

# Medienmappe

Zum virtuellen Mediengespräch:  
**„Konzernverantwortung: Mit Lieferkettengesetzen gegen Ausbeutung und Umweltzerstörung“**

3. Februar 2021, 10.00 Uhr

Es ist ein offenes Geheimnis, dass auch europäische Unternehmen von Menschenrechtsverletzungen profitieren, die entlang ihrer globalen Lieferketten begangen werden. Auch die KonsumentInnen in Österreich ziehen daraus tagtäglich Nutzen: In nahezu jeder Tafel Schokolade steckt Kinderarbeit, nahezu jedes Handy und jedes Auto enthält Rohstoffe, deren Abbau mit schweren Menschenrechtsverletzungen verbunden ist. Der Wiener Politikwissenschaftler Ulrich Brand bezeichnet diese Konsumgüter als Teil der „imperialen Lebensweise“, die in den reichen westlichen Ländern fest verankert ist.

Nach dem verheerenden Brand in der Textilfabrik Rana Plaza in Bangladesch, bei dem 1.135 Menschen starben, ist der gesellschaftliche Druck auf westliche Konzerne gestiegen und die Debatten um verbindliche menschenrechtliche Pflichten für Unternehmen haben an Fahrt aufgenommen: Auf UN-Ebene wird intensiv über ein Lieferkettengesetz diskutiert. Die EU-Kommission will noch in diesem Frühjahr einen entsprechenden Entwurf vorlegen, die Konsultation dazu läuft noch bis 8. Februar. In der Schweiz fand eine Volksabstimmung über die so genannte Konzernverantwortungsinitiative zwar eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen, scheiterte aber am so genannten Ständemehr, also dem Einspruchsrecht der Schweizer Kantone. Während jene Stimmen lauter werden, die Lieferketten ohne Ausbeutung fordern, versuchen gleichzeitig Wirtschaftsverbände, entsprechende Vorstöße aufzuhalten oder zumindest zu verwässern.

Das Mediengespräch nimmt die Herausforderungen, die mit dem Thema Konzernverantwortung und Lieferkettengesetze verbunden ist aus wissenschaftlicher Perspektive in den Blick. Gerade in der Endphase der Konsultationen zum Entwurf der EU-Kommission (bis zum 8. Februar) ist der Beitrag der Wissenschaft zum öffentlichen Diskurs von besonderer Bedeutung. Es kommen Wissenschaftler\*innen aus Österreich, Deutschland und der Schweiz zu Wort. Im Zentrum steht die Frage, wie die unterschiedlichen staatlichen und suprastaatlichen Ansätze zu bewerten sind, wie ein wirksames Lieferkettengesetz aussehen müsste und was damit aus menschenrechtlicher und völkerrechtlicher Sicht erreicht werden könnte. Dazu werden Forschungsbefunde aus dem Bereich der Wirtschaftswissenschaften, der Ethnologie und der Rechtswissenschaften vorgestellt.

## Inputs:

Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Elke Schüßler, Institut für Organisation, Johannes-Kepler-Universität Linz: **Wieso braucht es ein Lieferkettengesetz? Einsichten aus der globalen Bekleidungsindustrie (seit Rana Plaza)**

Dr.<sup>in</sup> Rita Kesselring, Institut für Ethnologie, Universität Basel: **Konzernverantwortung entlang der Wertschöpfungskette: Bergbau und Rohstoffhandel**

Prof. Dr. Markus Krajewski, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Völkerrecht, Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg: **Was muss ein wirksames Lieferkettengesetz beinhalten? Anforderungen aus rechtswissenschaftlicher Sicht**

**Moderation:** Dr. Alexander Behr (Diskurs. Das Wissenschaftsnetz)

## **Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Elke Schüßler: Wieso braucht es ein Lieferkettengesetz? Einsichten aus der globalen Bekleidungsindustrie**

Die Hoffnungen waren groß, dass sich seit dem Unglück von Rana Plaza, der verheerende Zusammenbruch eines Fabrikgebäudes in Bangladesch im April 2013, grundlegend etwas an der Struktur der globalen Bekleidungsproduktion ändern würde. Das Unglück wirkte wie ein „focusing event“ (Schüßler et al., 2019a), der eine Vielzahl von Initiativen zur Verbesserung von Arbeitsstandards in den globalen Lieferketten der Bekleidungsindustrie losgetreten hat. Westliche Bekleidungshändler und -marken haben ihre Lieferketten konsolidiert, ihre Verhaltenskodizes angepasst und strengere Lieferantenauswahl- und -bewertungsprozesse implementiert. Auf nationaler Ebene wurden Multi-Stakeholder-Initiativen wie beispielsweise das deutsche Textilbündnis angestoßen.

