss zu nehmen. Wenn wir also im 21. Jahrhundert über Ausbeutung diskutieren, dann reicht es nicht aus, auf die Arbeitsbeziehung zwischen einem Konzern und den bei ihm unmittelbar Angestellten zu blicken. Wenn wir das Geschäftsmodell von Konzernen wie VW, Lidl oder H&M verstehen wollen, müssen wir auch die Ausbeutung von natürlichen Ressourcen und menschlicher Arbeitskraft in den Blick nehmen, die sich diese Konzerne indirekt über ihre Lieferketten aneignen.

PREISDRUCK UND LÖHNE IN GLOBALEN LIEFERKETTEN

Auch wenn die Nachhaltigkeitsberichte von global agierenden Konzernen meist nicht darauf schließen lassen: Lieferketten müssen immer auch verstanden werden als ein Kampf – als ein Kampf um Wertschöpfungsanteile und Preisermargen zwischen den Unternehmen entlang der Lieferket-

te und als ein Kampf zwischen Kapital und Arbeit um Löhne und die Bedingungen der Arbeit.² Marktmacht von transnationalen Konzernen drückt sich nicht zuletzt darin aus, Preise zu setzen und Risiken ihren Zulieferern aufzubürden.

Nehmen wir das Beispiel Lebensmitteleinzelhandel: Supermarktkonzerne haben seit den 1990er Jahren in nie gekanntem Ausmaß Kontrolle über ihre Zulieferketten erlangt. Fortschritte im Transport- und Kommunikationswesen, etwa durch digitale Informationstechnologien, haben die kurzfristige Planbarkeit und die Rückverfolgbarkeit von Produkten, die im Supermarktregal landen, erheblich vereinfacht. Die hohe Flexibilität in der Beschaffung einerseits und die großen Marktanteile andererseits geben den Einzelhandelskonzernen eine enorme Nachfragemacht und eine weitreichende Kontrolle gegenüber ihren Zulieferern. Dadurch können sie bei Bedarf jederzeit kurzfristig den Lieferanten wechseln. Das wiederum setzt die Zulieferer global in einen scharfen Wettbewerb zueinander und erzeugt den permanenten Zwang, Kosten zu senken. Welche Kosten aber kann ein Produzent, beispielsweise ein Plantagenunternehmen, im globalen Süden senken? Die meisten Kostenfaktoren (für z. B. Technologie, Energie, agro-chemische Inputs) sind aus Sicht des Produzenten gegeben und können durch ihn nicht direkt beeinflusst werden. Daher wird vor allem versucht, die Kosten der Arbeitskraft zu senken, also Löhne und Lohnnebenkosten. Der Preisdruck entlang der Lieferkette wirkt sich daher unmittelbar auf die Löhne und auf die Arbeitsbedingungen am unteren Ende der Lieferkette aus.

Dieses Beispiel macht deutlich, was der Wissenschaftler Benjamin Selwyn meint, wenn er von «globalen Armutsketten» spricht.³ Jobs in der Produktion für globale Lieferketten bedeuten keineswegs per se ein Entkommen aus der Armut, vielmehr wird Armut reproduziert. Denn der Löwenanteil des Profits in globalen Lieferketten bleibt nicht bei den Textilfabriken oder Plantagenunternehmen am Anfang der Lieferkette,

die durch geringe Löhne und Disziplinierung die Kosten niedrig halten müssen. Sie bleiben vielmehr bei den Konzernen, die die Ketten kontrollieren und sie bei jeder Möglichkeit, die eigene Beschaffung zu optimieren, auch umstrukturieren. Vor diesem Hintergrund von Konzernmacht, Preisdruck und reproduzierter Armut entlang von Lieferketten stellt sich die Frage, was ein Lieferkettengesetz leisten könnte.

EIN LIEFERKETTENGESETZ IST ÜBERFÄLLIG

Obwohl Konzerne über Lieferketten weltweit auf Arbeitskraft und Ressourcen zugreifen, sind sie nach internationalem Recht bis heute nicht unmittelbar dem Schutz der Menschenrechte und der Umwelt verpflichtet. Diese Pflicht obliegt allein Regierungen. Sie entspricht dem völkerrechtlichen Ansatz, dass nur Staaten «Völkerrechtssubjekte» sein können und dementsprechend auf internationaler Ebene auch nur sie Rechte und Pflichten haben sollen. Dass diese Norm veraltet ist, sieht man unter anderem daran, dass Konzerne faktisch durch Freihandels- und Investitionsschutzabkommen immer mehr Rechte bekommen und sie vor internationalen Schiedsgerichten auf Augenhöhe mit Staaten stehen. Die Vielzahl von Menschenrechtsverletzungen in den Lieferketten international agierender Konzerne sowie die Straflosigkeit der verantwortlichen Unternehmen zeigen, dass neue Ansätze notwendig sind, um die Macht von Unternehmen zu begrenzen.

