

12. Juli 2021

CSH Policy Brief

Menschenrechte in Produktionsnetzwerken: eine einfache Lösung, um ein europäisches Gesetz zur Wahrung der Sorgfaltspflicht in Lieferketten effektiv und effizient zu implementieren

Frankreich und die Niederlande haben bereits Gesetze zur Sorgfaltspflicht in Lieferketten eingeführt, das deutsche Parlament wird in den kommenden Wochen ein solches Gesetz diskutieren, die EU könnte bald folgen. Das Ziel eines solchen Gesetzes ist es, Menschenrechtsverletzungen im Produktionsprozess zu verhindern, etwa Kinderarbeit, Verletzung von Frauenrechten, Umweltverstöße etc. Geschäftspartner von Unternehmen, die sich an Menschenrechtsverletzungen beteiligen, würden durch das Gesetz verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Menschenrechtsverletzungen unterbleiben; als letzte Konsequenz wäre die Zusammenarbeit zu beenden.

In der derzeitigen Form verpflichtet das deutsche Gesetz alle Unternehmen mit mehr als 3 000 Mitarbeiter:innen dazu, bei ihren Zulieferern Risikobewertungen in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen durchzuführen und einen Bericht – nicht jedoch die einzelnen Evaluierungen – an eine staatliche Stelle zu melden.

Obwohl hoch relevant und gut gemeint, leidet dieses Gesetz an vier großen Mängeln:

(1) Unvollständigkeit. Selbst für den Fall, dass sich jedes Unternehmen an das Sorgfaltspflichtgesetz hält, würden nur die unmittelbaren Lieferanten von Firmen mit mehr als 3 000 Mitarbeiter:innen in die Risikoanalyse einbezogen. Die Mehrheit der Unternehmen bliebe damit unberücksichtigt.

(2) Intransparenz. Die Unternehmen sind nicht verpflichtet, die Namen ihrer Lieferanten zu melden. Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette eines Unternehmens können damit leicht unbemerkt bleiben, wenn das Unternehmen sich entscheidet, das Bewertungsschema nicht einzuhalten.

(3) Bürokratischer Aufwand für Unternehmen. Die Risikoanalyse und die notwendige Berichterstattung führen zu einem erheblichen bürokratischen Aufwand auf Seiten der Unternehmen.

(4) Institutioneller Mehraufwand. Um die Einhaltung des Gesetzes sicherzustellen, braucht es eine neue Behörde. Im derzeitigen Vorschlag überprüft diese Behörde die Berichte und die Einhaltung des Lieferketten-Sorgfaltspflichtgesetzes, ohne im Normalfall die einzelnen Evaluierungen bzw. die evaluierten Zulieferer namentlich zu kennen.

Aus unserer Sicht wäre eine Umsetzung des Gesetzes ohne diese Mängel sehr einfach möglich. In unserem Policy Brief schlagen wir eine Lösung auf Basis von Daten vor, die in vielen Ländern bereits vorhanden sind oder die mit einer minimalen Anpassung bei der Umsatzsteuer-(USt)-Erfassung leicht gewonnen werden könnten.

Mit USt-Daten lassen sich vollständige nationale Produktionsnetzwerke ohne bürokratischen Aufwand für Unternehmen oder staatliche Institutionen erstellen [1]. Diese Produktionsnetzwerke wären

vollständig, das Sorgfaltspflichtgesetz könnte also nicht mehr umgangen werden. In Ländern wie Deutschland oder Österreich müsste dafür lediglich das USt-Meldesystem dahingehend angepasst werden, dass die Steuernummern der Kunden von Unternehmen in maschinenlesbarem Format gemeldet werden müssen; in mehreren europäischen Ländern wie Belgien oder Ungarn wird das bereits getan.

Die vorgeschlagene Lösung ähnelt den Anti-Geldwäsche-Regelungen im Bankensektor, die von den meisten Ländern in den letzten Jahrzehnten erfolgreich umgesetzt wurden.

