

# Lieferkettenregulierungen

Empirische Evidenz und wirtschaftspolitische Implikationen  
von Galina Kolev-Schaefer

Nachdem das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichten-gesetz im Jahr 2023 in Kraft trat, wurde im Sommer 2024 auch die EU-Richtlinie zur Nachhaltigkeit der Lieferkette von in der EU tätigen Unternehmen *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD) endgültig verabschiedet. Die Richtlinie verpflichtet, ähnlich wie beim deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, international tätige Unternehmen, mehr Wert auf die Achtung von Menschenrechten, Arbeitnehmerrechten und den Umweltschutz zu legen. Was nach einer positiven Nachricht für die Steigerung der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit entlang der Lieferkette klingt, kann nicht nur der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen schaden, sondern auch negative Implikationen für die Wirtschaftsentwicklung insbesondere in den am wenigsten entwickelten Ländern dieser Welt haben.

## Vorteile und Risiken internationaler Lieferketten

Der Ausbau globaler Lieferketten im Zuge des Globalisierungsprozesses hat zu einer hoch komplexen Verflechtung der Produktionsprozesse weltweit geführt. Industriell hergestellte Produkte überqueren oft mehrere Male die Grenzen, um die verschiedenen Produktionsschritte zu durchlaufen, be-



Prof. Dr. Galina Kolev-Schaefer, Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Hochschule Köln und Senior Economist am Institut der deutschen Wirtschaft Köln

vor sie den Endverbraucher erreichen. Davon profitieren sowohl die Verbraucher als auch die Unternehmen, denn sie nutzen die Vorteile der verschiedenen Standorte, um die Kosten und somit die Preise der Produkte zu senken, einen besseren Zugang zu Rohstoffen und anderen natürlichen Ressourcen zu erlangen und näher an den Endkunden zu sein. Doch globale Lieferketten bergen auch nicht zu unterschätzende Risiken. Zum einen haben die Unterbrechungen der Lieferketten im Zuge der COVID-19-Pandemie und des russischen Angriffskriegs in der Ukraine offenbart, wie Abhängigkeiten von Vorleistungsimpporten zu Verletzlichkeit führen und in krisenhaften Situationen Produktionsschritte oder gar den kompletten Produktionsprozess stilllegen können. Zum anderen macht die Komplexität der hochvernetzten Produktions- und Lieferstrukturen es unmöglich, die Produktionsbedingungen bei jedem einzelnen Produktionsschritt zu überwachen.

Im Jahr 2023 importierte Deutschland nach Angaben des Statistischen Bundesamts Waren im Wert von fast

1,4 Billionen Euro aus aller Welt. Textilien aus Bangladesch, Smartphones aus China, Soja aus Brasilien, Autos aus Japan, Kakao aus der Elfenbeinküste: Die Palette der importierten Produkte ist sehr vielfältig. Dabei entfiel mehr als die Hälfte der importierten Waren auf Vorprodukte, die in die Produktionsprozesse unserer Unternehmen hineinfließen und weiterverarbeitet werden. Keine andere unter den größten Volkswirtschaften weltweit handelt so viel mit der Außenwelt (gemessen an der Wirtschaftsleistung) wie Deutschland. Nicht nur die deutschen Unternehmen und Verbraucher haben Vorteile davon, sondern auch die Herkunftsländer der Produkte, denn hinter der Produktion der gehandelten Produkte stecken wertvolle Arbeitsplätze und Einkommen. Durch die Integration dieser Länder in die globalen Produktionsstrukturen haben sie die Chance erhalten, ihr Wirtschaftswachstum zu steigern, die Wirtschaft zu stärken, neue Technologien zu implementieren und insgesamt die Produktionsbedingungen zu verbessern. Insbesondere für die am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDCs) ist die Rolle internationaler Investoren für die wirtschaftliche Entwicklung von enormer Bedeutung, denn sie haben weder die technologischen noch die finanziellen Kapazitäten, aus der eigenen Kraft zu wachsen. Aus diesen Ländern importiert Deutschland Rohstoffe, landwirtschaftliche Erzeugnisse aber auch viele andere Industrieprodukte, wie etwa Textilien und Bekleidung. Dabei liegt der Wert der aus LDCs importierten Produkte in Deutschland deutlich über dem Wert der dorthin exportierten Produkte. In den letzten fünf Jahren konnten die wertmäßigen Einfuhren aus LDCs um fast 50 % gesteigert werden. Somit importierte Deutschland im Jahr 2023 Waren im Wert von 9,2 Milliarden Euro aus den am wenigsten entwickelten Volkswirtschaften.

Insbesondere für die am wenigsten entwickelten Länder ist die Rolle internationaler Investoren für die wirtschaftliche Entwicklung von enormer Bedeutung, denn sie haben kaum Kapazitäten, aus der eigenen Kraft zu wachsen.

## Motivation für Lieferkettenregulierungen

Gleichzeitig wird immer wieder in den Medien von Missständen in der Produktion in Entwicklungs- und Schwellenländern berichtet, von Ausbeutung und unwürdigen Produktionsbedingungen. Nach Angaben von UNICEF ist Kinderarbeit weit verbreitet: Eins von fünf Kindern im Alter von fünf bis siebzehn Jahren verrichten regelmäßig bezahlte oder unbezahlte Arbeit in den ärmsten Ländern der Welt,

die Produktionsbedingungen hinter den importierten Waren, die wir hierzulande konsumieren, nicht immer unseren Vorstellungen entsprechen und mit erheblichen Risiken für die beteiligten Beschäftigten einhergehen.