Die internationale Staatengemeinschaft hat die Rechte von Arbeiter*innen in den 1960er Jahren maßgeblich durch den Sozialpakt der Vereinten Nationen definiert. Wichtige Leitlinien dafür, wie diese Rechte in der Gesetzgebung auf nationaler Ebene ausbuchstabiert werden sollten, stellen die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) dar. Ein erster Versuch, die menschenrechtliche Verantwortung von Konzernen völkerrechtlich verbindlich zu regeln, ist 2003 mit den sogenannten UN-Normen gescheitert. Durch Konzernverbrechen wie die durch Shell verursachte Ölkatastrophe im Nigerdelta und den darauf folgenden zivilgesellschaftlichen Widerstand blieb das Thema «Wirtschaft und Menschenrechte» jedoch auf der internationalen Agenda. 2005 wurde der UN-Sonderberichterstatter John Ruggie mit der Ausarbeitung entsprechender UN-Leitprinzipien beauftragt, die 2011 einstimmig – und somit auch von der Bundesregierung – angenommen wurden.⁴ Zwar sind diese Leitprinzipien nur unverbindliche Normen, doch statuieren sie zum ersten Mal, dass Unternehmen menschenrechtliche Sorgfaltspflichten umsetzen müssen. Dabei handelt es sich um Maßnahmen zur Prävention, Milderung und gegebenenfalls Wiedergutmachung nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen entlang globaler Lieferketten. Auch legen die Leitprinzipien fest, dass Staaten Opfern von Rechtsverletzungen den Zugang zu Beschwerdemöglichkeiten und Entschädigung ermöglichen müssen.

Als viertgrößte Volkswirtschaft der Welt mit einem Anteil am Welthandel von 7,2 Prozent (2018)⁵ kommt Deutschland hierbei eine besondere Verantwortung zu. Dass sich deutsche Konzerne in keiner Weise in Unschuld wiegen können, sieht man an dem Fall Rana Plaza (siehe Kasten), in den zahlreiche deutsche Textilunternehmen wie der Discounter KiK verstrickt waren, oder dem Bruch eines Staudamms in Brasilien mit 252 Toten, den der deutsche TÜV SÜD noch kurz zuvor in einer Sicherheitsprüfung positiv zertifiziert hatte. Laut dem Business and Human Rights Resource Centre gibt es nur gegen Konzerne aus den USA und aus Großbritannien

mehr Anschuldigungen wegen Menschenrechtsverstößen als gegen deutsche Unternehmen.⁶

Beispiel Textilproduktion

Spätestens seit 2013 in Bangladesch die Textilfabrik Rana Plaza einstürzte und dabei über 1.100 Näher*innen ums Leben kamen sowie weitere 2.500 verletzt wurden, sind die schrecklichen Arbeitsbedingungen im Textilsektor hierzulande bekannt. Doch nicht nur das Recht auf Leben ist ein Menschenrecht. Artikel 23 und 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie Artikel 6 und 11 des UN-Sozialpakts definieren beispielsweise das Recht auf einen existenzsichernden Lohn. Die realen Löhne in der Textilproduktion wurden jedoch seit Mitte der 2000er Jahre in 17 verschiedenen Ländern weit unter das Existenzminimum gedrückt.⁷ Diverse Nachhaltigkeitslabel ändern an dieser fundamentalen Ausbeutungsstruktur nichts. Die Menschenrechtsverletzungen sind in diesem Fall eine direkte Folge des Geschäftsmodells in der Lieferkette.

Doch statt sich ihrer Verantwortung bewusst zu werden und Menschenrechtsverstößen und Umweltzerstörung deutscher Konzerne Einhalt zu gebieten, verweigert sich die Bundesregierung bisher einer gesetzlichen Regelung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten. Dadurch hinkt Deutschland nicht nur seinen internationalen Verpflichtungen hinterher, sondern auch anderen industrialisierten Staaten. Gesetzliche Regelungen in verschiedenen Sektoren gibt es bereits in den USA, Großbritannien und den Niederlanden. Frankreich hat als erstes Land sogar schon 2017 ein Gesetz über unternehmerische Sorgfaltspflicht (Loi de vigilance) verabschiedet.

