

wdk POSITION

Position zum Lieferkettengesetz

(„Gesetz über die Stärkung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in globalen Wertschöpfungsketten – Sorgfaltspflichtengesetz“)

Der Hintergrund

Die Bundesregierung plant ein Lieferkettengesetz. Den vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vorgelegten Eckpunkten zufolge soll es

- definieren, welche Pflichten Unternehmen beim Schutz von Menschenrechten haben und wie Unternehmen diesen in ihren Lieferketten nachkommen können
- Unternehmen dazu verpflichten, über ihre Anstrengungen Bericht zu erstatten
- die Rechte von Arbeiterinnen und Arbeitern vor Gericht stärken und einen Weg eröffnen, Schadensersatzansprüche in Deutschland geltend zu machen.

Das Bundesumweltministerium (BMU) und das ihm zugeordnete Umweltbundesamt (UBA) bereiten aktuell darüber hinaus eine politische Initiative vor,

- um die Einhaltung von Umweltstandards in der vorgelagerten Wertschöpfungskette und
- die Einhaltung von Umweltstandards in der nachgelagerten Verwendung der Fertigprodukte als weitere Pflichten für Unternehmen in das Lieferkettengesetz aufzunehmen.

Der Wirtschaftsverband der deutschen Kautschukindustrie e.V. (wdk) sieht diese Ansätze kritisch und will mit diesem Positionspapier im Interesse eines konstruktiven Dialogs Ansätze vorschlagen, die besser geeignet sind, um das übergeordnete Ziel der Einhaltung von Menschenrechten und Nachhaltigkeitsstandards in globalen Lieferketten sicherzustellen.

Management Summary der wdk-Position zu einem Lieferkettengesetz

- Ein Lieferkettengesetz bedeutet das Outsourcing staatlicher Verantwortung und Übertragung auf die Unternehmen, die hierzu nicht in gleicher Weise in der Lage sind.
- Ein nationaler Alleingang bedeutet mit Blick auf die globalen Wertschöpfungsketten einen erheblichen Wettbewerbsnachteil für deutsche Unternehmen, der dazu führen kann, dass ausländische Mitbewerber Marktanteile gewinnen, die geringeren Wert auf soziale und ökologische Standards legen („CSR Leakage“).
- Die Durchsetzung von Menschenrechten und Nachhaltigkeitsstandards muss im Dialog mit den betroffenen Schwellenländern geschehen. Deshalb sollten Branchenstandards, die in einem solchen Prozess entwickelt wurden oder werden, Anerkennung finden. Die deutsche Kautschukindustrie hat sich bereits 2014 mit einer verbindlichen Nachhaltigkeits-Charta eine Selbstverpflichtung auferlegt und beteiligt sich an der „Global Platform for Sustainable Natural Rubber“ (GPSNR), die an der globalen Verbesserung bei der nachhaltigen Produktion von Naturkautschuk arbeitet.
- Gesetzliche Vorgaben müssen die Besonderheiten in den Lieferketten und insbesondere in den Erzeugerstaaten berücksichtigen. Eine Regulierung nach dem Prinzip „one size fits all“ verbietet sich.
- Die Einflussmöglichkeiten deutscher Unternehmen im Ausland sind begrenzt. Diesen Umstand muss ein Lieferkettengesetz bei der „Durchdringungstiefe“ der Lieferkette und möglichen Sanktionen berücksichtigen.

Nachhaltigkeit in der deutschen Kautschukindustrie

Die Produkte der deutschen Kautschukindustrie (chemischer Ausdruck: Elastomere) sind in ihrer Resistenz gegen aggressive Beanspruchungen, Umwelteinflüsse oder Temperaturen durch kein anderes Mittel ersetzbar. In den Produktionsprozessen werden Naturkautschuk und aus Erdöl gewonnene Synthetikgummi verwendet. Beide Kautschuke haben ihre ganz speziellen Einsatzgebiete und lassen sich in Produkten nicht beliebig austauschen. Der bewusste und sparsame Verbrauch dieser wichtigen Rohstoffe spielt eine wichtige Rolle. Deshalb haben sich die im wdk vertretenen Unternehmen bereits 2014 in ihrer Nachhaltigkeits-Charta uneingeschränkt zu der Beachtung der Menschenrechte und zur Einhaltung sozialer und ökologischer Standards bekannt. Musterbeispiele für nachhaltige Projekte veröffentlicht der wdk in seiner ständig aktualisierten Online-Dokumentation NACHHALTIG HANDELN. Zudem beteiligt sich eine steigende Zahl der Unternehmen an der Nachhaltigkeitsberichterstattung, bei der sie der wdk mit einem Leitfaden NACHHALTIG BERICHTEN unterstützt. Auch den Monitoringprozess zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) hat der wdk unterstützt.