## Beispiele für Lieferkettenregulierungen weltweit

Gerade solche Beispiele haben das Entstehen von Lieferkettenregulierungen motiviert und den Gesetzgeber dazu bewegt, hiesige Unternehmen

weise durch Zwangsarbeit, einschließlich Kinderarbeit, hergestellt wurden. Verbote wurden jedoch selten tatsächlich verhängt, so dass bis in die 1980er Jahre nur in acht Fällen konkrete Waren von dem Import ausgeschlossen wurden. Seit dem Jahr 2016 mehren sich die Fälle, in denen der Import bestimmter Waren verboten wird – vor allem mit Bezug auf Waren chinesischen Ursprungs. Im Dezember 2021 schärfte die USA weiter nach und erließen zudem den *Uyghur Forced Labor Prevention Act* (UFLPA), der konkret darauf abzielt, den Import von Waren in die USA zu verhindern, die ganz oder teilweise durch Zwangsarbeit in der Xinjiang-Region in China hergestellt wurden. Mit dem neuen Gesetz wurde die Beweislast umgekehrt, so dass unterstellt wird, dass alle Waren, die aus Xinjiang stammen, durch den Einsatz von Zwangsarbeit produziert wurden, es sei denn, die Importeure können klare und überzeugende Beweise vorlegen, die das Gegenteil bestätigen. Oft handelt es sich hier um Produkte wie Baumwolle, Kleidung und Textilien, Lebensmittel oder Elektronikkomponenten. Auch der *Dodd-Frank Act* aus dem Jahr 2010, der als Reaktion auf die Finanzkrise in den USA eingeführt wurde und die Stabilität des Finanzsystems in den USA verbessern soll, enthielt Regelungen zur Nachverfolgung der Lieferkette. So müssen börsennotierte US-Unternehmen seit der Einführung des Gesetzes offenlegen, ob sie im Produktionsprozess Rohstoffe verwenden, die aus Konfliktregionen wie der Demokratischen Republik Kongo stammen (so genannte Konfliktmineralien).

Auch in Europa gibt es bereits einige Beispiele für Lieferkettenregulierungen. So wurde 2015 im Vereinigten Königreich der *Modern Slavery Act* eingeführt, der Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mindestens 36 Millionen Pfund dazu verpflichtet, eine jährliche Erklärung zur Bekämpfung moderner Sklaverei in ihren Lieferketten abzugeben. Demnach müssen die Unternehmen transparent offenlegen, welche Maßnahmen sie ergreifen, um moderne Sklaverei und Menschenhandel zu verhindern. In Frankreich wurde im Jahr 2017 das *Loi de Vigilance* eingeführt, das Unternehmen mit mehr als 5.000 Mitarbeitern dazu



Bild: Jaturung / canva.com

Besonders Kleidung und Textilien stammen aus Least Developed Countries, für welche das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz eher hinderlich für die wirtschaftliche Entwicklung ist.

die ihre körperliche, geistige, soziale oder schulische Entwicklung beeinträchtigt. Zudem befinden sich fast 28 Millionen Menschen weltweit in Zwangsarbeit, bei fast 4 Millionen davon handelt es sich um eine staatlich auferlegte Form der Zwangsarbeit. Darüber hinaus finden sich immer wieder Beispiele von Produktionsstätten in Entwicklungsländern, in denen zu menschenunwürdigen Bedingungen gearbeitet wird, ohne Rücksicht auf die Gesundheit der Mitarbeiter und ohne entsprechende Sicherheitsvorkehrungen. Spätestens seit dem Einsturz der Rana Plaza in Bangladesch am 24. April 2013, bei dem mehr als 1.100 Menschen ums Leben kamen und über 2.500 verletzt wurden, ist es klar, dass

zu verpflichten, mehr Wert auf die Vermeidung von Missständen wie Kinderarbeit, Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Umweltverschmutzung entlang der Lieferketten zu legen. Dabei ist das 2023 hierzulande eingeführte Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz zwar ein Novum für Deutschland, doch für Anforderungen an die Importeure gibt es zahlreiche Beispiele weltweit, die teilweise mehr als 100 Jahre alt sind. So verbot der US-Kongress im Jahr 1890 den Import von Waren, die durch den Einsatz von Sträflingen hergestellt worden waren (CRS, 2021). Später wurde das Verbot ausgeweitet: Abschnitt 307 des US-Zollgesetzes aus dem Jahr 1930 untersagt die Einfuhr von Produkten, die ganz oder teil-

Im Jahr 2023 waren vom Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz Unternehmen mit mindestens 3.000 Beschäftigten betroffen, seit Anfang 2024 schließt es nun auch Unternehmen mit mindestens 1.000 Beschäftigten mit ein.

verpflichtet, einen Plan zu erstellen und umzusetzen, aus dem zu erkennen ist, dass schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte, der Gesundheit und Sicherheit von Personen sowie der Umwelt verhindert werden, die durch die Aktivitäten des eigenen Unternehmens oder seiner Lieferanten entstehen können. Dabei geht es nicht nur darum, Risiken zu identifizieren und zu bewerten, sondern auch geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Risiken zu minimieren oder Schäden zu vermeiden. Die Niederlande haben seit 2019 ebenfalls eine Lieferkettenregulierung, die Unternehmen dazu verpflichtet, Kinderarbeit in ihren Lieferketten zu verhindern.

### Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz in Deutschland

In Deutschland trat Anfang 2023 das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz in Kraft, das deutsche Unternehmen zur Einhaltung von hohen Menschenrechtsstandards in ihren internationalen Lieferketten verpflichtet (BMAS 2023). Im Jahr 2023 waren davon Unternehmen mit mindestens 3.000 Beschäftigten betroffen, seit Anfang 2024 wurde der Kreis der betroffenen Unternehmen erweitert und schließt nun auch Unternehmen mit mindestens 1.000 Beschäftigten mit ein.