Hintergrund

Fast jedes Produkt kann direkt oder indirekt zu Kinderarbeit, massiver Umweltverschmutzung, illegaler Abholzung oder Menschenrechtsverletzungen beitragen. Menschenrechtsverletzungen an einem Punkt in der Lieferkette werden von Hersteller zu Hersteller entlang der Kette bis hin zu den Endkund:innen weitergereicht. Die wachsende öffentliche Aufmerksamkeit für dieses Thema und Sensibilisierungskampagnen wie die Fair-Trade-Bewegung haben vor allem bei Agrar- und Textilprodukten zu deutlichen Verbesserungen geführt [2]. Bei anderen Produkten sind die Lieferketten deutlich komplizierter, und das Verfolgen oder Vermeiden von Verstößen wird fast unmöglich. Nur wenige Initiativen waren hier bisher erfolgreich, etwa die Fairphone-Initiative [3].

Um europäische Unternehmen dazu zu bringen, mehr Verantwortung für ihre Lieferketten zu übernehmen, hat eine Vielzahl von Akteuren begonnen, Gesetze zur Sorgfaltspflicht in der Lieferkette einzufordern. In Frankreich und den Niederlanden sind solche Gesetze bereits in Kraft, Deutschland ist gerade dabei, ein solches Gesetz zu verabschieden. In Österreich wird das Thema im Parlament diskutiert, die Europäische Kommission arbeitet an einem Entwurf für ein Sorgfaltspflichtgesetz [4].

Problemstellung

Die meisten aktuellen Pläne zur Sorgfaltspflicht gehen davon aus, dass Firmen selbst das Risiko für Menschenrechtsverletzungen bei ihren unmittelbaren (direkten) Lieferanten bewerten [5]. Für den – hypothetischen – Fall, dass jedes Unternehmen tatsächlich eine solche Bewertung durchführt, ließe sich so die Einhaltung von Menschenrechten entlang der gesamten Lieferkette durchsetzen. Allerdings gibt es bei der Umsetzung mehrere Herausforderungen.

Das erste Problem ist, die gesamte Lieferketten überhaupt erst einmal zu kennen. Die derzeitige Planung geht von einem Selbstmeldesystem aus. Das ist jedoch weder effizient noch effektiv. Die Ineffizienz ergibt sich aus dem bürokratischen Aufwand für Unternehmen und staatliche Institutionen. Werden Produktionsnetzwerke jedoch nicht vollständig erfasst, ist die Wirksamkeit von Sorgfaltspflichtgesetzen stark eingeschränkt bzw. können diese leicht umgangen werden.

In Deutschland ist derzeit geplant, dass Unternehmen mit mehr als 3.000 Mitarbeiter:innen ihre direkten Lieferanten („Tier-1-Lieferanten“) bewerten (siehe Abbildung 1a). Tier-1-Lieferanten sind in der Abbildung mit einer "1" gekennzeichnet. Sobald Tier-1-Lieferanten unter 3.000 Beschäftigte fallen, endet die Lieferkette, und weiter entfernte Lieferanten, die potenziell Menschenrechtsverletzungen begehen könnten, werden nicht erfasst.

Realistischerweise können Unternehmen entferntere Zulieferer selbst dann nicht melden, wenn sie es wollten, da sie nicht über die notwendigen Informationen verfügen.¹ Bei vielen Unternehmen,

¹ Firmen sind nur dann zum Handeln verpflichtet, wenn Verstöße bei bekannten indirekten Zulieferern bekannt

insbesondere bei großen, steigt die Zahl der Lieferanten entlang der Produktionskette stark. Aus diesem Grund ist es möglicherweise nicht ausreichend, lediglich über direkte Zulieferer zu berichten, wie es die geplante Gesetzgebung in Deutschland vorsieht.

Das zweite Problem einer Selbstauskunft ist, dass die möglichst umfassende Erfassung des Liefernetzwerks davon abhängt, dass die Unternehmen ihre Lieferanten wahrheitsgemäß beurteilen. Standards der Selbstberichterstattung müssen überprüft und durchgesetzt werden. Dafür braucht es neue Verwaltungsstellen, die Fachwissen über das Sammeln und Überprüfen der von den Unternehmen erhaltenen Sorgfaltspflicht-Berichte aufbauen und die auch eine Handhabe bekommen, bei Verstößen Maßnahmen zu setzen.