Für das Fehlen verbindlicher Regelungen hat der Sozialausschuss der Vereinten Nationen Deutschland im Oktober 2018 gerügt und den 2016 von der Bundesregierung verabschiedeten Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) für die ausschließlich freiwillige Selbstverpflichtung deutscher Unternehmen zu menschenrechtlicher Sorgfalt kritisiert.

Der NAP sollte die Vorgaben der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte umsetzen, bleibt jedoch weit hinter ihnen zurück – besonders im Bereich der Klagemöglichkeiten für Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Zudem ist die Umsetzung des NAP und dessen Überprüfung extrem umstritten, besonders wegen der mehrmaligen Verwässerung des Prozesses durch das Wirtschaftsministerium. Bestandteil des Monitorings ist eine Unternehmensbefragung, die stichprobenartig erfolgt. Es werden an große Konzerne Fragebögen verschickt, die von diesen freiwillig und auf der Grundlage von Selbsteinschätzungen ausgefüllt werden. Um überhaupt auf die Mindestanforderung von 400 Unternehmensantworten zu kommen, musste die Frist für die Befragung zweimal verlängert werden. Schlussendlich haben gerade einmal 15 Prozent der angeschriebenen Unternehmen geantwortet, von denen wiederum weniger als 20 Prozent das Mindestmaß der internationalen Standards umgesetzt hatten. Im Sommer 2020 wird das Ergebnis einer zweiten Befragungsrunde ausgewertet. Es ist bereits absehbar, dass es bis dahin keinen nennenswerten Anstieg positiver Rückmeldungen von Unternehmen geben wird. Damit wäre der Ansatz der freiwilligen Selbstverpflichtung

von Unternehmen im Nationalen Aktionsplan gescheitert. Laut Koalitionsvertrag müssten CDU, CSU und SPD dann «national gesetzlich tätig» werden.⁸ Eine entsprechende Einigung ist jedoch nicht in Sicht.

Die fehlende Handlungsbereitschaft der Bundesregierung und die anhaltende Straf- und Verantwortungslosigkeit deutscher Konzerne veranlassten ein breites zivilgesellschaftliches Bündnis aus mehr als 80 Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften, im September 2019 eine Kampagne für ein Lieferkettengesetz zu starten.⁹ Das Bündnis fordert präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung entlang der Lieferketten deutscher Unternehmen. Bei Nichterfüllung der Sorgfaltspflichten sollen Bußgelder verhängt werden und der betroffene Konzern soll vom öffentlichen Einkauf oder der Außenwirtschaftsförderung ausgeschlossen werden. Wenn Schäden entstehen, sollen die Unternehmen haften und Entschädigung zahlen müssen. Dafür müssen Betroffene den Zugang zu deutschen Gerichten bekommen.

Die Initiative für ein Lieferkettengesetz wird auch von der Linksfraktion unterstützt. Der von ihr im Dezember 2019 im Bundestag eingebrachte Antrag für ein Lieferkettengesetz geht in einigen Punkten über die Forderungen der Initiative hinaus.¹⁰ So fordert DIE LINKE neben Bußgeldstrafen ein Unternehmensstrafrecht, die Möglichkeit von Kollektiv- und Verbandsklagen sowie einen direkten Auskunftsanspruch von Verbraucher*innen gegenüber Unternehmen über die sozialen und ökologischen Herstellungsbedingungen ihrer Produkte und Dienstleistungen.

Als Reaktion auf den Druck aus Zivilgesellschaft und linker Opposition auf das schlechte Ergebnis des NAP-Monitorings haben Bundesarbeitsminister Hubertus Heil und Entwicklungsminister Gerd Müller bereits im Januar 2020 angekündigt, innerhalb weniger Wochen Eckpunkte für ein Lieferkettengesetz vorzulegen. Der Entwurf des Papiers stieß allerdings auf erheblichen Widerstand aus anderen Ministerien und dem Kanzleramt ebenso wie von Wirtschaftsverbänden. Schließlich wurde es vorerst mit dem willkommenen Vorwand auf Eis gelegt, ein Lieferkettengesetz sei in Zeiten einer befürchteten Rezession durch die Ausbreitung des Covid-19-Virus für Unternehmen nicht zumutbar.¹¹ Mit diesem fadenscheinigen Argument zeigen Kanzleramt und Wirtschaftsministerium, dass sie die Auswirkungen eines Lieferkettengesetzes auf Unternehmen nicht begriffen haben, sie ignorieren die ökonomischen, ökologischen und sozialen Vorteile eines Lieferkettengesetzes,¹² und sie beweisen erneut, dass sie die Interessen der Wirtschaftslobby über Menschenrechte stellen. Zivilgesellschaft und linke Opposition werden den Druck erhöhen, bis verbindliche Menschenrechtsstandards für deutsche Unternehmen umgesetzt sind.

