

DOI: 10.5771/0342-300X-2021-1-73

Regulierung von Lieferketten – die europäische Aufgabe

BERND LANGE, TIM PETER

Die Corona-Krise dominierte das Jahr 2020 und war und ist für verantwortungsvolle Handelspolitik eine enorme Herausforderung. Längst überwunden geglaubte nationale Egoismen wurden über Wochen hin zum Leitbild der Krisenreaktion vieler Länder. Auch der europäische Binnenmarkt wurde beinahe beliebig mit Füßen getreten, allorts wurden Mauern hochgezogen, Handel mit knappen Gütern eingeschränkt oder verboten und Solidarität über Nacht zum Fremdwort. Viele Länder waren davon überzeugt, dass der beste und schnellste Weg aus der Krise in Alleingängen liege – ein offensichtlicher Irrglaube. Die Krise hat im Gegenteil gezeigt, wie sehr die Europäische Union von internationaler Zusammenarbeit, einem funktionierenden internationalen Handelssystem und krisenresistenten und nachhaltigen Lieferketten abhängig ist. Denn die Ökonomien so gut wie aller Länder sind stark in globale Wertschöpfungsketten und Versorgungsnetze eingebunden, die zwei Drittel des Welthandels ausmachen. Diese globalen Strukturen haben viele wohlstandsstiftende und beschäftigungsfördernde Effekte erzeugt. Aber es steht außer Frage, dass eine nur auf brutale Kostenreduzierung und Effizienz reduzierte Globalisierung zu kritisieren – und damit eine zu ändernde Praxis – ist, da sie zu dramatischen Konsequenzen und Abhängigkeiten geführt hat. Diese Einsicht ist aber nicht neu: Fortschrittliche Handelspolitik mit Fokus auf den Schattenseiten der Globalisierung und Stärkung von Nachhaltigkeit und Arbeitnehmerrechten steuert dem seit Jahren gegen. Es ist überfällig, über weitere notwendige Schritte in der Handelspolitik nachzudenken, um globale Prozesse so zu gestalten, dass sie stabiler, nachhaltiger und lebenswerter werden.

„Just-in-time“-Globalisierung und ihre Konsequenzen

Klar ist, dass bisherige Lieferketten schnell verwundbar sind, wenn Sand ins Getriebe einer

„Just-in-time“-Produktion kommt. Wenn die Produktion einzelner Zwischenprodukte so sehr zentralisiert ist, dass diese nur noch in einzelnen Ländern oder Regionen stattfindet, sind Engpässe in Krisenzeiten programmiert. Wenn die Produktion zudem unter menschenrechtlich fragwürdigen und umweltschädigenden Bedingungen stattfindet, ist die nächste Krise nur eine Frage der Zeit. Gute Arbeitsbedingungen schaffen Vertrauen und mindern Unsicherheiten für Akteure entlang der gesamten Wertschöpfungskette bis zum Endkonsumenten.

Schon vor Ausbruch der Corona-Pandemie gab es deutliche Anzeichen für Veränderungen im globalen Handel. Die USA haben mit der starken innenpolitischen Strategie des „America first“ und damit verbundenem „Decoupling“, der Entkopplung und der Rückführung von Investitionen und Produktionsprozessen, einen Prozess der Verunsicherung eingeleitet. Durch die Auseinandersetzungen der USA mit dem geopolitischen Rivalen China, aber auch dem aggressiven Vorgehen der USA gegenüber der EU, sind weitere Friktionen und Unsicherheiten dazugekommen. Auch dadurch wurde deutlich, wie verletzlich globale und vernetzte Wertschöpfungsketten unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen sind.