Die betroffenen Unternehmen müssen Maßnahmen zur Sicherung von fairen Bedingungen bei der Herstellung ihrer Produkte ergreifen. Darunter fallen etwa der Schutz vor Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Diskriminierung, das Recht auf faire Löhne und Mitbestimmung im Rahmen von Gewerkschaften sowie der Schutz der Umwelt. Dabei gelten die im Gesetz definierten Pflichten nicht

nur für den eigenen Geschäftsbereich, sondern auch für Vertragspartner und die weiteren mittelbaren Zulieferer. Daher deckt das Gesetz die gesamte Lieferkette der betroffenen Unternehmen ab, wenngleich nur große Unternehmen explizit adressiert werden (BMAS 2023). Die Unternehmen müssen die Risiken entlang ihrer Lieferkette ermitteln, bewerten und priorisieren sowie die Ergebnisse in einer Grundsatzerklärung festhalten. Desweiteren müssen sie Maßnahmen zur Vermeidung oder zur Minimierung von Verstößen gegen Menschenrechte und Umweltschäden ergreifen. Sie sind auch verpflichtet, Beschwerdekanäle einzurichten und regelmäßig über das Lieferkettenmanagement Bericht zu erstatten.

### CSDDD in der EU

Auf EU-Ebene ringen die europäischen Institutionen bereits seit einigen Jahren um eine Einigung für die Regulierung der Nachhaltigkeit internationaler Lieferketten. Nach mehreren Abstimmungsversuchen wurde die *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* – kurz CSDDD – im Jahr 2024 verabschiedet und soll ab dem Jahr 2027 schrittweise eingeführt werden. Die Richtlinie wird in der EU tätige Unternehmen zu mehr Achtung von Menschenrechts-, Arbeitsschutz- und Umweltstandards verpflichten. Die Richtlinie sieht vor, dass die Unternehmen die Auswirkung ihrer Wirtschaftsaktivität auf Menschenrechte und Umwelt in ihre Managementsysteme integrieren und darauf achten, dass ihre Tätigkeit nicht auf Kinderarbeit, Zwangsarbeit, Ausbeutung, Umweltverschmutzung oder anderer Schädigung von Ökosystemen beruht (Europäisches Parlament 2023).

Nach der stufenweisen Einführung wird die Richtlinie ähnlich wie das deutsche Lieferkettensorgfaltspflicht-

tengesetz für Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten gelten. In der Übergangszeit ab 2027 werden jedoch zunächst weniger Unternehmen davon betroffen sein (zunächst Unternehmen mit mehr als 5.000 Beschäftigten und einem globalen Jahresumsatz von mehr als 1,5 Mrd. Euro, ab 2028 dann Unternehmen mit mehr als 3.000 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von mehr als 900 Mio. Euro und dann ab 2029 für Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von mehr als 450 Mio. Euro). Von der Richtlinie erfasst werden auch Nicht-EU-Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 450 Mio. Euro innerhalb der EU. Dabei erstreckt sie sich über die gesamte Kette von Aktivitäten der Unternehmen – vom Vorleistungsbezug über die Herstellung bis hin zum Vertrieb der Produkte. Somit sollen nicht nur die direkt von der Richtlinie erfassten Unternehmen, sondern auch etwa ihre Vorleistungslieferanten und die Vertriebspartner die Vorgaben in der Richtlinie umsetzen und Maßnahmen ergreifen, die die Nachhaltigkeit der Produktions-, Vertriebs- und Entsorgungsprozesse steigern.

Insbesondere im Umweltbereich bringt die CSDDD gravierende Änderungen im Vergleich zum deutschen



Das dritte Panel beschäftigte sich mit der Regulierung von Lieferketten. Die Korreferate zum Vortrag von Prof. Dr. Galina Kolev-Schaefer hielten Verena Rauen (li.) sowie Prof. Dr. Michael Stürner (re.). Die anschließende Diskussion wurde von Studienleiter Dr. Martin Dabrowski (2. v. re.) moderiert.

Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz. Sie enthält deutlich mehr umweltbezogene Sorgfaltspflichten gemäß internationaler Umweltabkommen, wie etwa hinsichtlich der Herstellung, Einfuhr und Ausfuhr von mit Quecksilber versetzten Produkten nach dem Minamata-Übereinkommen oder in Bezug auf den Handel mit gefährlichen und anderen Abfällen nach dem Basler Übereinkommen. Zudem wurden auch weitere Pflichten im Umgang mit Chemikalien und zum Schutz der biologischen Vielfalt, von gefährdeten Arten oder auch von besonders geschützten Gebieten und der Meere formuliert.

Weiterhin wird von den betroffenen Unternehmen erwartet, anders als im deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, dass sie einen Verhaltenskodex erstellen und einen Plan verabschieden, der sicherstellt, dass ihr Geschäftsmodell im Einklang mit der Umsetzung des Pariser Klimaabkommens und somit mit der Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C ist. Aus diesem Plan soll zu erkennen sein, dass sie den Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft in ihr Geschäftsmodell integriert haben – ähnlich wie in den Vorschriften der EU-Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (Corporate Social Responsibility Directive, CSRD).

Eine deutliche Verschärfung der Lieferkettenregulierung durch die CSDDD ergibt sich auch durch die explizite Vorgabe einer zivilrechtlichen Haftung. Während das deutsche Lieferkettengesetz vor allem Geldstrafen bis hin zum Ausschluss aus öffentlichen Vergabeverfahren als Strafe im Falle einer Missachtung der Vorschriften vorsieht, geht die CSDDD somit deutlich darüber hinaus.

---

**Die Argumentation für das Entstehen von Lieferkettenregulierungen basiert auf der Beobachtung, dass der freie Markt nicht in allen Fällen in der Lage ist, ein gesellschaftlich optimales Ergebnis zu liefern.**

---



Die wirtschaftsethische Fachtagung war gut besucht. Die Diskussion zwischen den Fachreferierenden sowie den Teilnehmenden der Tagung war angeregt, teils kontrovers und am Ende sehr ertragreich.

Für einzelne Bereiche mit höheren Risiken, wie die Bekleidungs- und Textilindustrie, die Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei oder auch die Herstellung von Lebensmitteln und den Handel mit Rohstoffen, war im ursprünglichen Entwurf der Richtlinie vorgesehen, den Anwendungsbereich auch auf kleinere Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten und einem Umsatz von mehr als 40 Millionen Euro auszudehnen, wenn mindestens 20 Millionen Euro ihres Umsatzes im Hochrisikobereich erwirtschaftet werden. Nach großem Widerstand aus einigen EU-Ländern, darunter auch Deutschland, wurde der Entwurf jedoch überarbeitet, so dass in der Endfassung der Richtlinie die genannten Hochrisikosektoren keiner gesonderten Betrachtung unterliegen.

### Argumente für Lieferkettenregulierungen

Die Argumentation für das Entstehen von Lieferkettenregulierungen basiert auf der Beobachtung, dass der freie Markt nicht in allen Fällen in der Lage ist, ein gesellschaftlich optimales Ergebnis zu liefern – insbesondere dann, wenn er nicht auf die Art und Weise funktioniert, wie in der Theorie beschrieben. Ein Aufruf unter 137 deutschen Ökonomen und Ökonominen aus dem Jahr 2021, in dem sie sich für das Gesetz aussprachen, fasst die Hauptargumente zusammen, die einen staatlichen Eingriff rechtfertigen sollen (Anwander, 2021):

**Externe Kosten:** Die Unterzeichner betonen, dass Unternehmen oft die negativen Nebenwirkungen (externen Effekte) ihrer Aktivität nicht berücksichtigen, etwa die Umweltverschmutzung oder unwürdige Arbeitsbedingungen, die jedoch reale Kosten für die Gesellschaft darstellen.

**Kollektiv- und Allmendegüter:** Die Nutzung von natürlichen Ressourcen kann nicht immer adäquat durch den Marktmechanismus geregelt werden, so dass es zu einer Übernutzung und gar Zerstörung natürlicher Ressourcen kommt.

**Marktkonzentration und Machtungleichgewicht:** Abhängigkeiten entlang globaler Lieferketten, etwa von einzelnen Großabnehmern, führen oft zu ungleicher Verhandlungsmacht und Wettbewerbsverzerrungen.

**Kosten der Umsetzung und Verhältnismäßigkeit:** Die mit der Einführung eines Lieferkettengesetzes entstandenen Kosten können etwa durch die damit verbundene Senkung von Reputationsrisiken kompensiert werden.

Zudem listet die Europäische Kommission eine Reihe von Vorteilen der CSDDD (Europäische Kommission 2023). Sie rechnet damit, dass sich die EU-Bürgerinnen und Bürger durch die Einführung der Lieferkettenrichtlinie einer höheren Transparenz der Herstellungsprozesse erfreuen. Zudem rechnet sie damit, dass dadurch die Risiken minimiert werden, dass die von ihnen konsumierten Produkte unter Missachtung von Menschenrechts- und Umweltschutzstandards hergestellt wurden. Für die Unter-

nehmen schafft die Richtlinie einen harmonisierten europäischen Rechtsrahmen, der den nationalen Gesetzen wie dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz in Deutschland (s. u.) oder dem *Loi de Vigilance* in Frankreich vorzuziehen ist, um Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt zu vermeiden. Zudem steigert die Richtlinie das Kundenvertrauen, verbessert das Risikomanagement und die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und auch die Attraktivität für nachhaltigkeitsorientierte Investoren und öffentliche Auftraggeber. Auch aus der Perspektive von Entwicklungsländern nennt die Europäische Kommission Vorteile, wenn durch die Richtlinie der Schutz der Menschenrechte und der Umwelt verbessert wird und insgesamt gute internationale Standards in dieser Hinsicht übernommen werden.

### Risiken durch die umfassende Lieferkettenregulierung

Andere Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen sahen die Einführung einer umfassenden Lieferkettenregulierung kritisch. Im Folgenden werden die entsprechenden Argumente erörtert (siehe etwa Felbermayr, 2021; Kolev&Neligan, 2021).

Deutsche und andere europäische Unternehmen üben einen positiven Einfluss auf die Wirtschaftsentwicklung in Drittländern aus, der durch die Einführung der Lieferkettenregulierungen gefährdet ist. Zwar ist es nicht von der Hand zu weisen, dass nicht alle negativen externen Effekte entlang der Lieferkette bei der Herstellung eines Produktes vom Marktmechanismus berücksichtigt werden. Jedoch gilt das gleiche auch für den positiven Einfluss, den Unternehmen aus entwickelten Volkswirtschaften auf die Entwicklung, den Arbeitsmarkt, die Produktionsbedingungen und die Einkommen in Entwicklungs- und Schwellenländern ausüben. Sie sind in der Regel geschätzte Arbeitgeber und bringen moderne Produktionstechnologien, gute Bezahlung und oft auch bessere Arbeitsbedingungen mit sich als inländische Investoren oder Investoren

etwa aus China. Gemäß Angaben der Deutschen Bundesbank gingen die Direktinvestitionen der deutschen Wirtschaft im Ausland im Jahr 2022 mit der Schaffung von etwa 8,2 Millionen Arbeitsplätzen weltweit einher.

Zudem ist durch die rasante Entwicklung in den großen Schwellenländern der Konkurrenzdruck weltweit stark gestiegen. Und das gewaltige chinesische globale Investitionsprojekt, bekannt als die neue Seidenstraße, zeigt, dass der globale Wettbewerb auch in Sachen Investitionen neue Dimensionen annimmt, die zu einer Verschiebung der Anforderungen und Produktionsstandards in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern führt. So belief sich der Anteil Chinas an den langfristigen Auslandsschulden des privaten Sektors in Bangladesch im Jahr 2023 nach Angaben der Bangladeschi Zentralbank bereits auf fast 31 %. Zum Vergleich, der Anteil der USA lag zum selben Zeitraum bei 8 %, der Anteil Deutschlands bei knapp 6 %. Somit haben sich die Abhängigkeiten in einzelnen Entwicklungsländern in den letzten Jahren stark verschoben und der Einfluss von Unternehmen

---

### Das gewaltige chinesische globale Investitionsprojekt, bekannt als die neue Seidenstraße, zeigt, dass der globale Wettbewerb auch in Sachen Investitionen neue Dimensionen annimmt, die zu einer Verschiebung der Anforderungen und Produktionsstandards in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern führt.

---

aus entwickelten Volkswirtschaften nimmt kontinuierlich ab. Die Einführung von Lieferkettenregulierungen dürfte diesen Prozess beschleunigen, was negative Konsequenzen für die Nachhaltigkeit in den entsprechenden Ländern mit sich bringt.

Damit zusammenhängend ist auch der Einfluss des Westens auf den Schutz der Umwelt und die Verwendung natürlicher Ressourcen in Entwicklungsländern rückläufig. Zwar mag es stimmen, dass die Nutzung von natürlichen Ressourcen nicht im-

mer adäquat durch den Marktmechanismus geregelt wird und dass es zu einer Übernutzung kommt. Eine globale oder regionale Lösung wäre hier angebracht, da es sich um ein globales bzw. regionales Problem handelt. Doch die geopolitischen Verschiebungen der letzten Jahre und der wirtschaftliche Aufstieg großer Schwellenländer haben dazu geführt, dass Deutschland oder die EU kaum die politischen Prozesse beeinflussen können, die die Nutzung natürlicher Ressourcen regeln sollen.

Die Umsetzung von umfassenden Lieferkettenregulierungen ist des Weiteren mit zum Teil hohen Kosten verbunden. Die Lieferkette eines Unternehmens ist äußerst komplex: Wenn ein großes Unternehmen, das vom Gesetz betroffen ist, zehn Lieferanten für Rohstoffe, Zwischenprodukte, Bauteile, Technik usw. hat, und jeder dieser Lieferanten wiederum zehn eigene Lieferanten hat, ergibt das insgesamt 110 verschiedene direkte und indirekte Handelspartner, deren Produktionsbedingungen im Rahmen des Lieferkettengesetzes überprüft und überwacht werden müssen. Dabei endet die Lieferkette eines Unternehmens in der Regel nicht nach nur zwei Zwischenstufen. Zudem befinden sich viele dieser Lieferanten in weit entfernten Ländern, was es für die betroffenen Unternehmen sehr aufwendig macht, ihre Produktionsbedingungen zuverlässig zu erfassen. Die Umsetzung des Gesetzes ist daher kostspielig und beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen gegenüber der ausländischen Konkurrenz, die solchen Verpflichtungen nicht unterliegt. Es ist auch zu

beachten, dass der Kreis der betroffenen Unternehmen wesentlich größer ist, als das Gesetz vermuten lässt. Eine Umfrage des Instituts der deutschen Wirtschaft ergab, dass etwa die Hälfte der deutschen Unternehmen vom Gesetz betroffen sind – entweder direkt oder indirekt über ihre Kunden- und Lieferantenbeziehungen (Kolev-Schaefer&Neligan, 2024a). Laut einer Verbandsstudie in der Metall- und Elektro-Industrie verursacht das deutsche Gesetz für kleine Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten jähr-

liche Kosten von rund 30.000 Euro, obwohl diese Unternehmen nicht direkt unter das Gesetz fallen (Gesamtmetall, 2023). Mittelständische Betriebe rechnen sogar mit rund 69.000 Euro im Jahr. Die direkt betroffenen Unternehmen sehen sich mit deutlich höheren Kosten konfrontiert und müssen sogar neue Personalkapazitäten schaffen, um den Anforderungen des Gesetzes gerecht zu werden.

Die hohen Umsetzungskosten schmälern nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und anderer

---

**Durch den mit den Regulierungen verbundenen bürokratischen Aufwand entsteht für die Unternehmen der Anreiz, Vorprodukte vor allem aus Ländern mit hohen Produktionsstandards zu beziehen.**

---

europäischer Unternehmen. Sie können auch einen erheblichen Nachteil für die Länder bedeuten, in denen es besonders schwierig ist, die Produktionsprozesse zu überwachen – und das sind in der Regel die am wenigsten entwickelten Volkswirtschaften weltweit. Durch den mit den Regulierungen verbundenen bürokratischen Aufwand entsteht für die Unternehmen der Anreiz, Vorprodukte vor allem aus Ländern mit hohen Produktionsstandards zu beziehen, bzw. eigene Produktionskapazitäten in solchen Ländern aufzubauen, um leichter die Nachweise über hohe Produktionsstandards erbringen zu können. Wenn die Unternehmen sich aus Ländern wie Bangladesch oder Pakistan zurückziehen und stattdessen ihre Vorprodukte in Ländern mit verlässlicheren Produktionsbedingungen herstellen lassen, wäre damit eine sinkende Nachfrage nach Produkten aus den Ländern mit intransparenten Produktionsbedingungen verbunden, samt Verlust an Arbeitsplätzen und einer Verschlechterung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage – und somit das Gegenteil von dem, was sich die Europäische Kommission und auch die Bundes-

regierung von der Einführung der Lieferkettengeregulierung versprochen.

### **Evidenz für adverse Effekte durch das Lieferkettengesetz**

Da das Lieferkettengesetz in Deutschland erst 2023 eingeführt wurde und zudem noch nicht umfassend umgesetzt wird, ist es kaum möglich, seine Auswirkung abschließend zu beurteilen. Umfragebasierte Analysen weisen jedoch darauf hin, dass die potenziell negativen Effekte von Lieferkettengeregulierungen nicht zu unterschätzen sind. Bereits vor der Einführung des Lieferkettengesetzes in Deutschland zeigte eine Umfrage, dass fast jedes fünfte befragte Unternehmen beabsichtigte, Vorprodukte nur noch aus Ländern mit hohen Menschenrechts- und Umweltschutzstandards zu beziehen (bei großen Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten jedes dritte, siehe Kolev&Neligan, 2022). Ein Jahr nach der Einführung des Gesetzes bestätigte sich dieses Ergebnis: 22 % der direkt oder indirekt betroffenen Unternehmen (fast die Hälfte der befragten Unternehmen) setzen seit Einführung des Gesetzes gemäß einer Umfrage von Ende 2023 verstärkt auf ausländische Produktion oder Lieferanten aus Ländern mit sicheren und guten Arbeitsbedingungen sowie hohen Standards zum Schutz der Menschenrechte (Kolev-Schaefer&Neligan, 2024a). Und eine Umfrage der Industrie- und Handelskammer zeigt: Fast jedes dritte befragte Unternehmen gibt an, damit begonnen zu haben, Lieferländer nach sozialen und ökologischen Kriterien auszuwählen (IHK, 2023). Bei großen Unternehmen mit mindestens 1.000 Beschäftigten bestätigt sogar jeder zweite Befragte diese Aussage.

Auch die Handelsstatistik deutet darauf hin, dass sich negative Auswirkungen in einzelnen Entwicklungsländern abzeichnen. So sanken die nominalen deutschen Bekleidungsimporte aus Kambodscha im Jahr 2023 um mehr als ein Zehntel gegenüber dem Vorjahr in nominaler Rechnung. Die Bekleidungsimporte aus Bangladesch und Pakistan gingen sogar um fast ein Fünftel zurück (siehe Abbildung 1). Auf einen Einbruch der Nachfrage nach Bekleidung kann diese Entwicklung nicht zurückzuführen sein, denn die privaten

Konsumausgaben für Bekleidung und Schuhe verzeichneten Jahr 2023 nur einen Rückgang von 0,5 % in preisbereinigter Rechnung. Zudem war der Rückgang aus näher liegenden Ländern wie Bulgarien und Rumänien deutlich geringer und die Importe aus Ländern wie Tunesien, Marokko oder Nordmazedonien konnten im selben Jahr sogar zulegen. Bei all diesen Ländern ist davon auszugehen, dass die Kosten der Umsetzung des Gesetzes deutlich geringer sind, da sie näher liegen und auch ein höheres Niveau an Nachhaltigkeit gemäß internationalen Standards wie den *Sustainable Development Goals* aufweisen. Zwar können auch andere Faktoren wie etwa der Wechselkurs die Entwicklung der wertmäßigen Importe beeinflusst haben. Dennoch ist darin ein erster Hinweis auf potenziell negative Effekte des Lieferkettengesetzes zu erkennen und das Inkrafttreten der europäischen Regulierung dürfte diese Entwicklung nur noch weiter verschärfen. Im Laufe des Jahres 2024 erholten sich die Bekleidungsimporte aus Entwicklungsländern ein wenig, doch sie bleiben weiterhin deutlich unter dem Niveau aus dem Jahr 2022.

Ähnliche Evidenz findet sich auch in Bezug auf die Auswirkung des französischen *Loi de Vigilance*. So finden Kolev-Schaefer und Neligan (2024b), dass die französischen Importe zwar in den drei Jahren nach Einführung des Gesetzes im Vergleich zu den drei Jahren davor zugenommen haben. Gleichzeitig gingen die Importe aus den am we-

---

**22 % der direkt oder indirekt betroffenen Unternehmen (fast die Hälfte der befragten Unternehmen) setzen seit Einführung des Gesetzes verstärkt auf ausländische Produktion oder Lieferanten aus Ländern mit sicheren und guten Arbeitsbedingungen sowie hohen Standards zum Schutz der Menschenrechte.**

---

nigsten entwickelten Ländern jedoch deutlich zurück, nach Berücksichtigung der Wirtschaftsentwicklung und anderer relevanter Größen in einem empirischen Modell. Insbesondere der Handel mit komplexeren Produkten mit den am wenigsten entwickelten Ländern hat gelitten, wo die Nachverfolgung der Lieferkette besonders schwierig ist.

Die Benachteiligung der am wenigsten entwickelten Volkswirtschaften lässt sich auch anhand der Handelsstatistik veranschaulichen. Abbildung 2 stellt die Entwicklung der französischen und deutschen Importe aus den LDCs und aus aller Welt in relativer Betrachtung dar. Im Jahr 2017, dem Jahr der Einführung des *Loi de Vigilance*, war das Wachstum der Importe aus LDCs um mehr als 8 % geringer als das Wachstum der Gesamtimporte Frankreichs. Gleichzeitig konnten die deutschen Importe aus LDCs um über 5 % kräftiger zulegen als die gesamten deutschen Einfuhren. Der negative Effekt in Frankreich verstärkte sich in den folgenden Jahren. Im Jahr 2018 belief sich der Nachteil der LDCs gegenüber den Gesamtimporten in Frankreich auf fast ein Viertel verglichen mit dem Jahr 2016, dem Jahr vor der Einführung des Gesetzes. Somit deutet auch diese einfache Betrachtung darauf hin, dass Lieferkettenregulierungen in ihrer aktuellen Form ihren Zielen nicht gerecht werden, sondern Entwicklungsländer benachteiligen, da sie eine Handelsbarriere darstellen, die im Handel mit diesen Ländern besonders hoch ist.