WER REGULIERT WEN?

Ein Lieferkettengesetz zu formulieren ist der Versuch, von staatlicher Seite globale Lieferketten auf menschenrechtlicher Basis zu regulieren. Dies wäre ein Paradigmenwechsel, denn in den letzten 30 Jahren haben sich schrittweise private Formen der Regulierung von Lieferketten durch Verhaltenskodizes für Zulieferer durchgesetzt. Das zeigt das Zertifizierungssystem GlobalGAP, das die größten Supermarktketten entwickelt haben, um die Umsetzung von Hygienestandards sicherzustellen. Es sieht vor, dass sich

beispielsweise Obstproduzenten auf eigene Kosten zertifizieren lassen, um für die Supermärkte produzieren zu dürfen. Dazu müssen sie eine Reihe von Kriterien (z. B. beim Chemikalienmanagement oder hinsichtlich der Rückverfolgbarkeit) einhalten, die durch externe Kontrollen (Audits) regelmäßig überprüft werden. Da die Produzenten die Kosten für die Audits selbst tragen müssen, werden sie meist so kosteneffizient wie möglich durchgeführt. Sie beinhalten keine umfassenden Kontrollen, sondern kurze, stichprobenartige Besuche. Durch diese Form der Zertifizierung können die Konzerne im Handel die Kosten der Einhaltung der Standards (*costs of compliance*) auf die Zulieferer abwälzen.¹³ Das ermöglicht es einem Einzelhandelskonzern, der 40.000 Produkte in seinem Sortiment hat, ohne hohe eigene Kosten Qualitätssicherung zu betreiben.¹⁴

Globale Lieferketten basieren bisher auf Formen der privaten Regulierung durch transnationale Konzerne. Es stellt sich die Frage, wie diese Konzerne reagieren, wenn sie durch ein Lieferkettengesetz zur menschenrechtlichen Sorgfalt gezwungen werden. Erste Unternehmen der Bekleidungsindustrie haben in den letzten Jahren begonnen, eigene Strategien zur Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten zu entwickeln. Wesentlich geringer ist die Beschäftigung mit dem Thema bei ihren direkten Zulieferern (Zulieferern erster Ebene, «First Tier Suppliers») ausgeprägt, die in geringerem Maß auf das positive Image ihres Firmenbrandings angewiesen sind. Noch sehr viel weniger Wissen über menschenrechtliche Sorgfalt ist bei den Subunternehmen auf der zweiten Ebene («Second Tier Suppliers») vorhanden, die für konkrete Menschenrechtsverletzungen unmittelbar verantwortlich sind. Aus Sicht der Produzenten vor Ort stellten menschenrechtliche Sorgfaltspflichten im Vergleich zu den bestehenden Zertifizierungssystemen nichts qualitativ Neues dar, sondern lediglich einige zusätzliche Kontrollpunkte, die durch die Audits abzufragen sind.

Wenn es um die Sicherstellung von ökologischen und sozialen Mindeststandards geht, haben sich Audits als weitgehend ungeeignet erwiesen, denn Kontrolleure, die Audits durchführen, sind Dienstleister, die ihre Kunden behalten wollen. Während der Kontrollen sind in der Regel keine längeren Interviews mit Arbeiter*innen vorgesehen. Es gibt weder einen Dialog mit Gewerkschaften noch mit Menschen, die außerhalb der Lieferkette stehen und deren Rechte etwa durch Umweltauswirkungen verletzt werden. Die Berichte der Audits sind nicht öffentlich einzusehen und Verstöße gegen Kontrollpunkte zeitigen keineswegs notwendigerweise Konsequenzen. Hinzu kommt, dass Zertifizierung und Audits die soziale Position der Arbeiter*innen an den Produktionsstandorten nicht stärken. Sie werden durch Audits in keiner Weise zur Durchsetzung ihrer Rechte ermächtigt und auch nicht rechtlich darin bestärkt, sich zu organisieren und Kollektivverhandlungen zu führen.