Die wohl wichtigste Entwicklung war das Gebäude- und Brandschutzabkommen für Bangladesch (kurz: „Accord“), ein zwischen über 200 Bekleidungshändlern und zwei globalen Gewerkschaftsföderationen abgeschlossenen Vertrag, der dafür sorgen sollte, die Exportfabriken in Bangladesch zu sanieren und die Arbeiter\*innen über Gesundheits- und Sicherheitsrisiken und ihre Rechte aufzuklären. Mit einer breiten Beteiligung von über 200 Unternehmen aus über 20 Ländern, die rechtsverbindliche Einbindung von Arbeitnehmervertretungen und die klare Fokussierung auf das gemeinschaftliche Lösen eines kollektiven Problems in einem hochkompetitiven Marktumfeld, um das vielbesagte Wettrennen hin zu immer ausbeuterischen Arbeitsbedingungen zu stoppen, war der Accord einmalig. Die „Action Collaboration Transformation“ (ACT)-Initiative zur Einführung einer „Living Wage“ versucht, diesen kollektiven Ansatz auch für andere Probleme in globalen Lieferketten anzuwenden (Ashwin et al., 2020).

In einem internationalen Forschungsprojekt (Schüßler et al., 2019b) wurden die Auswirkungen dieser neuen Regulierungsinitiativen auf Fabrikmanager\*innen und Arbeiter\*innen in Bangladesch untersucht. Dabei stellte sich heraus, dass sich zwar die Gebäudesicherheit in den Fabriken verbessert hat und Arbeiter\*innen über ihre Rechte besser aufgeklärt wurden, dass die Arbeitsbedingungen aber weiterhin schlecht bleiben. Auch für Fabrikmanager\*innen ist die Situation im besten Fall ambivalent. Zwar wurden die Fabriken saniert und sind nun wettbewerbsfähiger, doch die Kosten hierfür werden nicht durch höhere Einkaufspreise kompensiert. Im Gegenteil: Diese sind in den letzten Jahren weiterhin gesunken; Fälle von verbalem und physischem Missbrauch der Arbeiter\*innen nehmen eher zu (Anner, 2020). Der intensive Preiswettbewerb im Bekleidungshandel wird also nach wie vor auf dem Rücken der Arbeiter\*innen ausgetragen. Covid-19 hat noch einmal für alle sichtbar gemacht, wie wenig sich – trotz Rana Plaza und den nachfolgenden Initiativen – an der ungleichen Struktur der globalen Bekleidungsproduktion geändert hat.

Viele Unternehmen sehen sich in ihren unilateralen Handlungsmöglichkeiten im Kontext dieses Wettbewerbs nur eingeschränkt dazu in der Lage, durch höhere Einkaufspreise und veränderte Einkaufspraktiken bessere Arbeitsstandards in den Fabriken zu ermöglichen. Auch kollektive Initiativen wie ACT haben Probleme, ihre Ziele umzusetzen, wenn nicht seitens der Politik stärkere Anreize für verantwortungsvolles Handeln gesetzt werden. Dies soll die Unternehmen nicht aus der Pflicht nehmen, zeigt aber doch, dass gesetzliche Maßnahmen wie ein Lieferkettengesetz unumgänglich sind, will man systematisch einen Wettbewerb auf Kosten der Schwächsten in den globalen Lieferketten verhindern.

### **Literatur**

- Anner, M. (2020). Squeezing workers' rights in global supply chains: purchasing practices in the Bangladesh garment export sector in comparative perspective. *Review of International Political Economy*, 27(2), 320-347.
- Ashwin, S., Oka, C., Schüßler, E., Alexander, R., & Lohmeyer, N. (2020). Spillover effects across transnational industrial relations agreements: The potential and limits of collective action in global supply chains. *ILR Review*, 73(4), 995-1020.
- Schuessler, E., Frenkel, S. J., & Wright, C. F. (2019a). Governance of labor standards in Australian and German garment supply chains: The impact of Rana Plaza. *ILR Review*, 72(3), 552-579.
- Schuessler, E., Frenkel, S., Ashwin, S., Kabeer, N., Egels-Zandén, N., Alexander, R., et al. (2019). Garment Supply Chains since Rana Plaza: Governance & Worker Outcomes. Garment Supply Chain Governance Project Final Report.
-

## **Dr.<sup>in</sup> Rita Kesselring: Konzernverantwortung entlang der Wertschöpfungskette: Bergbau und Rohstoffhandel**

In der öffentlichen Diskussion in Europa scheinen sich alle Akteur\*innen darüber einig zu sein, dass die globale Umsetzung gewisser Menschenrechts- und Umweltstandards ein wichtiges Ziel ist. Über die Wege, dieses Ziel zu erreichen, herrscht kein Konsens. Im Wesentlichen sind drei Wege in der Diskussion: Selbstverpflichtungen, ausländische Gesetzgebung und gesetzliche Regeln in den Sitzländern der Konzerne.