Durch die Digitalisierung von Produktionsprozessen wird zudem die bestehende traditionelle Arbeitsteilung verändert, und damit werden Lieferketten infrage gestellt. Digitale Technologien und die Nähe zum Kunden erhalten zunehmend Priorität. Big Data und 3D-Drucker lassen Produktion viel flexibler werden und bringen neue regionale und lokale Optionen mit sich. Güterströme können neu organisiert werden. Damit einhergehend kommt es zu einer stärkeren Betonung von Inhouse-Kompetenz und einer Rückführung von Wertschöpfung zu den OEMs (*original equipment manufacturers*) in Industrieländern. Viele Unternehmen haben zudem damit begonnen, sich bei ihren Lieferketten und Produktionsstandorten von einer reinen Kostenbetrachtung hin zu Nachhaltig-

keitserwägungen (CO₂, Rohstoffe, Arbeitnehmerrechte) zu verändern. Die Überprüfung des CO₂-Ausstoßes spielt dann eine größere Rolle als wenige Cent Lohnkostenvorteil. Und diese Erwägung geht natürlich auch mit der klaren Erkenntnis einher, dass die Konsequenzen des Klimawandels die Lieferketten weiter belasten.

All diese Diskussionen erweiterten die Debatte um die Verantwortung von Unternehmen in der globalen Wirtschaft. Schon länger gab es einen kontroversen Diskurs über die Frage, wer für die zum Teil lebensgefährlichen und menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen in Drittstaaten verantwortlich sei. Die Rana-Plaza-Katastrophe im Jahr 2013 wurde dabei zum Sinnbild für die Auswüchse einer ungezügelter Globalisierung, die öffentliche Empörung war groß. Doch auch sieben Jahre nach diesem schrecklichen Unglück ist Europa keinen entscheidenden Schritt weiter in der Frage, wie man gute Arbeit in den Ländern sicherstellt, die für das Konsumverhalten von uns Europäern unentbehrlich sind.

Von Fragilität zu Resilienz

Welche Konsequenzen müssen wir nun aus der Debatte um Lieferketten und um gute Arbeitsbedingungen ziehen? Müssen wir Produktion im großen Stil zurück nach Europa verlegen, um eine autark agierende Insel im Meer der Globalisierung zu schaffen? Ist die Antwort auf die Vielzahl der Fragen, die diese Krise aufgeworfen hat: „*make in Europe, buy in Europe*“? Mitnichten, und das aus mehreren Gründen. Zum einen wäre dies für die Mehrzahl der Produkte schlichtweg nicht möglich. Wir sind auf zu viele Vorprodukte und Rohstoffe angewiesen, die es in Europa entweder nicht gibt oder die herzustellen in keinem Verhältnis zu ihrem Nutzen stehen würde. Zum anderen profitieren wir von weltweiter Arbeitsteilung und den daraus entstehenden Effizienzgewinnen. Ein Abkoppeln von Wertschöpfungsketten oder eine Verlagerung von Produktionen hat unmittelbar

Konsequenzen für die Lieferanten und deren Beschäftigte in weniger entwickelten Ländern, es würde zu einem Abzug von Investitionen und einer Vernichtung von Arbeitsplätzen führen.

Ein sehr viel stärker zielführender Ansatz ist, globale Wirtschaftsbeziehungen verantwortungsvoll zu regulieren. Das Ziel müssen nachhaltige, faire und robuste Wertschöpfungsketten sein. Denn wer nachhaltig handelt, kommt nicht nur seiner Verantwortung nach, sondern übersteht Krisen besser. Wer – wie in den vergangenen Monaten leider oft gesehen – kurzfristig und rücksichtslos Aufträge kündigt und Arbeiter*innen in Drittländern damit über Nacht in die Arbeitslosigkeit schickt, verstärkt Unsicherheiten und Misstrauen. Gute Arbeitsbedingungen schaffen Sicherheit. Wer auf Kosten der Umwelt produziert, kann sich sicher sein, dass er dies nicht über einen langen Zeitraum aufrechterhalten kann. Es sollte im Interesse von Unternehmen, Staaten und Bürgern sein, eine nachhaltige Produktion sicherzustellen. Und dort, wo es möglich ist, müssen Lieferketten diversifiziert werden. Wenn Produktion über mehrere Länder und Kontinente verteilt ist und Lagerkapazitäten aufgebaut werden, fallen Risiken von Komplettausfällen. Anstatt „*just in time*“ wird „Resilienz“ als Leitprinzip einen immer größeren Stellenwert einnehmen.

