

Lieferkettengesetz

Gut gemeint, schlecht gemacht

„Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser!“, bemerkte schon Lenin. Ein Grundsatz, den die Politik nicht nur einfach auf Unternehmen anwenden will. Mittels Lieferkettengesetzen will sie die Unternehmen gleich zu Erfüllungsgehilfen ihrer Kontrollwünsche machen.

Globale Wertschöpfungsketten und Lieferbeziehungen sind komplex. So bezieht der Volkswagen-Konzern Vorprodukte und Dienstleistungen von rund 40.000 Zulieferern. Nicht alle davon liefern direkt an Volkswagen, sondern viele sind Lieferanten von Vorleistungen der Vorleistungen. In der öffentlichen Debatte werden solche Wertschöpfungsketten zunehmend auf der Basis anekdotischer Evidenz verdächtigt, der Auslöser von Menschenrechtsverletzungen und klimaschädlichem Verhalten zu sein. Die deutsche Bundesregierung hat dies zum Anlass genommen, ein Lieferkettengesetz zu initiieren. In Frankreich ist ein ähnliches Gesetz seit fast drei Jahren in Kraft. Auch die Europäische Kommission möchte bis zum Sommer ein EU-weites Lieferkettengesetz auf den Weg bringen. Die Idee dahinter ist, dass europäische Konzerne für die Verletzung von Menschenrechten und Umweltstandards durch ihre Zulieferer zur Rechenschaft gezogen werden.

Die Kontrolle über Zulieferer wird für den Konzern mit zunehmender Komplexität der Zulieferbeziehungen immer schwieriger. Die ökonomische Theorie beschreibt dies als mehrstufiges Prinzipal-Agenten-Problem: Der Konzern (Prinzipal) beauftragt Zulieferer (Agenten) mit Vorleistungen und spezifiziert gemeinsam mit diesem die Leistungen in einem Vertrag. Dieser wird zwischen Unternehmen in der EU jedenfalls implizit die Wahrung der europäischen Menschenrechte und Umweltstandards umfassen. Der Auftraggeber kann jedoch nicht vollständig kontrollieren, ob sich der Zulieferer an alle Vorgaben hält, insbesondere, wenn beide in verschiedenen Staaten sitzen. Im Gegenteil: Der Auftragnehmer hat sogar einen Anreiz, dem Auftraggeber Informationen vorzuenthalten, die zu einer Sanktion durch diesen führen könnten.

Noch komplexer wird es, wenn der Zulieferer seinerseits Zulieferer beauftragt und dadurch nicht nur Agent ist, sondern gleichzeitig auch zum Prinzipal wird und wie-

derum nur unvollständig seine eigenen Zulieferer kontrollieren kann. Der ursprüngliche Auftraggeber kann den Subauftragnehmer noch weniger kontrollieren bzw. weiß von der Vergabe von Subaufträgen möglicherweise gar nichts. Die Überlegungen zu einem Lieferkettengesetz gehen jedoch davon aus, dass der ursprüngliche Auftraggeber alle seine Auftragnehmer und Subauftragnehmer effektiv unter Kontrolle hat und deswegen für deren Fehlverhalten haftbar gemacht werden kann. Diese Vorstellung ist jedoch naiv. Die betroffenen Unternehmen werden sich anderwärtig der neuen Rechtslage anpassen.

Das Gesetz sieht vor, dass Auftraggeber nur für ihre direkten Vertragspartner die Einhaltung der Menschenrechte und der Umweltstandards garantieren müssen. Befinden sich die direkten Zulieferer ebenfalls in Deutschland, so können sie leicht von den deutschen Behörden überprüft werden. Durch das Gesetz wird somit ein Anreiz geschaffen, sich Zulieferer zu suchen, die möglichst weit weg vom Zugriff der deutschen Behörden sind. Umgekehrt kann man einfach eine Zwischengesellschaft einziehen, die die Vorprodukte nur weiterreicht. Der Auftraggeber kann dann seine Hände in Unschuld waschen.

Wollte man solche Umgehungen verhindern, müsste das Lieferkettengesetz auch auf indirekte Lieferbeziehungen anwendbar sein. Dadurch würden sich aber andere Anreizprobleme ergeben. So könnten sich Unternehmen ihren Auftragnehmern untersagen, Subaufträge in Gegenden zu vergeben, in denen es für den ursprünglichen Auftraggeber schwierig ist, selbst zu kontrollieren. Für betroffene Regionen nicht nur in den Entwicklungsländern könnte das große wirtschaftliche Nachteile mit sich bringen, selbst wenn sie bereit wären, alle vom Westen vorgegebenen Standards einzuhalten. Im Gegenzug könnten allerdings Unternehmen aus solchen Ländern beginnen, sich der westlichen Kontrolle zu entziehen und direkt an die Konsumenten in Deutschland und ganz Europa liefern.

Frappierend an der Debatte erscheint, dass die Verantwortung zur Wahrung der Menschenrechte und des Umweltschutzes in anderen Regionen der Welt nun auf deutsche und europäische Unternehmen überwältigt werden soll. Warum setzt man nicht auf Entwicklungspolitik, um die Durchsetzung dieser europäischen Wertvorstellungen und Normen in den Ländern der Zulieferer zu fördern? Die Politik muss sich somit fragen lassen, ob sie sich ihrer Verantwortung entziehen möchte.

© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.