Inzwischen gibt es genügend Belege, dass Selbstverpflichtungen zwar positive Veränderungen bringen können, aber alleine nicht zur Gewährleistung von Menschenrechts- und Umweltstandards ausreichen (Hertz and Schulz 2020). Aus der Sicht afrikabezogener Forschung ist auch der Verweis auf die Gesetzgebungskompetenz der Länder problematisch, in denen Investitionen getätigt werden. Sie konnte etwa die Verschmutzung der von Kleinbauern bewirtschafteten Agrarflächen rings um die Kupferminen des Schweizer Konzerns Glencore im Südosten der Demokratischen Republik Kongo (Verletzung des Rechts auf Nahrung) nicht verhindern. Erst auf Druck der langjährigen Arbeit der Zivilgesellschaft im Kongo und der Schweiz hat Glencore seine Praxis inzwischen teilweise verändert; für die Anwohner\*innen bleiben der unfruchtbare Boden, das verschmutzte Wasser und die staubige Luft aber eine Alltagsrealität. Es gab weder eine Anerkennung des Unrechts noch dessen Wiedergutmachung.

Das ist keine Ausnahme. Die Klagemöglichkeiten sind in einem Land wie Kongo schnell ausgeschöpft, aber eine Klage im Hauptsitz des Mutterkonzerns, der Schweiz, ist nicht zugelassen. Anwohner\*innen können zufrieden sein, wenn die Exzesse ein Ende nehmen, aber viele Umwelt- und Gesundheitsverletzungen sind unwiderruflich.

Im Nachbarsland Sambia wurden ähnliche Missstände aufgedeckt: die Anwohner\*innen der Mopani Minen sind seit Glencores Übernahme vor zwanzig Jahren Verschmutzungen der Luft (Schwefeldioxide), des Bodens und des Wassers ausgesetzt. Anders als im Kongo sind hier die Gerichte unabhängiger; Glencore wurde für den Tod einer lokalen Politikerin zu einer Geldbuße verurteilt. Es war bis jetzt aber unmöglich, Glencore für die systematische Verunreinigung haftbar zu machen. Dafür fehlt es nicht nur an technischem Knowhow für die Erhebung von Daten. Die sambische Regierung hat in den 1990er-Jahren auf Druck des IWF die Minen mit weitreichenden Zugeständnissen an die Käufer verkauft und den Konzern dabei für die ersten zwanzig Jahre aus seiner Verantwortung für die Anwohner\*innen und die Umwelt weitgehend entlassen. Im Wettbewerb um Investitionen hatte die sambische Regierung hier kaum Spielräume, die Interessen der Bevölkerung wirksam zu schützen. Diese Beispiele zeigen, dass für die Durchsetzung internationalen Menschenrechts- und Umweltstandards in Auslandsgeschäften europäischer Firmen auch ein Verweis auf gesetzliche Regelungen im Ausland nicht ausreicht.

In der Schweiz hat eine breite Koalition von NGOs und Kirchen deshalb mit einer Volksinitiative die verbindliche Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gefordert. Die Konzernverantwortungsinitiative (KVI) verlangte Sorgfaltspflicht und Haftung für die Auslandsgeschäfte von Firmen mit Sitz in der Schweiz. Die Abstimmung im November 2020 erreichte zwar das Volksmehr (50.7%), scheiterte aber am sogenannten Ständemehr: in einer Mehrheit der Kantone sprach die Bevölkerung sich gegen die Initiative aus.

Der Fokus der KVI war vergleichsweise eng. Sie schloss nur große Konzerne sowie Unternehmen, die in einem Risikosektor arbeiten, (Gold) ein und forderte eine Sorgfaltspflicht und Haftung lediglich für Schweizer Konzerne, ihre Tochterfirmen und Firmen, die sie direkt (alleine) kontrollieren. Die Kampagne zur KVI nahm vor allem schwerwiegende Fälle von Umweltzerstörung und Menschenrechtsverletzungen ins Visier.

Ein umfassendes Lieferkettengesetz würde Konzerne nicht nur für ihre Produktion, sondern auch für die gesamte Lieferkette haftbar machen. Das ist nicht nur für die viel zitierten Textilindustrie relevant. Auch das zeigt das Beispiel der Schweiz, des wichtigsten Rohstoffhandelsplatzes: Aus der Schweiz werden rund 60% der Metalle, 40% des Öls, und über 50% des Kaffees weltweit gehandelt. Der Schweizer Transithandel unterliegt im Moment weder einer Transparenzpflicht noch klaren Haftungsregelungen. Um die Herkunft der Rohstoffe zu kontrollieren, wären im Fall der Metalle die Schmelzen ein geeigneter Ort der Zertifizierung; bisher gibt es kaum von der Industrie getragene Initiativen dafür.

Große Handelsfirmen operieren meist auch als Logistikanbieter im Transportwesen, Zertifizierung, Brennstoff-Infrastruktur, Güterumschlag, usw. (Dobler and Kesselring 2019). Dieser Sektor ist besonders anfällig für Korruption – ein Aspekt, der auf EU-Ebene als Teil

eines Lieferkettengesetzes erwogen wird. Der Fall der Feruka Fuel Pipeline zwischen Beira, Mozambique und Harare, Simbabwe, in welche sich der Handels gigant Trafigura mittels einer politisch heiklen Partnerschaft einkaufte, ist dafür ein klares Beispiel.

Insgesamt zeigt das Beispiel der Bergbau- und Handelsfirmen, dass weder Selbstverpflichtungen noch ausländische Gesetze bisher zur Vermeidung schwerwiegender Probleme ausgereicht haben und dass ein Lieferkettengesetz seine Ziele nicht durch eine Konzentration auf bestimmte, als besonders problematisch erachtete Sektoren erreichen wird.

#### **Literatur:**

Dobler, G., Kesselring, R. (2019). 'Swiss Extractivism: Switzerland's Role in Zambia's Copper Sector'. *The Journal of Modern African Studies* 57 (2): 223–45.

<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-modern-african-studies/article/swiss-extractivism-switzerlands-role-in-zambias-copper-sector/8DF2B9E7BF6B9126BEE463233894395F>

Hertz, E., Schulz, Y. (2020). *Unternehmen und Menschenrechte: Die Grenzen des guten Willens*. Zürich: Seismo Verlag.

---

## **Prof. Dr. Markus Krajewski: Was muss ein wirksames Lieferkettengesetz beinhalten? Anforderungen aus rechtswissenschaftlicher Sicht**

Seit der Verabschiedung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte im Jahre 2011 ist international anerkannt, dass Unternehmen eine Verantwortung dafür tragen, dass in ihren Geschäftsbeziehungen, insbesondere ihren internationalen Lieferketten, keine nachteiligen Auswirkungen auf Menschenrechte entstehen. Die unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte ist indes rechtlich unverbindlich. Unternehmen sind aufgefordert, sie freiwillig zu befolgen. Laut einer Studie im Auftrag der deutschen Bundesregierung halten sich aktuell jedoch nur rund 15 Prozent der deutschen Unternehmen freiwillig an menschenrechtliche Sorgfaltsstandards. In den meisten anderen Ländern dürfte es ähnlich sein.

Daher werden Forderungen nach gesetzlichen Verpflichtungen immer lauter. Inzwischen haben einige EU-Staaten bereits nationale Gesetze erlassen, welche die menschenrechtliche Sorgfalt zur Pflicht von Unternehmen machen. Dazu zählen die französische *Loi de Vigilance* (2017) und das niederländische *Wet Zorgplicht Kinderarbeid* (2019). Auf EU-Ebene hat die Kommission im vergangenen Herbst einen Konsultationsprozess angestoßen, der zu verbindlichen Regeln führen soll, auch wenn der genaue Fokus der Initiative noch offen ist. Im EU-Parlament wird ebenfalls eine verbindliche Regelung gefordert. Einen entsprechenden Vorschlag hat der Rechtsausschuss des EP vergangene Woche verabschiedet. In Deutschland haben sich die Regierungsparteien grundsätzlich darauf geeinigt, ein Gesetz zu erlassen. Über seine Ausgestaltung herrscht jedoch Streit. Auch in Österreich wird ein Lieferkettengesetz gefordert.