Eine Auswertung von 23 Einzelstudien zu Nachhaltigkeitszertifizierungen im Agrarsektor zwischen 2014 und 2017 stellte fest, dass in sämtlichen untersuchten Sektoren massive Probleme existierten. Ob auf Zuckerrohr-, Palmöl- oder Teeplantagen, Schnittblumen-, Gemüse- oder Kaffeefarmen, die durch Rainforest Alliance, UTZ, Fair for Life und Fair Trade zertifiziert waren – stets gab es eine Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Standards. Im Vergleich zu nichtzertifizierten Farmen schnitten die zertifizierten Produzenten kaum besser ab.¹⁵ Dort, wo massive Rechtsverletzungen über Au-

dits nachgewiesen werden, sind die Konsequenzen meist begrenzt: Im Rahmen von Zertifizierungssystemen bedeutet das in der Regel eine Aberkennung des Zertifikats für die Produzenten – ohne negative Konsequenzen für die Siegelorganisation, die sie zuvor zertifiziert hat. Handelskonzerne bedenden in solchen Fällen oft ihre Geschäftsbeziehungen und wechseln zu anderen Zulieferern, ohne sich der eigenen Verantwortung zu stellen.

IMPLEMENTIERUNG «VON OBEN» UND «VON UNTEN»

Ein Lieferkettengesetz kann nur effektiv umgesetzt werden, wenn es neben der Implementierung «von oben» (Analyse menschenrechtlicher Risiken durch transnationale Konzerne gegenüber ihren Zulieferketten) gleichzeitig konkrete Mechanismen der Ermächtigung «von unten» vorsieht. Dazu könnten beispielsweise zählen:

- *Partizipative Kontrollen statt intransparenter Audits:* Arbeiter*innen und ihre Gewerkschaften sowie betroffene Gruppen von Großprojekten müssen mit ihren Anliegen und Analysen bei Kontrollen Gehör finden. Für solche Konsultationen bräuchte es einen rechtlichen Rahmen, der ein notwendiges Maß an Partizipation sowie die Verantwortung und Haftung von Zertifizierungsorganisationen fest schreibt.
- *Wirksame und innovative Beschwerdemechanismen:* Insbesondere dort, wo Arbeiter*innen nicht gewerkschaftlich organisiert sind, müssen sie umfassend über ihre Rechte aufgeklärt werden und einen sicheren, niedrigschwelligen und vertrauenswürdigen Zugang zu Beschwerdemechanismen (z. B. Whistleblower-Systeme, Ethik-Hotlines, Ombudsmann-Systeme) haben. Dabei ist es wichtig, dass sie bei Beschwerden keine Nachteile befürchten müssen und ihre Anliegen prioritär behandelt und aufgeklärt werden.
- *Existenzsichernde Löhne und das Recht auf Organisation:* Das in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankerte Recht auf existenzsichernde Löhne muss verbunden werden mit dem Recht auf Organisation und dem Recht auf Kollektivverhandlungen, wie sie in den ILO-Konventionen 87 und 98 festgeschrieben sind.¹⁶ Gewerkschaften und andere Organisationsformen von Arbeiter*innen in den Lieferketten müssen durch das Lieferkettengesetz gestärkt und an der Definition der Höhe von existenzsichernden Löhnen beteiligt werden. Kleinbäuerinnen und -bauern in globalen Lieferketten sollten existenzsichernde Einkommen erhalten.
- *Zugang zu gerichtlichen Klagemöglichkeiten und Entschädigung:* Ein Lieferkettengesetz kann nur dann wirksam sein, wenn sich Opfer der Geschäftstätigkeit deutscher Unternehmen im Ausland endlich adäquat und ohne größere Hürden juristisch wehren können. Um eine starke zivilgesellschaftliche Kontrolle von Unternehmen zu gewährleisten, müssen Verbands- und Kollektivklagen vor deutschen Gerichten ermöglicht werden. Kläger*innen müssen Prozesskostenhilfe erhalten, und die Beweislast muss umgekehrt werden, das heißt, nicht die Betroffenen müssen die Schuld des Konzerns beweisen, sondern der Konzern muss nachweisen, dass er die Sorgfaltspflicht erfüllt hat.
- *Auskunftsanspruch:* Ein weiterer wichtiger Mechanismus wäre ein direkter Auskunftsanspruch von Konsument*innen am Ende der Lieferkette gegenüber Unternehmen über die sozialen und ökologischen Herstellungsbedingungen von