Der europäische Weg

Um dem Ziel von nachhaltigen und robusten Lieferketten näher zu kommen, drängt das Europäische Parlament (EP) seit Jahren auf eine verbindliche gesetzliche Regelung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht. Transparenz, Vertrauen und Sicherheit sollten die Leitbilder sein. Es scheint evident zu sein, dass Rechtsvorschriften für eine obligatorische sektorübergreifende Sorgfaltspflicht auf EU-Ebene notwendig sind, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für europäische Unternehmen zu schaffen und um zu verhindern, dass unfaire Wettbewerbsvorteile entstehen. Nationale Regelungen werden stets die Gefahr aufwerfen, innerhalb des europäischen Binnenmarktes ein unübersichtliches Gewirr von verschiedenen Anwendungsbereichen, Zielsetzungen und Durchsetzungsmechanismen zu schaffen. Ein Blick auf die Steuerpolitik der EU-Mitgliedstaaten zeigt, wie sehr Staaten miteinander im Wettbewerb stehen und zu welchen Verwerfungen dies führen kann. Im schlimmsten Fall käme es auch in Fragen von Sorgfaltspflichten zu einem Wettbewerb zwischen Mitgliedstaaten, die wirtschaftsfreund-

lichste Regulierung bieten zu können und sich im Niveau der Auflagen gegenseitig zu unterbieten.

Allerdings unterstreichen die Erfahrungen mit einzelnen nationalen Regelungen in diesem Bereich die Bedeutung von klar definierten Artikeln, um juristische Grauzonen von vornherein auszuschließen. Diese Anforderung wird z. B. von der ansonsten ambitionierten französischen *loi de vigilance* nicht erfüllt, was wiederholt zu erfolgreichen Klagen gegen die Anwendung des Gesetzes geführt hat. Ein Gesetz, das zwar auf dem Papier gut aussieht, aber in der Realität keinen Unterschied macht, kann natürlich nicht das Ziel sein.

Das Ziel einer europäischen Initiative ist eindeutig: Es sollen verbindliche Sorgfaltspflichten geschaffen werden, um Verletzungen der Menschen-, Arbeits- und Umweltrechte in der gesamten Lieferkette zu verhindern. Dabei sind die UN-Leitprinzipien, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und die begleitenden OECD-Richtlinien Orientierungspunkt. Verpflichtungen in Bezug auf Managementsysteme, Risikoanalyse, Risikomanagement, unabhängige Prüfungen durch Dritte und die Offenlegung von Informationen müssen ebenso Teil des Pakets werden, denn Transparenz ist ein weiterer Baustein von robusten Lieferketten.

In den UN-Leitprinzipien und den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen wird die Notwendigkeit des Zugangs zur Justiz und der Wiedergutmachung für die Opfer betont. Daher ist klar, dass Akteure der Zivilgesellschaft, darunter Gewerkschaften, Sozialpartner und indigene Gemeinschaften, Teil einer sinnvollen Konsultation über die Sorgfaltspflicht und die Risikoprävention sein und dass sie als interessierte Partei das Recht erhalten sollten, im Falle von Verstößen entlang der Lieferkette eine Beschwerde einzureichen zu können. Darüber hinaus muss die neue Gesetzgebung Bestimmungen über den Zugang zur Justiz in Europa und die Wiedergutmachung für Opfer von Missbrauch enthalten.

Im Zusammenspiel mit dem Bereich der Handelspolitik sollte generell auf eine enge Verknüpfung mit Nachhaltigkeitsaspekten von Handelsabkommen und -instrumenten gebaut werden, um die Hebelwirkung der bereits bestehenden Instrumente voll auszunutzen. Es muss ganzheitlich anstatt in Silos gedacht werden: „*Aid for Trade*“-Projekte z. B. könnten genutzt werden, um in Drittstaaten Projekte zur Förderung von Sorgfaltspflichten zu finanzie-

ren und durchzuführen. Die von Abkommen geschaffenen Gremien könnten auch Aspekte einer Gesetzgebung zu Sorgfaltspflichten mit Drittstaaten besprechen und damit die bereits bestehende Dialogbasis nutzen. Ein aktives Engagement mit den Handelspartnern ist von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass die Sorgfaltspflichtverpflichtungen reale Veränderungen vor Ort bewirken.

Während viele Fragen eindeutig zu sein scheinen, steckt der Teufel im Detail. In den kommenden Monaten müssen wir Antworten auf die folgenden Fragen finden: Können Ausnahmen oder Erleichterungen für kleinere und mittlere Unternehmen (KMUs) geschaffen und sinnvoll gestaltet werden? Wie kann man sicherstellen, dass KMUs nicht vor unüberwindbare Hindernisse gestellt werden? Wie können Waren und Dienstleistungen von Unternehmen, die ihren Sitz außerhalb der EU haben, ebenfalls abgedeckt werden? Wie können freiwillige Initiativen der Sorgfaltspflicht eingebunden werden? Wie können wir ein sicheres Monitoringsystem sicherstellen? Welche Rechtsform sollte ein Gesetz haben? Einige Antworten kann man bereits jetzt aus der bislang einzigen europäischen Gesetzgebung zur verbindlichen Sorgfaltspflicht in Lieferketten gewinnen, der Konfliktmineralienverordnung. Die Fragen werden weiter intensiv im Europäischen Parlament erörtert werden und in einem Legislativvorschlag des EP münden, der von der Europäischen Kommission mit einem Gesetzgebungsverfahren aufgegriffen wird. Justizkommissar Reynders ist in engem Austausch mit dem EP und vielen weiteren Akteuren, die Stimmung in Brüssel ist optimistisch, was das Vorhaben angeht.

Umso weniger nachvollziehbar ist das derzeitige Schweigen des Europäischen Rates, der Zusammenkunft der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten. Dieser hat sich noch nicht klar zu dem Thema positioniert. Soweit überhaupt Gespräche geführt werden, finden sie ausschließlich oberflächlich statt. Die deutsche Ratspräsidentschaft läuft derzeit Gefahr, die sehr aufgeheizte nationale Debatte in Deutschland eins zu eins auf die europäische Ebene zu projizieren und sich selber einer Chance zu berauben, den europäischen Diskurs maßgeblich mit zu prägen. Das Wirtschaftsministerium in Berlin muss sich entscheiden: Soll die ablehnende Haltung aus Teilen der Wirtschaft und konservativen Kreisen dazu führen, dass die Debatte in Europa verschlafen wird? Es muss allen Beteiligten bewusst sein, dass eine destruktive

Haltung keine Lösung ist. Wer sich jetzt nicht konstruktiv in die Diskussion einschaltet, wird von der Realität überholt werden. ■

AUTOREN

BERND LANGE, Mitglied des Europäischen Parlaments (EP), ist seit 2014 Vorsitzender des EP-Ausschusses für internationalen Handel. Arbeitsschwerpunkte: Handel und Arbeitnehmerrechte, Fair Trade, nachhaltige Industriepolitik.

@ bernd.lange@ep.europa.eu

TIM PETER ist seit 2014 Referent für Handelspolitik im Büro des Ausschussvorsitzenden für internationalen Handel des EP. Arbeitsschwerpunkte: Nachhaltigkeitsaspekte der Europäischen Handelspolitik, Handelsbeziehungen zu Ost- und Südostasien.

@ tim.peter@ep.europa.eu