Neben vielen Details stehen bei der Ausgestaltung von derartigen Gesetzen (u.a. zur Reichweite der Unternehmensverantwortung mit Blick auf die zu beachtenden Menschenrechte oder die Tiefe der Lieferkette) zwei Fragen im Mittelpunkt:

### **1. Für welche Unternehmen soll das Gesetz gelten?**

Die Leitlinien der Vereinten Nationen sehen für alle Unternehmen die Verantwortung zur Beachtung der Menschenrechte vor. Die meisten bestehenden nationalen Gesetze gelten jedoch erst ab einer bestimmten Unternehmensgröße. Auch der Vorschlag des Rechtsausschusses des EP ermöglicht es, Kleinstunternehmen von der Regelung auszunehmen. Neben der Unternehmensgröße ist die Frage relevant, ob auch Unternehmen erfasst werden können, die im Regelungsstaat keinen Sitz haben, aber dort Waren und Dienstleistungen anbieten. Dieses sog. Marktprinzip findet sich u.a. im niederländischen Gesetz. Allerdings kann ein Lieferkettengesetz gegen Unternehmen, die im Ausland ihren Sitz haben, nur schwer im Inland durchgesetzt werden.

### **2. Welche konkreten Pflichten haben Unternehmen?**

Während einige ältere Gesetze, wie z.B. der UK *Modern Slavery Act* von 2015 oder die EU-CSR-Richtlinie nur auf Transparenz- und Berichtspflichten abstellen, verlangen das französische und das niederländische Gesetz echte Verhaltenspflichten, die bei einem Verstoß auch sanktioniert werden können. Umstritten ist insbesondere, ob Unternehmen bei Verletzung einer Sorgfaltspflicht für Schäden haften, die bei Geschäftspartnern oder Tochtergesellschaften im Ausland eingetreten sind. Der Rechtsausschuss des EP

befürwortet dies klar. In der Praxis zeigt sich auch, dass Verhaltenspflichten, die keinen Haftungstatbestand nach sich ziehen, von Unternehmen nicht ernst genommen werden. Indes bedarf es einer genauen Ausgestaltung des Haftungstatbestands, um Unternehmen wirksame Anreize zu setzen, ihr Verhalten zu ändern. So sollte das Gesetz regeln, dass ein Unternehmen, das seiner Sorgfaltspflicht ordnungsgemäß nachgekommen ist, nicht für alle Rechtsverletzungen in seiner Lieferkette haften muss.

#### **Literatur:**

Krajewski, M., Faracik, B. (2020). Substantive Elements of Potential Legislation on Human Rights. Due Diligence, Briefing No 1, European Parliament, Policy Department for External Relations Directorate General for External Policies of the Union PE 603.504- June 2020.

O'Brien, C. M., Martin-Ortega, O. (2020). EU human rights due diligence legislation, Monitoring, enforcement and access to justice for victims: Briefing No 2, European Parliament, Policy Department for External Relations Directorate General for External Policies of the Union PE 603.505- June 2020

## Über die Expert\*innen

**Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Elke Schüßler** ist Professorin für Betriebswirtschaftslehre und Leiterin des Instituts für Organisation an der Johannes Kepler Universität Linz. Von 2016-2019 leitete sie das „Global Garment Supply Chains Governance Project“, welches die Folgen von Rana Plaza untersuchte.

[elke.schuessler@jku.at](mailto:elke.schuessler@jku.at)

**Dr.<sup>in</sup> Rita Kesselring** lehrt Ethnologie an der Universität Basel, Schweiz und forscht zu Bergbaustädten in Sambia und dem Schweizer Rohstoffhandelsplatz. Sie leitete das interdisziplinäre Forschungsprojekt Valueworks, in dessen Rahmen sie mit Kolleg\*innen aus Sambia, der Schweiz, Deutschland und England die Rolle des Schweizer Rohstoffhandelsplatzes exemplarisch am Kupfer aus Sambia untersuchte.

[rita.kesselring@unibas.ch](mailto:rita.kesselring@unibas.ch)

**Prof. Dr. Markus Krajewski** ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Sein Forschungsgebiet umfasst internationales Wirtschaftsrecht und Menschenrechte.

[markus.krajewski@fau.de](mailto:markus.krajewski@fau.de)

## Kontakt für Rückfragen

### **Danyal Maneka**

*Diskurs. Das Wissenschaftsnetz*

T: +43 650 30 11 27 3

E: [maneka@diskurs-wissenschaftsnetz.at](mailto:maneka@diskurs-wissenschaftsnetz.at)

W: <https://diskurs-wissenschaftsnetz.at/>

### **Dr. Alexander Behr**

*Diskurs. Das Wissenschaftsnetz*

M: +43 650-34 38 37 8

E: [alexander.behr@univie.ac.at](mailto:alexander.behr@univie.ac.at)

## Über Diskurs

**Diskurs. Das Wissenschaftsnetz** ist eine Initiative von Wissenschaftler\*innen, die dafür eintritt, dass wissenschaftliche Erkenntnisse ihre Bedeutung für den öffentlichen Diskurs und für politische Entscheidungen (wieder)erlangen. Mehr Informationen finden Sie auf unserer Website.