Produkten und Dienstleistungen. Das erfordert eine Reformierung des Verbraucherinformationsgesetzes sowie des Gesetzes gegen unlautere Werbung, damit Verbraucherverbände, Gewerkschaften und Mitbewerber effektiv gegen irreführende Werbung oder Kennzeichnung von Waren oder Dienstleistungen mit Umwelt- und Sozialangaben (sogenanntes Greenwashing und Socialwashing) vorgehen können.¹⁷

DAS LIEFERKETTENGESETZ ALS ERSTER SCHRITT

Ein Lieferkettengesetz in Deutschland allein ist nur bedingt wirksam, wenn andere industrialisierte Staaten eine Regulierung unterlassen und so den dort ansässigen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen, da sie zulasten von Umwelt und Menschenrechten weiter Kosten sparen und Profite steigern können. Darum ist es wichtig, sich auch für eine wirksame Regulierung auf EU- und UN-Ebene einzusetzen, jedoch ohne dadurch die Notwendigkeit eines deutschen Lieferkettengesetz zu delegitimieren. Vielmehr sollte ein deutsches Lieferkettengesetz mit einem hohen Schutzstandard implementiert werden, das einen Vorbildcharakter für eine länderübergreifende Regelung haben könnte, die ihrerseits die nationalen Gesetze stärken würde.

Die Bundesregierung hat angekündigt, das Thema Wirtschaft und Menschenrechte während der EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 zum Schwerpunkt zu machen. Zwar ist das Programm für die Ratspräsidentschaft noch nicht öffentlich, doch wird von Plänen der Bundesregierung berichtet, eine sektorübergreifende Lieferkettenrichtlinie auf den Weg zu bringen. Um die Wirksamkeit einer solchen EU-Richtlinie zu gewährleisten, müssen partizipative Überprüfungs- und Umsetzungsmechanismen sowie abschreckende Sanktionen aufgenommen werden.

Auf Ebene der Vereinten Nationen befasst sich bereits seit 2014 eine Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrats mit der Ausarbeitung eines verbindlichen Abkommens für menschenrechtliche und ökologische Lieferkettenstandards für Konzerne. Der sogenannte Binding Treaty wird im Oktober 2020 in die sechste Verhandlungsrunde gehen, wird jedoch von einigen industrialisierten Ländern wie den USA, Kanada und Australien boykottiert. Die EU, und mit ihr die Bundesregierung, nahm bisher als Beobachter teil und bremste den Prozess sogar aus. Dieses Jahr soll entschieden werden, ob die EU ein Verhandlungsmandat für das Abkommen bekommt und somit den Verhandlungsprozess aktiv mitgestalten kann. Die Gefahr besteht, dass der Prozess durch mangelnde Unterstützung der Staaten versandet oder der Vertragstext verwässert wird. Während beispielsweise die ersten Entwürfe noch einen internationalen Menschenrechtsgerichtshof und den Vorrang der Menschenrechte vor Freihandelsabkommen vorsahen, sind diese im aktuellen Entwurf nicht mehr zu finden. Besonders die letztgenannte Forderung wäre ein wichtiges Zeichen im Zeitalter einer immer ausgreifenderen Globalisierung.

Ein Lieferkettengesetz ist ein notwendiger, aber nur ein erster Schritt, um die überbordende Konzernmacht einzudämmen. Ein solches Gesetz allein wird die Produktionsstrukturen nicht umbauen. Für die Umgestaltung der Weltwirtschaft hin zu nicht nur gerechteren, sondern auch ökologisch nachhaltigen Produktionsformen bräuchte es Veränderungen in vielen Politikfeldern. Eine progressive Handelspolitik und eine Regulierung des globalen Finanzsektors gehören ebenso dazu

wie eine Politik der Preisregulierung und ein progressives Kartellrecht, das auch die Entflechtung von Konzernen erlaubt. Zwar ist ein Lieferkettengesetz nicht die Lösung für alle Probleme, die das bestehende Weltwirtschaftssystem aufwirft, doch es könnte einen konkreten Beitrag zur Demokratisierung globaler Lieferketten leisten – entscheidend wird sein, dass die Implementierung die von Rechtsverletzungen betroffenen Akteure stärkt, statt die prozessuale Konzernmacht zu zementieren.