**Woher kommen die negativen Effekte?**

Die mit der Einführung von Lieferkettenregulierungen verbundenen Herausforderungen entstehen unter anderem deshalb, weil sie nicht die Probleme an ihren Wurzeln packen (Kolev/Neligan 2021). Denn das be-

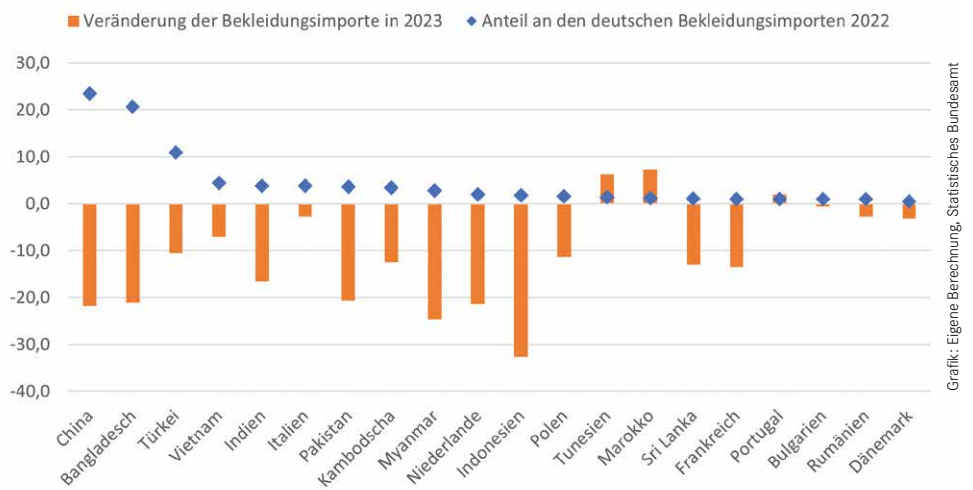


Abb. 1: Veränderung der Bekleidungsimporte nach der Einführung des Lieferkettensorgfaltpflichtengesetzes in Deutschland; Angaben in Prozent.

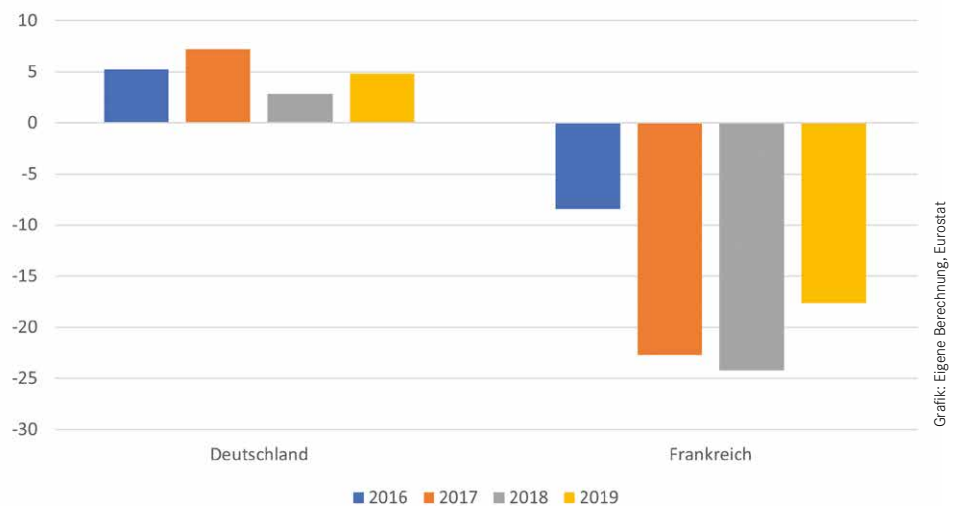


Abb. 2: Veränderung der französischen Importe aus LDCs nach der Einführung der *Loi de Vigilance*. Deutschland und Frankreich im Vergleich; Angaben in Prozent.

stehende Problem liegt weniger darin, dass deutsche oder andere europäische Unternehmen vermeintlich Lücken im Gesetz oder in der Gerichtbarkeit in Entwicklungs- und Schwellenländern ausnutzen. Problematisch sind viel mehr die Lücken selbst. Somit ist die Einführung des Lieferkettengesetzes in Deutschland und demnächst der CSDDD in der EU nur ein Tropfen im Ozean und kann sogar eine Verschlechterung in den entsprechenden Drittstaaten in Sachen Nachhaltigkeit herbeiführen, wenn deutsche und in der Zukunft auch andere europäische Unternehmen mit ihren vergleichsweise hohen Produktionsstandards, in der Regel fairen Löhnen und sicheren Arbeitsplätzen diese Länder verlassen, da sie sonst den gesetzlichen Verpflichtungen nicht gerecht werden können.

**Wie lassen sich die negativen Effekte abmildern?**

Um die negativen Effekte von Lieferkettenregulierungen abzumildern, müssen die europäischen Länder die betroffenen Unternehmen und auch die Drittstaaten im Prozess der Umsetzung des Gesetzes dringend unterstützen. Denn gerade letztere sind nicht darauf vorbereitet, die notwendigen vertraglichen Zusicherungen zur Einhaltung der Gesetze zu liefern. Das stellt die europäischen Unternehmen vor große Herausforderungen, so dass sie – wenn möglich – auf alternative Lieferanten aus Ländern mit verlässlichen Produktionsbedingungen ausweichen mit negativen Folgen für die Beschäftigung und die wirtschaftliche Entwicklung von den am wenigsten entwickelten

**Korreferate im Online-Teil**

Das Korreferat von Dr. Verena Rauen lesen Sie auf den [Seiten 74–77](#) und das von Prof. Dr. Michael Stürner auf den [Seiten 78–81](#). ■

## Bibliografie

**Anwander, S. et al.** (2021), *Aufruf von 137 Ökonom\*innen zur Einführung eines Lieferkettengesetzes*, <https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2022/05/Oekonominnen-Statement-Lieferkettengesetz.pdf>

**bayme vbm – Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie in Bayern** (2023), *Bis zu 70 % der Betriebe betroffen / Brossardt: „Regulierung beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit der M+E Industrie“*, Pressemitteilung vom 30.5.23, München.

**BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2023), *Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten*, Berlin.

**CRS – Congressional Research Service** (2021), *Section 307 and U.S. Imports of Products of Forced Labor: Overview and Issues for Congress*, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46631>

**Europäische Kommission** (2023), *Corporate sustainability due diligence. Fostering sustainability in corporate governance and management systems*, Brüssel.

**Europäisches Parlament** (2023), *Corporate due diligence rules agreed to safeguard human rights and environment*, Brüssel.

**Felbermayr, G.** (2021), *Lieferkettengesetz belastet die Falschen, Entschärfung ist sinn-*

*voll*, Statement, <https://www.ifw-kiel.de/de/media-pages/news-ext-links/2021/lieferkettengesetz-belastet-die-falschen-entschaerfung-ist-sinnvoll/>

**Gesamtmetall** (2023), *Lieferkettengesetz. Umfrage zeigt erhebliche Kosten und Bürokratiebelastungen für Unternehmen*, <https://www.gesamtmetall.de/erhebliche-kosten-und-buerokratiebelastungen-fuer-unternehmen/>

**Kolev, G., & A. Neligan** (2021), *Nachhaltigkeit in Lieferketten. Eine ökonomische Bewertung von Gesetzesvorschlägen*, IW-Policy Paper 5/21, Köln.

**Kolev, G., & A. Neligan** (2022), *Effects of a supply chain regulation. Survey-based results on the expected effects of the German Supply Chains Act*, IW-Report Nr. 8/2022, Köln.

**Kolev-Schaefer, G., & A. Neligan** (2024a), *Due Diligence – Effect of Supply Chain regulation. Data-based results on the effects of the German Supply Chain Act*, IW-Report No. 8/2024, <https://www.iwkoeln.de/studien/galina-kolev-schaefer-adriana-neligan-data-based-results-on-the-effects-of-the-german-supply-chain-act.html>

**Kolev-Schaefer, G., & A. Neligan** (2024b), *Trade Effects of Supply Chain Regulations: Empirical Evidence from the Loi de Vigilance*, Arbeitspapier vorgestellt bei der Euroframe Conference im Juni 2024 in Kiel.

Ländern. Durch gezielte Informationsangebote und Unterstützung vor Ort könnten die EU-Länder den Herstellern aus diesen Ländern helfen, die für die Erfüllung der Lieferkettenregulierung notwendige Auskunft bereitzustellen. Ein Beispiel stellt die Initiative *Mapped in Bangladesh* dar, eine umfassende Datenbank, die Informationen über die Bekleidungsindustrie in Bangladesch bereitstellt und auf diese Weise Transparenz und Rückverfolgbarkeit in der Branche fördert. Das Projekt ist finanziert teilweise von der internationalen Bekleidungsindustrie und auch von der deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Zudem können Positiv- und/oder Negativlisten sowie Zertifizierun-

gen den bürokratischen Aufwand der Umsetzung des Gesetzes für die betroffenen Unternehmen senken. Positivlisten können (für einen bestimmten, zu definierenden Zeitraum) Länder oder ausländische Unternehmen enthalten, bei denen die Produktionsbedingungen nicht geprüft werden müssen, da dort von hohen Menschenrechts- und Umweltschutzstandards auszugehen ist. Negativlisten können hingegen einzelne Unternehmen oder Güter aus bestimmten Ländern oder Regionen benennen, bei denen bereits Verstöße gegen Nachhaltigkeitsaspekte festgestellt wurden.

Aktuelle Umfragen weisen darauf hin, dass die deutschen Unternehmen die Unterstützung der Bundesregie-

rung im Zusammenhang mit der Umsetzung des Lieferkettengesetzes als nicht ausreichend empfinden. Gemäß der Umfrage der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie in Bayern (bayme vbm 2023) sehen sich weniger als 17 % der Unternehmen ausreichend durch die Bundesregierung informiert. Für 70 % sind die durch die Bundesregierung bereitgestellten Informationen unzureichend.

Noch besser wäre jedoch ein risikobasierter Ansatz, bei dem nur Unternehmen zu konkreten Maßnahmen verpflichtet werden, wenn es klare Indikationen für Verstöße gegen Menschenrechts- oder Umweltstandards gibt, statt zahlreiche Unternehmen mit neuen Bürokratiekosten zu belasten. Dies würde gezielt die Nachhaltigkeit international tätiger Unternehmen verbessern, ohne dabei die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft flächendeckend zu beeinträchtigen. Somit würden die Kosten für die Beseitigung von Missständen entlang der Lieferkette von denjenigen getragen werden, die sie verursacht haben, anstatt sie wie aktuell der Gesamtwirtschaft, dem Verbraucher, dem Steuerzahler und den Entwicklungsländern aufzubürden. In einer Zeit, in der der globale Wettbewerb immer intensiver wird und viele Länder ihre Wirtschaft durch Subventionen und Steuervergünstigungen stärken, stellt sich die EU mit Regulierungen wie der CSDDD selbst ins Abseits. Dies öffnet der Konkurrenz aus China, die weniger Wert auf Nachhaltigkeit legt und daher leichter zu bedienen ist, Tür und Tor. Dadurch wird weder die Nachhaltigkeit gefördert noch die Lebensbedingungen in Entwicklungs- und Schwellenländern verbessert. ■

---

Um die negativen Effekte von Lieferkettenregulierungen abzumildern, müssen die europäischen Länder die betroffenen Unternehmen und auch die Drittstaaten im Prozess der Umsetzung des Gesetzes dringend unterstützen.

---