Auf internationaler Ebene fördert die im wdk vertretene deutsche Kautschukindustrie aktiv die Umstellung auf nachhaltigen Kautschukanbau in den Anbauländern. Bereits vor zehn Jahren hat die International Rubber Study Group (IRSG) eine „Sustainable Natural Rubber Initiative (SNR-i)“ gestartet und seit 2016 in eine freiwillige Stakeholder-Initiative überführt. SNR-i gehören heute namhafte Vereinigungen und Industrieunternehmen des Kautschuksektors an. Der wdk beteiligt sich auch als assoziiertes Mitglied an der 2018 gegründeten „Global Platform for Sustainable Natural Rubber“ (GPSNR), einem Zusammenschluss der wichtigsten Akteure des Naturkautschuksektors aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Diese Multi-Stakeholder-Plattform wird bis 2022 ein globales Zertifizierungssystem für Naturkautschuk unter Beachtung von Ökologie, Sozialem und Ökonomie starten.

Solche Branchenlösungen, Zertifizierungen oder nach anerkannten internationalen Standards erfolgte Nachhaltigkeitsberichterstattung müssen bei einer Lieferkettengesetzgebung anerkannt werden.

Die Besonderheiten der Lieferkette bei Naturkautschuk

Die Gewinnung von Naturkautschuk ist auch heute noch in erster Linie Handarbeit. Das als „Tapping“ bezeichnete Anritzen der Bäume und Sammeln des Pflanzensaftes (Latex) geschieht von Hand. Die Trennung von Flüssigkeit und Feststoff mittels Gerinnung erfolgt in örtlichen Fabriken, bevor der Kautschuk in Form von Ballen oder als konzentrierter Flüssiglatex in den Export geht. Die größten Erzeugerländer bei Naturkautschuk sind Thailand, Indonesien und Vietnam, gefolgt von China, Indien, Côte d'Ivoire, Malaysia, Myanmar, Kambodscha und Brasilien.

Naturkautschukanbau und -ernte erfolgen hauptsächlich durch Kleinbauern. Zwölf Millionen kleine Farmen mit insgesamt 30 Millionen Beschäftigten gibt es weltweit. Daneben existieren auch große Plantagen, die von privaten Gesellschaften oder von staatlichen Organisationen betrieben werden.

Der internationale Naturkautschukhandel befindet sich aktuell im größten Umbruch der vergangenen Jahrzehnte – hin zur Nachfrage nach ausschließlich nachhaltigem Kautschuk. Die in Deutschland vertretenen Händler und Unternehmen richten ihr besonderes Augenmerk auf die ökologischen und sozialen Rahmenbedingungen – insbesondere in Hinblick auf Kinderarbeit. In Deutschland wird kein Kautschuk gehandelt oder verarbeitet, der im Verdacht steht, durch gewerbsmäßige Kinderarbeit geerntet worden zu sein.

Eine besondere Herausforderung besteht darin, dass die Kleinbauern von den Preisentwicklungen für Kautschuk an den Weltmärkten abhängig sind, wo es immer wieder spekulative Effekte gibt, und sie Teil einer überkommenen lokalen Lieferkette sind, die bis zu sechs lokale Zwischenhändler umfassen kann. Die Folge: Ein Eingriff deutscher Unternehmen in diese Lieferketten der Erzeugerländer ist rechtlich und sachlich unmöglich und würde nach bisheriger Erfahrung dort als „neokolonialistisch“ betrachtet und auf politischen Widerstand stoßen.

Damit zeigt das Beispiel der Lieferkette Naturkautschuk zum einen, dass die Einflussmöglichkeiten deutscher Unternehmen in den Schwellenländern begrenzt sind. Dieser Umstand muss auch beim Erlass eines Lieferkettengesetzes beachtet werden, etwa indem mögliche Verpflichtungen auf den direkten Lieferanten beschränkt werden. Zum anderen illustriert die Wertschöpfungskette Kautschuk, dass jede Branche ihre eigenen Besonderheiten hat. Eine universelle Regelung der Lieferkettenverantwortung („one size fits all“) ohne Berücksichtigung dieser speziellen Umstände ist deshalb abzulehnen.

Das Problem der Abwälzung staatlicher Verantwortung auf die Wirtschaft

Die 2015 von den Vereinten Nationen beschlossene Agenda 2030 enthält 17 globale Ziele für eine nachhaltige Entwicklung. Diese richten sich an alle, aber in erster Linie an die Regierungen, die am ehesten zu ihrer Umsetzung in der Lage sind. Insbesondere die Einhaltung von Menschenrechten in den Wertschöpfungsketten in den einzelnen Ländern kann nur durch die dortigen staatlichen Stellen effektiv sichergestellt werden. Die Abwälzung dieser großen politischen Verantwortung auf Wirtschaftsunternehmen, die anders als ein souveräner Staat über keinen Beamtenapparat oder diplomatische Kontakte verfügen, ist weder verhältnismäßig noch sachgerecht. Für die Unternehmen würde dieses Outsourcing einer politischen Aufgabe vielmehr eine erhebliche Belastung durch zusätzliche Bürokratie und Haftungsrisiken darstellen.

Aus Sicht der deutschen Kautschukindustrie ist es in diesem Zusammenhang fragwürdig, wenn sich Staaten aus Organisationen wie der International Rubber Study Group (IRSG) zurückziehen, in denen sich Erzeuger- und Abnehmerländer direkt austauschen und Verbesserungen in der Lieferkette erzielen können. So wird innerhalb der EU aktuell wieder über einen Austritt aus IRSG nachgedacht. Eine mutwillige Aufgabe politischer Einflussmöglichkeiten durch Regierungen und Staaten, um diese im Anschluss Wirtschaftsunternehmen aufzubürden, ist vor dem Hintergrund der zur Durchsetzung des Lieferkettengesetzes von der Bundesregierung abgegebenen Bekenntnisse zu fairem Miteinander widersinnig und absolut kontraproduktiv. Wenn die Regierungen im direkten Dialog über nachhaltige

Lieferketten nicht in der Lage sind, Lösungen zu verhandeln und durchzusetzen - wie sollen dies individuelle Unternehmen bewerkstelligen?

Nationalen Alleingang und „CSR Leakage“ verhindern

Mit einem nationalen Lieferkettengesetz werden deutsche Unternehmen als Teil internationaler Wertschöpfungsketten einem erheblichen Wettbewerbsnachteil ausgesetzt. Insbesondere mit Blick auf außereuropäische Wettbewerber steht zu befürchten, dass dadurch Produktionsstandorte gestärkt werden, in denen geringere soziale oder ökologische Standards gelten. Die Produktion wechselt von deutschen Unternehmen mit nationalen Standorten und nationalen Nachhaltigkeitsstandards zu Unternehmen, deren Management und Produktion an außereuropäischen Standards orientiert ist, deren Produkte anschließend im EU-Markt gehandelt werden und wiederum eine massive Ausweitung der staatlichen Marktüberwachung in Deutschland erforderlich machen. Das Ergebnis wäre also dann nicht ein Mehr, sondern ein Weniger an menschenrechtlichen Verpflichtungen („CSR Leakage“). Deshalb ist bei einer Lieferkettengesetzgebung zwingend ein europäischer Rechtsrahmen erforderlich, der sich an bereits existierenden Lieferkettengesetzen anderer EU-Mitgliedsstaaten orientieren muss.

Positive Bewertung der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte

Der wdk teilt auch nicht die Einschätzung des BMZ nach Abschluss des Monitoringprozesses zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP), dass zu wenige Unternehmen ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht erfüllen. Für eine solche Bewertung wies der Befragungsprozess zu viele Defizite auf. Im ersten Durchlauf wurden offenbar die Fragebögen an die allgemeinen info@-Emailadressen der Unternehmen und nicht an die Geschäftsleitungen geschickt. Die zweite Umfrage fiel in die Phase des Coronavirus-bedingten Lockdowns, als die meisten für die Beantwortung zuständigen Beschäftigten in Kurzarbeit oder überhaupt nicht verfügbar waren. Vielmehr ist es bemerkenswert, dass in einer Phase, in der es für viele Betriebe um das Überleben ging, 455 von 2.250 Unternehmen eine gültige Antwort gaben. Darüber hinaus hat das BMZ den laufenden Monitoringprozess konterkariert, als im Februar 2019 der Entwurf eines Wertschöpfungskettengesetzes bekannt wurde. Aus Sicht des wdk hat der NAP wichtige Impulse geliefert und dafür gesorgt, dass menschenrechtliche Sorgfaltspflichten in der Lieferkette noch stärker in das Bewusstsein der Unternehmen gerückt sind.

Zusammenfassung: Mehr gegenseitiges Vertrauen! Auch zwischen Politik und Wirtschaft!

Der wdk sieht den Vorstoß für ein Lieferkettengesetz als einen weiteren Beleg für ein wachsendes Misstrauen des Gesetzgebers gegenüber der Wirtschaft. Beim parallel von der Bundesregierung (BMJV) vorgelegten „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft“ wird dies sogar klar ausgesprochen. Auch hier werden die Unternehmensleitungen für Aufgaben in Haftung genommen, die eigentlich dem Staat obliegen - hier eine Strafverfolgung von Gesetzesbrechern. Dabei wird übersehen, dass

- es keine Blaupause für Politik sein kann, Unternehmen als Erfüllungsgehilfen für fehlende eigene Durchsetzungsfähigkeit heranzuziehen und Unternehmen am Standort Deutschland über den Weg der Strafandrohungen zur Übernahme staatlicher Aufgaben zu zwingen
- es im ureigensten Interesse der Unternehmen liegt, die Abnehmer ihrer Produkte zufriedenzustellen
- das Umdenken und Handeln mündiger Verbraucher (Verbraucherverhalten) bestimmender Erfolgsfaktor für nachhaltige Produkte und Inhaltsstoffe ist
- Verbote niemals die Wirksamkeit von Anreizen erreichen werden
- die gestiegenen Anforderungen an eine nachhaltige Produktion von den meisten deutschen Unternehmen bereits seit langem erkannt und umgesetzt werden

Deshalb sollte der Gesetzgeber den beim NAP eingeschlagenen Weg einer weitgehenden Selbstverpflichtung beibehalten und der eigenregulatorischen Kraft der Wirtschaft vertrauen.

Level Playing Field

Erforderlich ist die Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes deutscher und ausländischer Unternehmen. Die Überwachungsvorschriften für Lieferketten müssen für alle Marktteilnehmer gelten - auch für die nach Deutschland liefernden Unternehmen mit Sitz und Produktionsstandorten innerhalb und außerhalb der EU. Die Bundesregierung muss gleichzeitig beantworten, wie sie die Marktüberwachung gegenüber Importeuren und ausländischen Unternehmen gewährleisten, organisieren und finanzieren will.

Keine zusätzliche Bürokratie

Leidtragende ausufernder Administration sind die Unternehmen. Zusätzliche Dokumentationspflichten sind ein Förderprogramm für Zertifizierungsagenturen, aber nicht für praktizierte Corporate Social Responsibility.

Keine Umsetzung politischer Utopien im Windschatten des Lieferkettengesetzes

Auf keinen Fall ist das Lieferkettengesetz ein probates Mittel, um bei dieser günstigen Gelegenheit weitere politische Utopien als Trittbrettfahrer zuzulassen. Insbesondere darf es nicht auf den Umweltschutz ausgeweitet werden. Hier gibt es keine global vereinbarten Standards - im Gegensatz zu den Menschenrechten. Auch darf das Lieferkettengesetz nicht dazu missbraucht werden, um die Produkte deutscher Unternehmen nach dem In-Handel-Bringen einer neuen, konkurrierenden Produkthaftung zu unterwerfen. Der bestehende Gesetzesrahmen für Produkte und deren Inverkehrbringen reicht vollkommen aus. Außerdem müssen Anfang und Ende der Lieferkette genau definiert werden.

Deutsche Unternehmen verhalten sich an ihren globalen Standorten gesetzeskonform. Entscheidend ist dabei die Rechtslage im jeweiligen Staat. Dessen Gesetze sind vor Ort bestimmend und einzuhalten. Eine erzwungene Übertragung von Rechtssystemen und -utopien aus Deutschland heraus auf autonome Drittstaaten über den Weg einer Delegation von Durchsetzungspflichten auf Wirtschaftsunternehmen ist nicht zielführend - und kriminalisiert letztere.

Schlussappell

Die Unternehmen der deutschen Kautschukindustrie befürworten ein faires, globales Miteinander und setzen sich für Nachhaltigkeit ein, wo immer sie tatsächlich Einfluss haben, auch in den Lieferketten. Die Wirtschaft aber generell und sanktionsbewehrt in die gesetzliche Pflicht zu nehmen, überall auf der Welt ohne Rücksicht auf die örtlichen Gegebenheiten alle politischen, kulturellen, sozialen, ökonomischen und rechtlichen Missstände im Alleingang zu beseitigen, ist schlicht und ergreifend unfair!

wdk,
Frankfurt am Main, 1. September 2020