Diese Probleme eines Selbstmeldesystems lassen erwarten, dass Informationen über die Lieferkette unvollständig bleiben, was das Gesetz letztlich unwirksam macht.

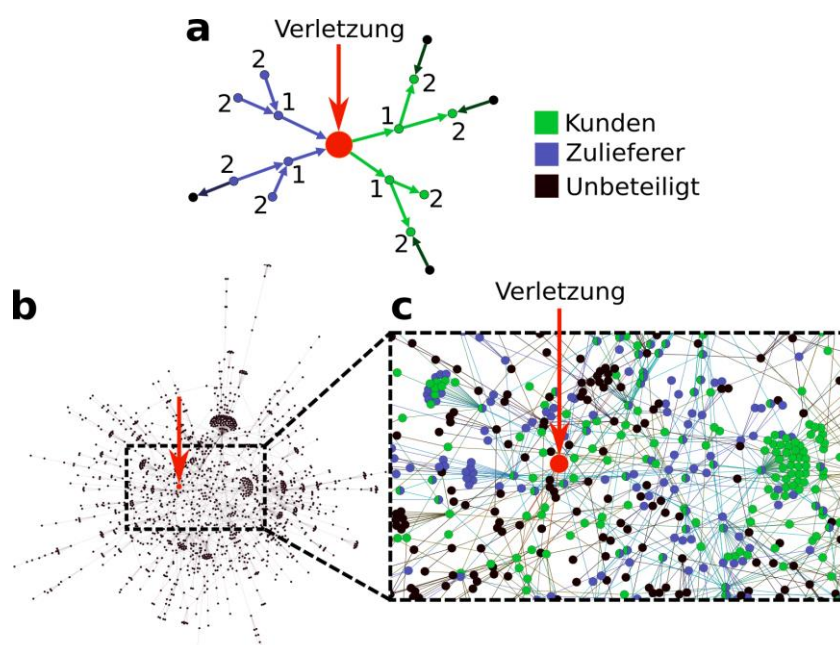


Abb. 1: Der Grundgedanke eines Gesetzes zur Sorgfaltspflicht in Lieferketten ist, dass alle an einer Lieferkette beteiligten Unternehmen identifiziert und sofort darüber informiert werden können, wenn sie direkt oder indirekt mit einem Unternehmen Geschäfte machen, das die Menschenrechte verletzt hat. **(a) Schematisches Beispiel für ein Liefernetzwerk.** Die Knoten stellen Unternehmen dar; die Pfeile zeigen von Lieferanten zu Kunden in der Lieferkette. Der Knoten, an dem die Menschenrechtsverletzungen auftreten, ist rot dargestellt. Alle direkten und indirekten Zulieferer (Kunden) des Menschenrechtsverletzers sind sofort erkennbar und blau bzw. grün markiert. **(b) Teil des ungarischen Liefernetzwerks.** Wir markieren einen zufällig ausgewählten Knoten als Menschenrechtsverletzer (rot). **(c) Vergrößerung von (b).** Die direkten und indirekten Lieferanten (Kunden) des Menschenrechtsverletzers sind blau bzw. grün gekennzeichnet. Es wird deutlich, dass eine große Anzahl von Unternehmen direkte oder indirekte Verbindungen zu dem Unternehmen hat, bei dem Menschenrechtsverletzungen auftreten. In diesem Beispiel zählen

werden – ein offensichtliches Schlupfloch.

wir 406 (300) direkte und indirekte Zulieferer (Kunden).

Abbildung 1a zeigt schematisch einen kleinen Ausschnitt aus einem Liefernetzwerk. Knoten stellen Unternehmen dar, Pfeile sind Käufer-Verkäufer-Beziehungen zwischen Unternehmen. Waren oder Dienstleistungen fließen vom Ursprung eines Pfeils zu seiner Spitze. Der rote Knoten ist ein Menschenrechtsverletzer im Netzwerk. Abb. 1a zeigt alle seine Lieferanten in Blau und alle Kunden entlang der Lieferkette in Grün. Firmen, die nicht betroffen sind, sind schwarz dargestellt. *Tier-1*- und *Tier-2*-Firmen sind mit 1 und 2 gekennzeichnet.

Abbildung 1b zeigt einen Ausschnitt des realen nationalen Liefernetzwerks von Ungarn im Jahr 2017, rekonstruiert aus Mehrwertsteuerdaten [1]. Unter der Annahme, dass das rot markierte Unternehmen Menschenrechte verletzt, sind alle Unternehmen, die direkt (*Tier 1*) oder indirekt (*Tier 2* oder höher) an dieses Unternehmen verkaufen, blau markiert. Die Kunden in der nachgelagerten Lieferkette des die Menschenrechte verletzenden Unternehmens sind in Grün dargestellt. Sowohl die blauen als auch die grünen Knotenpunkte könnten sofort darüber informiert werden, dass sie direkte oder indirekte Geschäfte mit einem Menschenrechtsverletzer machen. Das könnte einen Anreiz schaffen, die Verstöße zu beenden, oder die Firmen könnten einen Wechsel der Lieferanten oder Kunden in Betracht ziehen.

Der CSH-Vorschlag

Wir schlagen vor, vorhandene Umsatzsteuerdaten zu nutzen, um Gesetze zur Sorgfaltspflicht in der Lieferkette zu implementieren. Auf Basis von USt-Daten könnten vollständige Lieferketten abgebildet werden. Sobald das gesamte Liefernetzwerk bekannt ist, ist es ein Leichtes, die Verbreitung aller problematischen Zwischenprodukte zu verfolgen [6].

Um Lieferketten aus USt-Daten zu rekonstruieren, werden folgende Elemente benötigt:

- Steuer-ID der Verkäufer,
- Steuer-ID der Käufer,
- Datum der Transaktion
- Volumen der Transaktion (in EUR)

Diese Daten existieren bereits bzw. sind über alle Rechnungen in der EU leicht verfügbar. Die Steuerbehörden mehrerer EU-Länder (z. B. Belgien und Ungarn) verfügen über diese Daten in maschinenlesbarer Form.

Ein Liefernetzwerk kann auf folgende Weise aus den USt-Daten generiert werden:

Für jede gekaufte oder verkaufte Ware wird eine Umsatzsteuer auf den Preis der Ware aufgeschlagen. Typischerweise müssen kleine Unternehmen monatlich oder vierteljährlich die Differenz aus gezahlter und eingemommener Umsatzsteuer melden und an die Steuerbehörden überweisen (siehe Abb. 2). Bei doppelter Buchführung müssen alle Einzeltransaktionen, aus denen die zusammengefassten Umsatzsteuer-Differenzen berechnet werden, aufgezeichnet werden. Für größere Unternehmen ist das bereits jetzt oft verpflichtend, z. B. in Österreich ab einem Jahresumsatz über 700.000 EUR. Länder, die eine solche Regelung noch nicht eingeführt haben, müssten zu einem Steuerberichtsmodus wechseln, bei dem einzelne – und nicht zusammengefassten – Transaktionen gemeldet werden müssen.

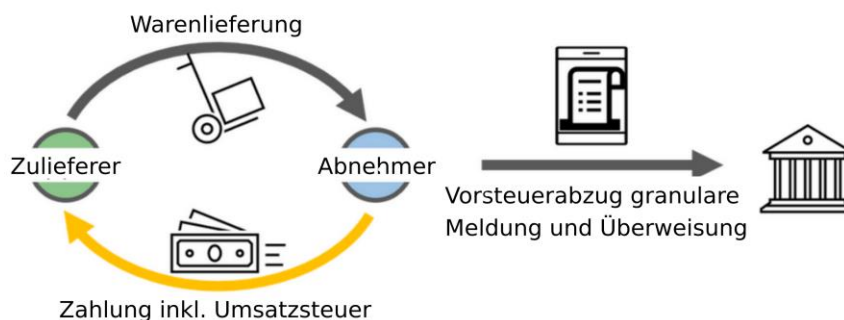


Abbildung 2: Schematische Darstellung, wie Liefernetzwerke aus USt-Daten abgeleitet werden können. In der EU stellt ein Verkäufer für jede legale Transaktion eine Rechnung aus, die Preis, Umsatzsteuer, Datum sowie Umsatzsteuer-IDs von Verkäufer und Käufer enthält. Diese Daten erlauben, die tatsächliche Lieferung einer Ware oder Dienstleistung zu rekonstruieren.

Die Schritte zur Implementierung

- 1) Leichtes Anpassen der Steuer-Erfassung → Für das Melden der Umsatzsteuer müssen alle Rechnungen mit Steuer-ID von Käufer und Verkäufer erfasst werden.
- 2) Implementieren von Algorithmen zur Rekonstruktion von Liefernetzwerken → Solche Algorithmen sind frei zugänglich.
- 3) Implementieren einer Schnittstelle zwischen Steuerbehörden und den für die Lieferketten-Sorgfaltspflicht zuständigen Behörden.
- 4) Implementieren von Kommunikationswegen zwischen zuständigen Behörden und Unternehmen, möglicherweise über bestehende Kanäle der Steuerbehörden.

Die Vorteile

- **Vollständige Netzwerke.** Die Umsatzsteuerdaten ermöglichen die Abbildung der gesamten Lieferkette. Diese Daten sind hochsensibel, sind jedoch – zusammen mit der notwendigen Datenschutztechnik – bei den meisten Steuerbehörden in der EU bereits vorhanden. Eine Umgehung des Lieferkettengesetzes wird damit praktisch unmöglich. Damit können nicht nur auf der Lieferantenseite Menschenrechtsverletzungen mit einem Unternehmen in Verbindung gebracht werden, sondern auch Menschenrechtsverletzungen bei dessen Kunden.
- **Keine Berichterstattung für Unternehmen notwendig.** Durch unsere Methode ist der Aufwand für die meldenden Unternehmen minimal. Die notwendige Berichterstattung geschieht automatisch mit der Steuererklärung, es sind keine Grenzen bei der Unternehmensgröße notwendig. Alle legalen Geschäfte werden vollständig erfasst.
- **Minimaler institutioneller Aufwand.** Problematische Akteure und deren Geschäftspartner können an jeder Stelle der Lieferkette identifiziert werden. Nicht konforme Unternehmen werden nicht nur durch die Sorgfaltspflicht-Prüfung, sondern auch durch die Steuerbehörden zur Rechenschaft gezogen. Neu geschaffene Behörden, die für die Einhaltung der Sorgfaltspflichtgesetze sorgen, müssen die in den Sorgfaltspflichtberichten der Unternehmen enthaltenen Informationen nicht verifizieren. Sie können die bestehende Vollzugsinfrastruktur der Steuerbehörden nutzen.

Positive Nebeneffekte

Das nationale Produktionsnetzwerk zu kennen, bietet mehrere strategische Vorteile für die öffentliche Verwaltung und die Umweltpolitik:

- **Systemische Risiken in nationalen Lieferketten sichtbar machen.** In Zeiten von Krisen und möglichen zukünftigen internationalen Handelskriegen wird es immer wichtiger, kritische Unternehmen zu identifizieren, die das Potenzial haben, größere Produktionsstörungen in der EU zu verursachen. Diese Firmen könnten als relevant für die nationale Sicherheit identifiziert werden. In der Folge könnten Strategien zur Vermeidung eines Ausfalls dieser Firmen entworfen werden. Aus der Umsatzsteuer abgeleitete Produktionsnetzwerke können genutzt werden, um systematisch Schwachstellen der Volkswirtschaften zu identifizieren [1].
- **Steuerhinterziehung aufspüren.** Inkonsistenzen in USt-Netzwerken weisen auf potenzielle Steuerhinterziehung hin. Diese Inkonsistenzen können aufgespürt und entlang von Lieferketten nachverfolgt werden. Es wird möglich, gezielten und koordinierten Betrug zu erkennen. Nach offiziellen Schätzungen verursachen so genannte „Steuerkarussellgeschäfte“ in der EU einen Schaden von rund 50 Milliarden EUR pro Jahr [7]. Besonders effektiv wäre die Bekämpfung von Steuerhinterziehung, wenn die USt-Netzwerke in der gesamten EU gemeinsam genutzt würden.
- **Umweltpolitik.** Auch Kohlenstoffströme, technologische Veränderungen und regionale Entwicklungen manifestieren sich in den Produktionsnetzwerken. Ein detailliertes Wissen um Produktionsnetzwerke kann dafür genutzt werden, eine maximal effektive CO₂-Besteuerung bei minimalen sozialen Kosten zu gestalten. Ein innovatives, umsichtiges Management sowie der Schutz der nationalen Versorgungsnetzwerke könnten einen Wettbewerbs- und strategischen Vorteil für die Wirtschaft der EU darstellen.

Zusammenfassung

Wir schlagen vor, Umsatzsteuerdaten, die den Steuerbehörden und/oder den Zentralbanken bereits vorliegen, zielgerichtet dafür zu nutzen, nationale Produktionsnetzwerke zu rekonstruieren, Menschenrechtsverletzungen, Umweltverschmutzung und Umweltzerstörung entlang der Produktionsketten transparent zu machen und damit das Leben der Menschen rund um den Globus zu verbessern. Dieses Schema erlaubt zudem, Problembereiche der Wirtschaft in Bezug auf ihre Widerstandsfähigkeit zu identifizieren und uns strategisch auf zukünftige Krisen vorzubereiten. So bleiben wir in der Weltwirtschaft wettbewerbsfähig.

CSH-Wissenschaftler: Stefan Thurner, Tobias Reisch

Literatur

- [1] C. Diem, A. Borsos, T. Reisch, J. Kertész, S. Thurner, *Quantifying firm-level economic systemic risk from nation-wide supply networks*, arXiv preprint 2104.07260 (2021) <https://arxiv.org/pdf/2104.07260.pdf>
- [2] A. Le Mare, *The Impact of Fair Trade on Social and Economic Development: A Review of the Literature*. In: *Geography Compass* (Oktober 2008) ISSN 1749-8198, doi:10.1111/j.1749-8198.2008.00171.x
- [3] <https://www.fairphone.com/>
- [4] <https://de.wikipedia.org/wiki/Lieferkettengesetz>
- [5] Gesetzesvorschlag des deutschen Bundestags <https://dserver.bundestag.de/btd/19/286/1928649.pdf>
- [6] T. Mizuno, T. Ohnishi, T. Watanabe, *Structure of global buyer-supplier networks and its implications for conflict minerals regulations*. *EPJ Data Science* 5 (2016) 1–15
<https://link.springer.com/content/pdf/10.1140/epjds/s13688-016-0063-7.pdf>
- [7] *Jährlich 50 Milliarden Schaden – Neue Betrugsmasche mit Ökostrom-Zertifikaten*, ZDF vom 7. Mai 2019
<https://www.zdf.de/nachrichten/heute/europaeische-behoerden-warnen-vor-neuer-betrugsmasche-mit-oekestrom-100.html>

Über den CSH

Der Complexity Science Hub Vienna wurde gegründet mit dem Ziel, Big Data zum Wohle der Gesellschaft zu nutzen. Unter anderem werden am CSH große Datensätze systematisch und strategisch so aufbereitet, dass sie in Agenten-basierten Modellen verwendet werden können. Diese Simulationen erlauben es, Auswirkungen von Entscheidungen in komplexen Situationen vorab zu testen und systematisch einzuschätzen. Damit liefert der CSH faktenbasierte Grundlagen für eine evidenzbasierte Governance.

CSH Policy Briefs enthalten gesellschaftlich relevante Aussagen, die sich aus Forschungsergebnissen des CSH ableiten lassen.