Michel Brandt ist Bundestagsabgeordneter und Obmann der Fraktion DIE LINKE. im Ausschuss für Menschenrechte. Benjamin Luig leitete von 2016 bis 2019 das Dialogprogramm Ernährungssouveränität der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Die Autoren bedanken sich bei Marie-Sophie Keller für die Zuarbeit und bei Thomas Sablowski und Johannes Schorling für wichtige Hinweise.

1 Döbelmann, Anna: Globale Lieferketten, in: Brunner, Jan u.a. (Hrsg.): Wörterbuch Land- und Rohstoffkonflikte, Bielefeld 2019, S. 109–114. **2** Siehe z. B. Neilson, Jeff/Pritchard; Bill: Value Chain Struggles. Institutions and Governance in the Plantation Districts of South India, New York 2009. **3** Selwyn, Benjamin: Poverty chains and global capitalism, in: Competition and Change 23 (2019) 1, S. 71–97. **4** Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Resolution 17/4 des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen, 16.6.2011, unter: www.auswaertiges-amt.de/blob/266624/b51c16faf1b3424d7efa060e8aaa8130/un-leitprinzipien-de-data.pdf.

5 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Fakten zum deutschen Außenhandel, September 2019, unter: www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/fakten-zum-deutschen-aussenhandel.pdf?__blob=publicationFile&v=34. **6** Seit 2005 ist das Business and Human Rights Research Centre mehr als 280 Anschuldigungen gegen deutsche Unternehmen aufgrund von Menschenrechtsverstößen nachgegangen; vgl. www.business-humanrights.org/en/will-germany-become-a-leader-in-the-drive-for-corporate-due-diligence-on-human-rights. **7** Pickles, John/Goodfrey, Chane: Economic and Social Upgrading in Global Apparel Production Networks (Capturing the Gains No. 6.2., Revised summit Briefing), 2013, unter: www.capturingthegains.org/pdf/ctg_briefing_note_6.2.pdf. **8** Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode zwischen CDU, CSU und SPD von 2018, Zeile 7384, unter: www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2018-2021_Bund_final.pdf. **9** Vgl. www.lieferkettengesetz.de. **10** Ein Lieferkettengesetz für verbindliche soziale, ökologische und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für deutsche Unternehmen, Antrag Drucksache 19/15777, unter: https://michelbrandt.de/wp-content/uploads/2019/12/191210_AN-Lieferkettengesetz-final-et-korr.pdf. **11** Stand 12.3.2020, vgl. www.welt.de/wirtschaft/article206500449/Lieferkettengesetz-Kanzleramt-stoppt-Entwurf-wegen-Coronavirus.html. **12** Das wird auch in dem von mehr als 50 Unternehmen unterzeichneten «Statement für eine gesetzliche Regelung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten» deutlich, wo es heißt: «Eine gesetzliche Regelung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten würde zu Rechtssicherheit und gleichen Wettbewerbsbedingungen (level playing field) beitragen» (vgl. www.business-humanrights.org/sites/default/files/BusinessStatement_Update_09012020.pdf). **13** Gibbon, Peter/Ponte, Stefano: Trading Down. Africa, Value Chains and the Global Economy, Philadelphia 2005, S. 189. **14** Ruhlmann, Michael: Grocery. The buying and selling of food in America, New York 2017. **15** Van der Wal, Sanne: Looking good on paper. Review of recent research on the impact of sustainability certification on working conditions on large farms, Amsterdam 2018, S. 12. **16** ILO: Freedom of Association and the Right to Organize Convention, Nr. 87 [1948], unter: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c087_de.htm; ILO: Right to Organize and Collective Bargaining Convention, Nr. 98 [1949], unter: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C098. **17** Für mehr Details: Informationsrechte von Verbraucherinnen und Verbrauchern stärken – Behörden effektiv zur Auskunft verpflichten, Antrag Drucksache 19/4830 von DIE LINKE, 10.10.2018, unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/048/1904830.pdf>.

IMPRESSUM

STANDPUNKTE 6/2020 erscheint online
und wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung
V. i. S. d. P.: Gabriele Nintemann
Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · www.rosalux.de
ISSN 1867-3171
Redaktionsschluss: März 2020
Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin
Satz/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation