

Melanie Müller  
Die Geopolitik globaler Lieferketten

Schriftenreihe Band 10998

Melanie Müller

# Die Geopolitik globaler Lieferketten

Dr. Melanie Müller, geboren 1984, ist Politikwissenschaftlerin und arbeitet bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Dort forscht sie zu Südafrika und dem südlichen Afrika sowie zu Geopolitik, Nachhaltigkeit und Ressourcengovernance. Derzeit leitet sie Forschungsprojekte zur resilienten und nachhaltigen Gestaltung von Rohstofflieferketten und unterrichtet an der Freien Universität Berlin sowie an der Hertie School of Governance.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen trägt die Autorin die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch unser weiteres Print- sowie unser Online- und Veranstaltungsangebot. Dort finden sich weiterführende, ergänzende wie kontroverse Standpunkte zum Thema dieser Publikation.

Die Inhalte der zitierten Internetlinks unterliegen der Verantwortung der jeweiligen Anbieter. Für eventuelle Schäden und Forderungen können die Bundeszentrale für politische Bildung sowie die Autorin keine Haftung übernehmen.

Auf alle im Buch enthaltenen Internetlinks wurde zuletzt am 6. Januar 2025 zugegriffen.

Bonn 2025

© Bundeszentrale für politische Bildung  
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn

Projektleitung: Christoph Rasemann, bpb  
Lektorat: Johanna Neuling, Potsdam

Umschlaggestaltung: Michael Rechl, Kassel  
Umschlagfoto: NASA JSC ISS image library: 27. März 2021. Ab dem 23. März 2021 blockierte das Containerschiff „Ever Given“ für sechs Tage den Suezkanal, was zu massiven Verzögerungen im internationalen Handel führte.

Karten: mr-kartographie, Eisenach

Satz und grafische Gestaltung: le-tex publishing services GmbH, Leipzig  
Druck: Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG, Frankfurt am Main

ISBN 978-3-7425-0998-7

[www.bpb.de](http://www.bpb.de)

# Inhalt

Einleitung .....	9
<b>1 Lieferketten im Spannungsfeld zwischen Effizienz, Resilienz und Nachhaltigkeit .....</b>	<b>21</b>
1.1 Globalisierung und globale Arbeitsteilung .....	22
1.2 Effizienz von Lieferketten .....	28
1.3 Resilienz und die Störanfälligkeit von Lieferketten .....	31
1.4 Nachhaltigkeit und die Verantwortung für Menschenrechte .....	40
<b>2 Die Bausteine globaler Lieferketten: ein historischer Überblick .....</b>	<b>51</b>
2.1 Kolonialzeit: Ausgangspunkt globaler Arbeitsteilung und ungleicher Handelsbeziehungen .....	52
2.2 Die Bedeutung der industriellen Revolution für die Textilindustrie .....	59
2.3 Technologieentwicklung, Mobilität und Kommunikation .....	64
2.4 Gesellschaftliche Bewegungen und Vernetzungsprozesse .....	69
2.5 Geopolitik und Deglobalisierung .....	75
2.6 Die Weltmacht USA als Treiber der Globalisierung .....	78

<b>3 Am Wendepunkt: die neue Geopolitik von Lieferketten .....</b>	<b>85</b>
3.1 Die Wirtschafts- und Finanzkrise.....	86
3.2 Systemische Rivalität zwischen China und den USA.....	90
3.3 Taiwans Bedeutung für globale Lieferketten.....	93
3.4 Die Pandemie: Verschärfung des geopolitischen Wettbewerbs.....	100
3.5 Der russische Angriffskrieg und seine Folgen .....	105
3.6 Versicherheitlichung und Politisierung von Lieferketten.....	109
<b>4 Die Gestalter globaler Lieferketten .....</b>	<b>117</b>
4.1 Die Governance globaler Lieferketten.....	118
4.2 Die Rückkehr des Staates .....	121
4.3 Die Governance von Nachhaltigkeit und Menschenrechten.....	125
4.4 Globale und lokale Arbeitsbeziehungen .....	132
4.5 Die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure.....	137
4.6 Die Macht der Verbraucher:innen.....	145
<b>5 Die Schattenseiten: Ungleichheit, Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsrisiken .....</b>	<b>151</b>
5.1 Transformationsbemühungen von Staaten im Globalen Süden.....	152
5.2 Machtungleichgewichte zwischen Produzenten.....	155

5.3 Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsrisiken in Lieferketten .....	161
5.4 Auf Kosten der Menschen – Verletzungen sozialer und politischer Rechte .....	165
5.5 Auf Kosten von Umwelt und Natur.....	173
<b>6 Im Verborgenen: illegale Lieferketten .....</b>	<b>183</b>
6.1 Legal, illegal und die Grauzonen .....	184
6.2 Legale und illegale Akteure und ihre Netzwerke.....	191
6.3 Die Wege illegaler Lieferketten bis in die EU.....	197
6.4 Die Herausforderungen der Nachverfolgbarkeit illegaler Lieferketten.....	200
6.5 Der Handel mit Menschen.....	204
6.6 Illegaler Handel und illegale Finanzströme.....	209
<b>7 Die Verrechtlichung globaler Lieferketten .....</b>	<b>215</b>
7.1 Trend: von der Freiwilligkeit zur Verpflichtung.....	216
7.2 Die Europäisierung von Lieferkettengesetzen .....	222
7.3 Die Umsetzung von Lieferkettengesetzen .....	232
7.4 Die Perspektive in anderen Weltregionen .....	240

<b>8 Globale Lieferketten in der Zukunft .....</b>	<b>245</b>
<b>8.1 Geopolitik und Globalisierung .....</b>	<b>246</b>
<b>8.2 Einflussfaktoren der Zukunft .....</b>	<b>252</b>
<b>8.3 Nachhaltigkeit und Menschenrechte .....</b>	<b>255</b>
<b>8.4 Unsicherheiten und Unwägbarkeiten .....</b>	<b>258</b>
<b>Glossar .....</b>	<b>263</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>266</b>
<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>267</b>
<b>Bildnachweise .....</b>	<b>268</b>
<b>Danksagung .....</b>	<b>269</b>

# Einleitung

In den USA entwickelt ein internationales Forschungsteam eine Technologie zur Produktion eines hochmodernen Mikrochips, der die neue Generation von Apple-Smartphones noch effizienter machen soll. Um diesen Mikrochip in einem Werk in Taiwan produzieren zu können, sind Maschinen nötig, die in Deutschland und in den Niederlanden gebaut werden. Außerdem braucht es Rohstoffe aus Sambia, der Demokratischen Republik Kongo und Peru. Diese werden dort wiederum von großen Bergbaukonzernen mit Sitz in Kanada und der Schweiz abgebaut und für die Weiterverarbeitung in Schmelzen und Raffinerien zunächst auf Schiffen nach China gebracht, bevor Arbeiter:innen sie schließlich in Taiwan verbauen. Nach der Fertigstellung des Chips in Taiwan wird dieser in eine Verpackung gesteckt, die in China produziert wurde. Das Paket wird an ein international tätiges Logistikunternehmen übergeben, das den Chip nach Indien bringt, wo Apple neue Produktionsstandorte aufgebaut hat und ihn in das Smartphone seiner neuen Generation einbaut. Der Mikrochip ist dabei nur eine von Hunderten in einem Smartphone verbauten Komponenten, die wiederum alle eigene Lieferwege hinter sich gebracht haben und an deren Produktion ganz unterschiedliche Firmen und Menschen beteiligt waren.

Auf der gesamten Welt finden täglich Produktionsprozesse statt, die dieser – fiktiven, aber nah an die Realität heranreichenden – Geschichte des Mikrochips ähneln. Seit den 1970er-Jahren hat sich die Fertigung vieler Produkte unseres täglichen Lebens auf eine Weise entwickelt, die Länder und Kontinente zunehmend miteinander verbindet. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzt, dass 70 Prozent der weltweiten Produktion in globalen Lieferketten abgewickelt werden. Unter globalen Lieferketten versteht man „Produktionsprozesse, die Ländergrenzen überschreiten, sich über Kontinente hinweg erstrecken und somit Herstellungsprozesse und Arbeitsbeziehungen in unterschiedlichen Weltregionen verbinden“<sup>1</sup>. Diese grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Austauschbeziehungen wären nicht möglich ohne

1 Anna Dobelmann, Globale Lieferketten, in: Jan Brunner u.a. (Hrsg.), Wörterbuch Land- und Rohstoffkonflikte, Bielefeld 2019, S. 109.

unsere globalisierte und kapitalistische Wirtschaftsordnung. Mit dem Ende des Kalten Krieges ging nicht nur der Sieg des kapitalistischen über das kommunistische Wirtschaftssystem einher. Vielmehr besiegelte der Zusammenbruch der Sowjetunion auch die Ausweitung der Globalisierung, die sich seit den 1970er-Jahren intensiviert hatte und für die das Ende des Ost-West-Konfliktes neue Wege eröffnete. „Kooperation statt Konfrontation“ lautete zur Stunde das Mantra der globalen Staatengemeinschaft. Regierungen weltweit setzten sich – mit wenigen Ausnahmen – für ein stärkeres politisches und wirtschaftliches Zusammenwachsen ein. Wirtschaftspolitische Programme zur Liberalisierung des Welthandels und globale Strukturanpassungsprogramme wurden dabei über das Paradigma des Washington Consensus verfolgt, ein Wirtschaftsprogramm, das insbesondere von den USA vorangetrieben und von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) unterstützt wurde. Damit sollten insbesondere die sogenannten Entwicklungsländer durch Wirtschafts- und Handelsliberalisierungen in eine marktorientierte Weltwirtschaft integriert werden<sup>2</sup> und die weltweite Verknüpfung von Märkten ermöglichen. Die Ausweitung des globalen Flug- und Schiffsverkehrs sowie die Vereinfachung des internationalen Kapitaltransfers haben dazu geführt, dass Waren, Güter und Dienstleistungen nationalstaatliche Grenzen immer leichter überwinden können. Effizientere Technologien und der Zugang zu Rohstoffen haben die Kosten für den Transport gesenkt und ermöglichten somit diese globalisierte Produktion. Beispielsweise sind die Kosten für den Transport „in der Seefracht zwischen 1960 und 2000 um 90 Prozent gesunken“.<sup>3</sup> Der weltweite Transport von Waren „hat sich in diesem Zeitraum verzehnfacht“.<sup>4</sup> Deutschland exportierte 2017 vier Mal so viele Waren wie noch im Jahr 1990.<sup>5</sup> Gewollte und politisch forcierte grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie die Etablierung transnationaler Netzwerke und Verbindungen bilden also eine wichtige Voraussetzung für die Entstehung globaler Lieferketten. Die Entwicklung grenzüberschreitender Lieferketten ist daher eng mit der Geschichte der Globalisierung verbunden.

2 Christian Kellermann, Die Organisation des Washington Consensus: Der Internationale Währungsfonds und seine Rolle in der internationalen Finanzarchitektur, Bielefeld 2015.

3 Bundeszentrale für politische Bildung, Zahlen und Fakten: Globalisierung – Vernetzung, <https://www.bpb.de/mediathek/reihen/zahlen-und-fakten-globalisierung-filme/274748/zahlen-und-fakten-globalisierung-vernetzung/>.

4 Ebd.

5 Ebd.

## Globalisierung in der Krise

Doch in den vergangenen Jahren hat sich der Blick auf die globalisierte Weltwirtschaft in vielen Weltregionen verändert. Unter dem Suchbegriff „The end of globalisation?“ findet man auf Google auf Anhieb viele Artikel und Videos. Ein großer Teil dieser Veröffentlichungen erschien erst kürzlich in den Jahren 2022 und 2023. Dies ist kein Zufall: Die Covid-Pandemie und der russische Angriffskrieg auf die Ukraine haben die – längst bekannten – Schattenseiten einer vernetzten Welt aufgezeigt und der global integrierten Weltwirtschaft einen Dämpfer verpasst. Die Covid-Pandemie hat die Verwundbarkeit globaler Arbeitsteilung und der etablierten Struktur von Produktionsnetzwerken sichtbar gemacht. Besonders weitreichende Auswirkungen auf andere Weltregionen hatte die Einstellung der Arbeit an Handelsknotenpunkten wie beispielsweise am Hafen von Shanghai. Der von der chinesischen Regierung verordnete Lockdown, die Auswirkungen der Null-Covid-Politik und die damit verbundenen Einschränkungen der Mobilität von Arbeitnehmer:innen sowie die Unterbrechungen von Lieferketten innerhalb sowie außerhalb Chinas führten zudem dazu, dass die Unternehmen ihre Produktion drosseln mussten oder ihre Produktionsabläufe nicht aufrechterhalten konnten. Die Folgen des chinesischen Lockdowns waren also überall auf der Welt zu spüren. Dabei ist China eigentlich der Gewinner der neuen internationalen Arbeitsteilung. Das Land gilt als „Werkbank der Welt“<sup>6</sup>, weil dort eine ganze Palette bedeutender Konsumgüter hergestellt wird. Elektrogeräte, Mobiltelefone, Computer, Solarpaneele, Kleidung, Schuhe – wir alle besitzen sehr wahrscheinlich Gegenstände, die das Label „Made in China“ tragen. Aufgrund der vergleichsweise niedrigen Arbeitslöhne und der günstigen Produktionsbedingungen verschlug es viele europäische Firmen in den vergangenen 30 Jahren nach China. Große deutsche Automobilhersteller wie BMW und VW produzieren dort.<sup>7</sup>

Es überrascht daher nicht, dass seit Beginn der Corona-Pandemie in verschiedenen Weltregionen eine umfassende Diskussion über die Zukunft

6 Max J. Zenglein / Jost Wübke / Björn Conrad, Von der „Werkbank der Welt“ zur Innovationswirtschaft, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/china-337/275570/von-der-werkbank-der-welt-zur-innovationswirtschaft/>.

7 Thomas Günnel, BMW weiht drittes Werk in China ein – vollständig virtuell geplant, in: Automobil Industrie vom 23. Juni 2022; Volkswagen, Volkswagen Group China, <https://www.volkswagen-newsroom.com/de/volkswagen-group-china-5897>.

globalisierter Lieferketten entflammt ist, die deren Risiken stärker in den Blick nimmt. Da während der Pandemie verschiedene bedeutsame Produktionsstandorte zu unterschiedlichen Zeitpunkten von Unterbrechungen betroffen waren, verstärkten sich deren Produktionsausfälle gegenseitig. Dies hat dazu geführt, dass nicht nur in der EU, sondern auch in anderen Weltregionen stärker darüber nachgedacht wird, wie Versorgungssicherheit gewährleistet werden kann. Denn die Pandemie ist nicht die erste Krise globaler Lieferketten. Bereits die globale Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2007/08, bei der sich eine Immobilienkrise in den USA im Jahr 2007 zunehmend auf die gesamte Welt ausweitete, verpasste der Globalisierung einen Dämpfer. Dies führte zwar nicht dazu, dass der Nutzen der Globalisierung vonseiten der Firmen oder der Politik grundsätzlich infrage gestellt wurde. Wirtschaftsdaten zeigen aber, dass sich Globalisierungsprozesse nach der Wirtschafts- und Finanzkrise insgesamt verlangsamt haben.

Der „Economist“ bezeichnet diese Entwicklungen in einem Artikel aus dem Jahr 2018 als „Slowbalisation“<sup>8</sup>. Diese Entwicklung ist vielleicht nicht so überraschend, wie es zunächst scheint – zumal die rapide Ausbreitung der Globalisierung, die sogenannte Hyperglobalisierung, wie sie die Welt in den 1990er- und 2000er-Jahren erlebte, mit hoher Wahrscheinlichkeit ohnehin irgendwann an ihre Grenzen gekommen wäre. Dennoch stand das globalisierte Wirtschaftsmodell, das stetig und weltweit auf der Suche ist nach günstigen Standortbedingungen und für das der Freihandel wiederum eine wichtige Grundlage bietet, nicht zur Disposition.

## Die Geopolitisierung der Lieferketten

Seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine spielen nun aber zunehmend geopolitische Interessen bei der Gestaltung von Lieferketten eine Rolle. Die aktuelle Diskussion unterscheidet sich von der Zeit nach der Wirtschafts- und Finanzkrise darin, dass geopolitische Konflikte zunehmend beeinflussen, wie über die Zukunft globaler Lieferketten nachgedacht wird. Dies hat bereits zu sichtbaren Veränderungen geführt, die der IWF in einer 2023 erschienenen Veröffentlichung als „geoeconomic fragmentation“ beschreibt, ein Zurück-drehen der globalen ökonomischen Integration durch politische Steuerung. So

<sup>8</sup> The Economist, Slowbalisation: The future of global commerce, <https://www.economist.com/weeklyedition/2019-01-26>.

hätten staatliche Eingriffe auf Handelsbeziehungen und ausländische Direktinvestitionen weltweit zugenommen. Diese Restriktionen würden eher von geopolitischen Interessen vorangetrieben als von ökonomischen Motiven.<sup>9</sup> Geopolitik beschreibt dabei den Einfluss, den geografische Faktoren – wie die Kontrolle eines Territoriums, der damit verbundene Zugang zu (natürlichen) Ressourcen oder auch die Größe eines Landes – auf die politische Machtstellung eines Staates in der Welt haben.<sup>10</sup> Geografische Faktoren beeinflussen, wie staatliche Akteure ihre Wirtschafts- und Handelsbeziehungen gestalten. Dass solche Motive auch eine Rolle bei der Gestaltung wirtschaftlicher Kooperation spielen – beispielsweise beim Abschluss von Handelsabkommen durch die Erweiterung des Handelsraumes –, ist keine gänzlich neue Entwicklung. Im Fokus der Hyperglobalisierung stand jedoch eine globale Verzahnung von Märkten, die die ökonomische Verflechtung von ehemals verfeindeten Staaten im „Osten“ und „Westen“ nicht ausschloss, sondern diese politisch forcierte. Dies könnte sich nun ändern.

Schon seit 2018 lässt sich eine zunehmende geopolitische Konkurrenz zwischen den beiden Großmächten China und USA beobachten, die insbesondere auf wirtschaftlicher Ebene über den sinoamerikanischen Handelskrieg ausgefahren wird. Seit dem russischen Angriffskrieg spitzt sich dieser Konflikt weiter zu, weil die Risiken einer starken wirtschaftlichen Verflechtung mit dem „Gegner“ in den Blick geraten sind. Die zentrale Rolle Chinas in globalen Lieferbeziehungen und somit in der gesamten Weltwirtschaft gerät auch in anderen Weltregionen in die Kritik. Die massiven Auswirkungen der Lieferausfälle aus China, bedingt durch dessen restriktive Null-Covid-Politik, die ausgebliebene Verurteilung des russischen Angriffskrieges und die Sorge, dass China dem russischen Beispiel in der Ukraine folgen und eine Annexion Taiwans wagen könnte, haben in Europa, in Kanada und Australien zu einer kritischeren Be trachtung Chinas geführt, bei der es auch darum geht, die Risiken der wirtschaftlichen Verknüpfung mit dem Land abzumildern.

9 Chikako Baba u.a., Geoeconomic Fragmentation: What's at Stake for the EU, November 2023, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/11/29/Geoeconomic-Fragmentation-Whats-at-Stake-for-the-EU-541864>, S. 4.

10 Parlamentsdienst EU & Internationales (Hrsg.), Dossier EU/Internationales zum Thema Geopolitik, Parlament Österreich, Wien 06.02.2024, <https://www.parlament.gv.at/dokument/dossiers-eu-internationales/Geopolitik.pdf>, S. 3–6.

Dadurch droht eine zunehmende Polarisierung zwischen „westlichen“ Akteuren auf der einen und China und Russland auf der anderen Seite, die auch zu neuen Paradigmen in der Diskussion um die Globalisierung führt. *Friendshoring* ist ein Begriff, den die USA in den vergangenen Jahren in die geoökonomische Debatte eingeführt haben. Er beschreibt ein neues Paradigma, das für den Ausbau von Wirtschaftsbeziehungen mit „befreundeten“ Staaten plädiert. In der Konsequenz würde dies eine Entflechtung der Handelsbeziehungen mit China bedeuten, indem neue Netzwerke mit anderen, verlässlicher erscheinenden Handelspartnern geknüpft werden. Diese „neue Geopolitik von Lieferketten“<sup>11</sup> wirft indes die Frage auf, wie die Zukunft der Globalisierung und die Zukunft transnationaler Lieferketten vor dem Hintergrund eines zunehmenden Freund-Feind-Schemas aussehen werden. Was dies für die Zukunft der Globalisierung bedeuten könnte, beschäftigt nicht nur Akteure in Europa, den USA und China, sondern auch besonders die Staaten im sogenannten Globalen Süden.<sup>12</sup>

Zwar haben viele dieser Länder von der neuen globalen Arbeitsteilung seit den 1970er-Jahren profitiert. Ihnen gelang eine stärkere Integration in Lieferketten, wodurch mehr Wertschöpfung im eigenen Land etabliert werden konnte, weil beispielsweise aufstrebende Schwellenländer – darunter nicht nur China, sondern auch Indien, Brasilien, Südafrika oder Indonesien – Industrien in ihren Ländern ansiedeln konnten. Doch nicht allen Ländern gelang die umfassende und vor allem profitable Integration in globale Wertschöpfungsketten. Während sich der Begriff der Lieferkette auf den technischen Produktionsprozess bezieht, bezieht sich der Begriff der Wertschöpfungskette darauf, wie hoch der ökonomische Mehrwert durch die Produktionsprozesse an den jeweiligen Stufen der Lieferkette ist. Der Abbau von Rohstoffen im industriellen Bergbau für die eingangs erwähnte Produktion von Mikrochips generiert beispielsweise

11 Günther Maihold, Die neue Geopolitik der Lieferketten, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 21.07.2022.

12 Ich versteh den Begriff in Anlehnung an Miriam Prys-Hansen dabei als „Terminus des Empowerment“, der als Selbstbezeichnung genutzt wird, „im Sinne einer wechselseitigen Anerkennung zwischen den Subalternen der Welt und ihrer geteilten Positionierung am ‚Rande der neoliberalen Welt der Globalisierung‘“ (Alfred López). Der Süden beschränkt sich dabei nicht auf die Südhalbkugel, sondern schließt den ‚Süden im Norden‘ ein. Gemeint sind Orte und Teile der Gesellschaften, die durch Ausbeutung, Unterdrückung und Armut marginalisiert sind. Es geht also um eine transnationale Gegenbewegung im Widerstand gegen eine kapitalistische Globalisierung“. Miriam Prys-Hansen, Was ist der Globale Süden?, in: Internationale Politik Quarterly vom 26. Juni 2023, <https://internationalepolitik.de/de/was-ist-der-globale-sueden>.

weniger Profit als der Zusammenbau und Verkauf eines Smartphones, für das Nutzer:innen bereit sind, hohe Summen auszugeben. Unternehmen aus Industriestaaten haben Teile ihrer Lieferketten in andere Staaten ausgelagert. Es handelt sich dabei häufig um die „schmutzigen“ Teile ihrer Lieferketten, die häufig in Ländern mit niedrigeren Umwelt- und Sozialstandards angesiedelt werden.<sup>13</sup> Wie sich im Laufe des Buches zeigen wird, geht diese Auslagerung in vielen Lieferketten mit hohen Risiken einher.

## Menschenrechte und Nachhaltigkeit in transnationalen Lieferketten

Im April 2013 stürzte in der Stadt Savar in Bangladesch die Fabrik Rana Plaza ein, in der auch europäische Firmen Kleidung produzierten. Dabei kamen über 1 000 Menschen ums Leben und über 2 000 weitere wurden verletzt. Bis heute werden die Vorwürfe um den Besitzer der Fabrik in einem Gerichtsprozess aufgearbeitet: Er soll massive Baumängel nicht behoben haben. Zudem soll die Fabrik auf einem Gelände errichtet worden sein, für das es keine Baugenehmigung gab.<sup>14</sup> Es sind dramatische Unfälle wie der in Rana Plaza, die die Folgen der Auslagerung von Produktionsschritten in Länder mit niedrigeren Lohn- und Produktionskosten auch in Deutschland auf die politische Tagesordnung gesetzt haben.

Über Rana Plaza hinaus gibt es weltweit vielfältige andere Beispiele, die die Folgen niedriger Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsstandards belegen – und dabei auch aufzeigen, dass dadurch hohe Kosten entstehen. Diese Kosten werden jedoch meistens von den Menschen getragen, die unter diesen Bedingungen leben und arbeiten müssen. Die Arbeits- und Lebensbedingungen führen in vielen Ländern der Welt regelmäßig zu sozialen Konflikten zwischen der Bevölkerung und Unternehmen oder dem Staat. Kurzfristig gehen niedrigere Standards zunächst mit günstigeren Produktionsbedingungen einher, etwa weil die Lohnkosten niedriger sind oder weil durch geringere Sicherheits- oder Umweltauflagen Produktionsprozesse beschleunigt werden können. Mittelfristig gehen unzureichende oder unzureichend umgesetzte Produktionsstandards allerdings auch für

13 Caspar Dohmen, Lieferketten, Risiken globaler Arbeitsteilung für Mensch und Natur, Berlin 2021.

14 Bernhard Hertlein, Zehn Jahre Rana-Plaza-Unglück, Eine Mahnung für bessere Arbeitsbedingungen in Bangladesch, <https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/bangladesch-zehn-jahre-rana-plaza-un-glueck-textilindustrie-arbeitsbedingungen>.

die beteiligten Unternehmen häufig mit hohen Folgekosten einher, etwa wenn es zu Produktionsausfällen aufgrund von Streiks oder Protesten kommt.

Zentrale Akteure in Lieferketten – insbesondere Staaten und Firmen, aber auch solche aus der Zivilgesellschaft – haben unterschiedliche Möglichkeiten, auf die Produktionsprozesse an den jeweiligen Stufen der Lieferkette Einfluss zu nehmen: entweder direkt an den Orten der Produktion oder über die Handelsbeziehungen in diesen Lieferketten. Die Steuerung von Lieferketten wird in der Politikwissenschaft als Lieferkettengovernance bezeichnet und meint die „Gesamtheit der mit- und nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung von Sachverhalten – wie etwa Praktiken und Prozesse – in globalen Lieferketten, unter anderem durch verbindliche Gesetze, freiwillige Standards, Normen, Initiativen und Institutionen“.<sup>15</sup> Lieferkettengovernance umfasst also alle Anstrengungen, die Akteure treffen, um Abläufe entlang der Lieferkette entweder auf gesetzlicher Basis oder durch freiwillige Maßnahmen zu regeln.

In den 2000er-Jahren wurde die Gewährleistung von Menschenrechten – darunter fallen auch soziale und politische Rechte, die die Gestaltung von Produktionsprozessen beeinflussen – eher noch als rein staatliche Aufgabe betrachtet. Doch diese Perspektive hat sich in den vergangenen Jahren mit der Verabschiedung der Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen (VN) im Jahr 2011 gewandelt (siehe Kapitel 1.4). Die VN-Leitprinzipien formulieren dabei eine klare Verantwortung der wirtschaftlichen Akteure für die Einhaltung von Menschenrechten: Unternehmen müssen nicht nur auf die Einhaltung von Menschenrechtsstandards in ihren eigenen Produktionsstätten achten, sondern auch die Herkunft ihrer Produkte kennen.<sup>16</sup> Auch wenn die Leitprinzipien nicht unmittelbar rechtsverbindlich sind und erst über nationale Gesetze – wie Lieferkettengesetze – rechtlich verankert werden mussten, haben sie bei einigen Unternehmen einen Bewusstseinswandel angestoßen und zur Einführung von privaten Standards geführt – und das bereits vor der Umsetzung von rechtlichen Verpflichtungen. Mit der Verabschiedung der nachhaltigen Entwicklungsziele – der Sustainable Development Goals (SDGs) – sowie den Vereinbarungen des Pariser Klimaabkommens, die globalen

15 Melanie Müller u.a., Von der Rohstoffkonkurrenz zur nachhaltigen Rohstoffaußenpolitik, Politik-ansätze für deutsche Akteure, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 22.12.2022, S. 16.

16 Vereinte Nationen, Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Berlin Juni 2014, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/266624/b51c16faf1b3424d7efa060e8aaa8130/un-leitprinzipien-de-data.pdf>.

Emissionen von klimaschädlichen Stoffen zu reduzieren, hat sich die Weltgemeinschaft im Jahr 2015 im Rahmen der VN zudem zu einer nachhaltigen Umgestaltung ihrer Produktionsprozesse verpflichtet, die diese Entwicklungen weiter verstärkt hat.

## Die Bedeutung für deutsche und europäische Lieferketten

Deutschland und andere europäische Länder versuchen mittlerweile über verschiedene Instrumente und Gesetze die Verantwortung von Firmen für ihre Lieferketten zu regeln, auch weil sich die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass freiwillige Initiativen zur umfassenden Wahrung der Sorgfaltspflichten in Lieferketten nicht ausreichen. Grundsätzlich verpflichteten Lieferkettengesetze Unternehmen dazu, menschenrechtliche Sorgfalt bei Importen aus dem Ausland walten zu lassen. Auch die EU hat – nach langen und intensiven Debatten – im Jahr 2024 ein europäisches Lieferkettengesetz verabschiedet. Gerade bei Verbraucher:innen ist das Bewusstsein für die negativen Folgen globalisierter Produktionsprozesse weiter angestiegen.

Weil viele Gegenstände des alltäglichen Gebrauchs – Kleidung und Schuhe, viele Lebensmittel, Mobiltelefone und Computer – vollständig oder zumindest teilweise in anderen Weltregionen produziert werden, sind deutsche und europäische Verbraucher:innen stark auf das Funktionieren globaler Lieferketten angewiesen. Laut Umweltbundesamt stammen 90 Prozent der in Deutschland gekauften Kleidung aus Importen, insbesondere aus China, der Türkei und Bangladesch.<sup>17</sup> Nur ein geringer Teil wird in Deutschland selbst oder in anderen europäischen Ländern wie Italien und Polen produziert. Insgesamt ist die Lieferkette von Textilien – ebenso wie die vieler anderer Güter – sehr komplex: „Natürliche und synthetische Rohstoffe werden in mehreren, unterschiedlich kapital- und arbeitsintensiven Schritten und unterschiedlich großen Unternehmen in mehreren Ländern verarbeitet, wobei sich die geographischen Verflechtungsmuster in einem steten Wandel befinden.“<sup>18</sup>

17 Umweltbundesamt, Textilindustrie, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/industriebranchen/textilindustrie>.

18 Andreas Stamm u.a., Soziale und ökologische Herausforderungen der globalen Textilwirtschaft, Lösungsbeiträge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2019, [https://www.idos-research.de/uploads/media/DIE\\_Publikation\\_Textilwirtschaft\\_2019.pdf](https://www.idos-research.de/uploads/media/DIE_Publikation_Textilwirtschaft_2019.pdf), S. 10.

Dieser Wandel globaler Verflechtungsmuster ist auch in Sektoren zu beobachten, die für die deutsche Wirtschaft besonders zentral sind. Denn Deutschlands eigenes Wirtschaftsmodell konzentriert sich wiederum stark auf den Export von Gütern. Seinen Status als eine der größten exportorientierten Ökonomien hat sich Deutschland in verschiedenen Bereichen erarbeitet – insbesondere bei der Ausfuhr von Maschinen, Kraftfahrzeugen, chemischen Erzeugnissen sowie Datenverarbeitungsgeräten und anderen elektronischen und optischen Erzeugnissen wie Mikroskope oder Objektive.<sup>19</sup> Zu Deutschlands wichtigsten Absatzmärkten gehören andere europäische Staaten sowie die USA und China.<sup>20</sup> Im Jahr 2022 war das wichtigste deutsche Exportgut das Auto: Kraftwagen und Kraftwagenteile hatten mit 245,6 Milliarden Euro einen Anteil von 15,6 Prozent an den deutschen Exporten.<sup>21</sup>

Der Politikwissenschaftler Andreas Nölke bezeichnet dieses exportorientierte Wirtschaftsmodell auch als „deutsche Drogé“<sup>22</sup>, weil Deutschlands Wirtschaft von globalen Entwicklungen besonders abhängig ist. Und da sich die Weltwirtschaft im Jahr 2024 in gravierenden Umbrüchen befindet, ist es gerade für deutsche und europäische Akteure aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft von zentraler Bedeutung, diese aktuellen und hoch dynamischen Prozesse zu verstehen, sie aber auch an die historische Entwicklung unserer heutigen Lieferketten rückzubinden, um dadurch mögliche oder gar wahrscheinliche zukünftige Bewegungen im Blick zu behalten.

## Zielsetzung und Gliederung

Dieses Buch möchte zum Verständnis aktueller geopolitischer Dynamiken in Lieferketten beitragen. Ziel dieses Buches ist es daher, in das weltweit verzweigte Gefüge globaler Lieferketten einzutauchen. Dabei steht im Fokus, wie Globalisierungsprozesse, geopolitische Herausforderungen und die Diskussionen über

19 Bundeszentrale für politische Bildung, Deutschland: Export und Import nach Waren, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/globalisierung/52848/deutschland-export-und-import-nach-waren/>.

20 Statistisches Bundesamt, Aktuelle Daten zum deutschen Außenhandel, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/\\_inhalt.html#238728](https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/_inhalt.html#238728).

21 Statistisches Bundesamt, Wichtigstes deutsches Exportgut 2023: Kraftfahrzeuge, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/handelswaren-jahr.html>.

22 Andreas Nölke, Exportismus, Die deutsche Drogé, Frankfurt 2021.

Nachhaltigkeit und Menschenrechte die Gestaltung von Lieferketten prägten, prägen und möglicherweise in Zukunft prägen werden.

Das *erste Kapitel* legt den Grundstein für das Verständnis heutiger Lieferketten. Es erläutert die grundsätzliche Funktionsweise und Struktur globaler Lieferketten und beschreibt, wie die Prinzipien Effizienz, Resilienz und Nachhaltigkeit die aktuelle Diskussion um globale Lieferketten prägen. Das *zweite Kapitel* beschreibt die Entwicklung von Globalisierungsprozessen und Lieferketten aus einer historischen Perspektive. Es zeigt anhand verschiedener Epochen auf, welche Rolle geopolitische Interessen zu unterschiedlichen Zeitpunkten spielten und wie sich das auf die Verknüpfungen transnationaler Wirtschaftsprozesse und die Entstehung von Lieferketten ausgewirkt hat. Das *dritte Kapitel* fokussiert auf aktuelle geopolitische Entwicklungen, die einen unmittelbaren Einfluss auf die Gestaltung globaler Lieferbeziehungen haben. Es nimmt insbesondere die Bedeutung des Handelskonfliktes zwischen China und den USA, die Auswirkungen der Covid-Pandemie auf globale Lieferketten sowie den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine in den Blick. Im *vierten Kapitel* des Buches werden die Akteure an den einzelnen Stufen der Lieferkette vorgestellt: Staaten, die den regulatorischen Rahmen für die Produktion von Gütern schaffen, Firmen, die ihre Produktion auf unterschiedliche Art und Weise gestalten, Gewerkschaften, die sich für die Rechte von Arbeiter:innen einsetzen, zivilgesellschaftliche Organisationen, die auf Missstände aufmerksam machen, und die Perspektive, die lokale Gemeinden auf globale Lieferketten richten. Das *fünfte Kapitel* beleuchtet die Schattenseiten globaler Lieferketten. Betrachtet werden die ungleich verteilte Wertschöpfung, die sozialen und politischen Risiken sowie die Folgen für Umwelt und Natur durch ausgelagerte Produktionsprozesse. Die Welt der illegalen Lieferketten steht im Zentrum des *sechsten Kapitels*. Denn neben dem weltweiten Handel mit legalen Gütern existiert eine Welt der illegalen Märkte, über die Drogen, Rohstoffe wie Gold oder Diamanten, Kulturgüter, aber auch natürliche Ressourcen wie Holz oder Wildtiere gehandelt werden. Das *siebte Kapitel* beschreibt die Regulierung von Lieferketten, die sich in den vergangenen 15 Jahren stark weiterentwickelt hat. Mittlerweile lässt sich ein Trend beobachten, der von rein freiwilligen Ansätzen Abstand nimmt und zu stärkeren staatlichen Eingriffen in Lieferketten führt. Das *achte Kapitel* wagt einen Blick in die Glaskugel und stellt Überlegungen an, wie die Lieferketten der Zukunft aussehen könnten.

MRKU 9174711

DU 7810804

SUDU 7814543

MSKU 4121881

MSKU 5916100

SUDU 7651765

MRKU 8049525

MRKU 9025446



# 1 Lieferketten im Spannungsfeld zwischen Effizienz, Resilienz und Nachhaltigkeit

Die Geschichte klingt wie aus einem Film. Am 23. März 2021 läuft eines der größten Containerschiffe der Welt, die „Ever Given“, im Suezkanal auf Grund. Das Schiff kann erst sechs Tage später nach einer dramatischen Rettungsaktion befreit werden. Die 25-köpfige Crew hat auf ihrem Weg vom chinesischen Hafen Yangshan ins niederländische Rotterdam insgesamt 18000 Container geladen. Doch nicht nur diese Güter sind vom Schiffbruch der „Ever Given“ betroffen. Die Blockade des Suezkanals hindert auch andere Containerschiffe daran, ihren Weg fortzusetzen. Sie können erst verspätet oder über Umwege ihr Ziel erreichen, was zu erheblichen Versorgungsgängen in Europa, den USA und auch in anderen Teilen der Welt führt. Die Blockade des Suezkanals machte also eine Sache deutlich: Schon ein kleines Ereignis, das zur Unterbrechung von Lieferwegen führt, kann massive Auswirkungen auf die globale Ökonomie haben. Denn die Weltwirtschaft ist in ihrer heutigen Struktur von engmaschig geflochtenen Netzwerken durchzogen, die Produktionsorte weltweit miteinander verbinden. Ob Nahrungsmittel, Kleidung, Smartphones oder Laptops – viele Produkte sind um die halbe Welt gereist, bevor sie in einem Geschäft in Deutschland gekauft werden können. Die Einzelteile vieler Güter aber kommen aus ganz unterschiedlichen Ländern.

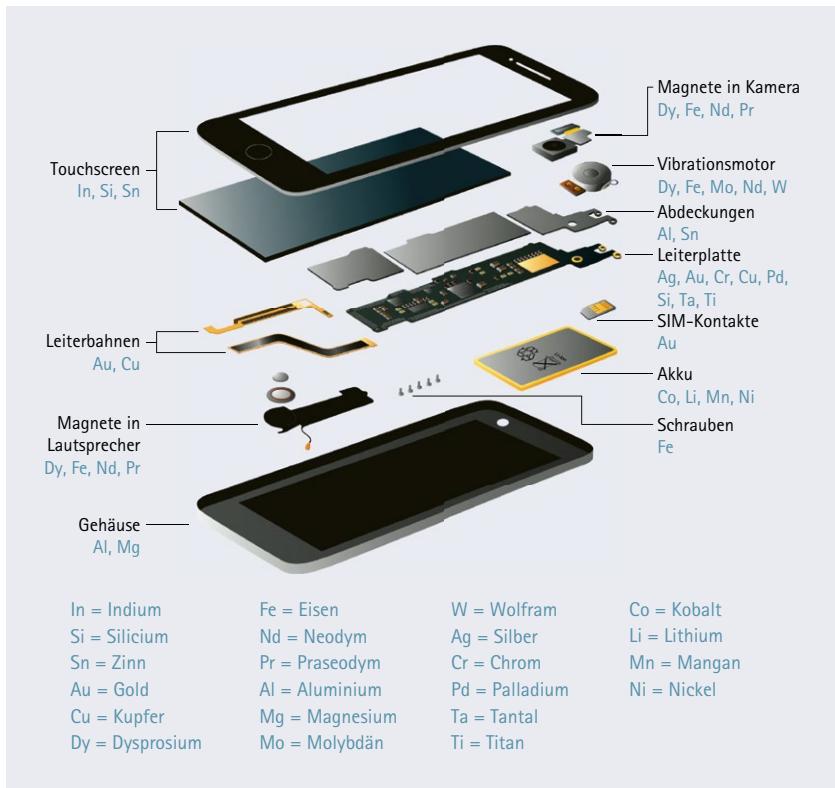
## 1.1 Globalisierung und globale Arbeitsteilung

Apple, Samsung, Tesla, Volkswagen oder auch Nestlé – alle großen Konzerne ganz gleich aus welcher Branche produzieren heute an verschiedenen Standorten weltweit in komplexen und weitverzweigten Lieferketten. Blicken wir auf einen Gegenstand unseres täglichen Gebrauchs, um diese Strukturen etwas deutlicher zu machen: In einem modernen Smartphone sind heute über 60 verschiedene Rohstoffe verbaut. Konzerne wie Samsung oder Apple, die diese Geräte verkaufen, kümmern sich aber nicht um den Abbau dieser Rohstoffe. Diese Aufgabe haben in globalisierten Produktionsprozessen große Bergbaukonzerne. Sie bauen sogenannte Erze in einem ersten Schritt ab. Dann verkaufen sie diese wiederum an andere Firmen, die sie in Schmelzen und Raffinerien so bearbeiten,

---

Bild S. 20/21: Unerlässlich für den weltweiten Warenverkehr und ein Symbol der Globalisierung: Transportcontainer, hier im Hafen von Seattle.

► Abb.1 Metallische Rohstoffe in einem Smartphone



Quelle: Deutsche Rohstoffagentur (© BGR/PrinzMayer)

dass sie von wiederum anderen Unternehmen zu Drähten, Kabeln oder Platinen geformt werden, um dann in einem Smartphone verbaut zu werden. Diese jeweiligen Arbeitsschritte finden an unterschiedlichen Standorten der Welt statt, was dazu führt, dass wiederum andere Firmen an dem Transport und der Logistik zwischen den jeweiligen Ländern beteiligt sind. Um die Produktion großer Hersteller wie Apple oder Samsung – auch als Leitunternehmen oder *lead firms* bezeichnet – konzentriert sich also ein riesiges Netzwerk an Unternehmen, die von der Nachfrage dieser Unternehmen abhängig sind. Apple war beispielsweise im Jahr 2023 das siebtgrößte Unternehmen der Welt mit einem Jahresumsatz

von 383 Milliarden US-Dollar.<sup>23</sup> Ändert Apple die Bestandteile seines iPhones, weil einer seiner 60 Rohstoffe durch einen anderen, günstigeren Rohstoff ersetzt werden kann, dann verändert das Dynamiken in den Lieferketten. Dieser Rohstoff kommt möglicherweise in anderen Ländern vor, andere Bergbaufirmen sind dann in den Abbau eingebunden, die Transportwege verlaufen anders. Produzenten und Lieferanten des nicht mehr benötigten Rohstoffs verlieren ihre Geschäftsbeziehungen mit Apple und werden wohl unter den Einkommenseinbußen leiden.

Die Grundlagen für diese Art der globalen Arbeitsteilung, die den Aufstieg multinationaler Konzerne begründete, wurden nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, in den 1960er-Jahren und wenig später mit der wirtschaftlichen Öffnung Chinas ab etwa 1980 gelegt.<sup>24</sup> Bis zum Ende des Kalten Krieges ging diese Integration zunächst Schritt für Schritt, dann aber immer schneller voran. In den 1990er-Jahren begann dann die Phase der sogenannten Hyperglobalisierung, die eine „Ära der schnell wachsenden gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen verschiedenen Volkswirtschaften und Kulturen meint, die durch grenzüberschreitende Mobilität von Menschen, Waren, Dienstleistungen, Kapital und Daten hervorgerufen wurde“<sup>25</sup>. Der Begriff der Hyperglobalisierung bezeichnet einerseits ein wirtschaftspolitisches Programm, das insbesondere von der Weltmacht USA vorangetrieben wurde und zur Stärkung einer Reihe multilateraler Institutionen wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF)<sup>26</sup> sowie zur Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 1995<sup>27</sup> führte. Anderseits umschreibt er auf adäquate Weise die weltwirtschaftliche Realität zwischen 1990 und 2008 sowie das Ergebnis einer sich seit den 1980er-Jahren abzeichnenden Marktorientierung, die sich in vielen Staaten der Welt durchsetzte: „Die 1980er Jahre waren das Jahrzehnt der Reagan- und der Thatcher-Revolution. Die freie Marktwirtschaft galt als der Königsweg in die Zukunft. Aus diesem Denken resultierte, was manchmal als Washington-Konsens,

23 Nils Buske, Die zehn größten Unternehmen der Welt im Ranking, in: Handelsblatt vom 24. April 2023.

24 Syed Mansoob Murshed, Globalization, marginalization and development, London/New York 2002, S. 1.

25 Jana Titievskaia u.a., Verlangsamung oder Spurwechsel?, Die Dynamik der „Slowbalisation“ verstehen, European Parliament, Brüssel Dezember 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/659383/EPRS\\_IDA\(2020\)659383\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/659383/EPRS_IDA(2020)659383_DE.pdf), S. I (römische Ziffer).

26 Ebd., S. 1.

27 Europäisches Parlament, Die Europäische Union und die Welthandelsorganisation, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/161/die-europaeische-union-und-die-welthandelsorganisation>.

manchmal als Marktfundamentalismus und am häufigsten als Neoliberalismus bezeichnet wird.“<sup>28</sup>

Der Begriff „Washington Consensus“ wurde im Jahr 1989 vom US-amerikanischen Wissenschaftler John Williamson geprägt, der für einen Thinktank mit Sitz in Washington, das Peterson Institute for International Economics, tätig war. Williamson beschrieb damit die Politik zur wirtschaftlichen Strukturanpassung lateinamerikanischer Volkswirtschaften, die in den 1980er-Jahren vor allem von den USA vorangetrieben wurde. Hierzu gehörten zehn volkswirtschaftliche Reformmaßnahmen, die zur Liberalisierung und Deregulierung der Märkte beitragen und staatlichen Einfluss durch Privatisierungen zurückdrängen sollten.<sup>29</sup> Auch viele afrikanische Staaten durchliefen, unterstützt von der Weltbank und dem IWF, ab 1979 anhand der sogenannten Strukturanpassungsprogramme ähnliche Reformschritte. Insbesondere Staaten, die in eine Schuldenkrise geraten waren, sollten so Zugang zu zinsgünstigen Krediten erhalten, wenn sie sich im Gegenzug dazu bereit erklärten, ökonomische Strukturreformen in verschiedenen Sektoren durchzusetzen. In diesem Kontext realisierten auch 36 afrikanische Staaten umfassende Strukturanpassungsprogramme.<sup>30</sup> Im Zuge der Gründung der WTO gingen diese Handelsliberalisierungen ab den 1990er-Jahren verstärkt mit dem Abschluss verschiedener bi- und multilateraler Handelsabkommen einher und führten zu einer rasanten Intensivierung globaler Lieferbeziehungen.<sup>31</sup>

Dies hatte auch Auswirkungen auf die Gestaltung transnationaler Lieferketten, die sich nun weiter ausdifferenzierten und eine formale Integration von Staaten aus dem Globalen Süden in die Weltwirtschaft ermöglichten. Das gilt insbesondere für chinesische und andere ostasiatische Produktionsstandorte.<sup>32</sup>

- 28 Dani Rodrik, Das Globalisierungs-Paradox, Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft, München 2020, S. 133.
- 29 Douglas A. Irwin / Oliver Ward, What is the "Washington Consensus?", <https://www.piie.com/blogs/realtim-economic-issues-watch/what-washington-consensus>.
- 30 Robert Kappel, Strukturanpassungsmaßnahmen und die sozialen Dimensionen der Entwicklung in Afrika, in: Institut für Afrika-Kunde (Hrsg.), Afrika Jahrbuch 1991. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara, Opladen 1992. Siehe auch: Bundeszentrale für politische Bildung, Strukturanpassung und Verschuldung, <https://www.bpb.de/themen/afrika/dossier-afrika/59000/strukturanpassung-und-verschuldung/>.
- 31 Europäisches Parlament (Anm. 27); Michal Parizek, Internationaler Handel und WTO, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/regieren-jenseits-des-nationalstaates-325/204715/internationaler-handel-und-wto>.
- 32 Andrea Coveri u.a., Supply chain contagion and the role of industrial policy, in: Journal of Industrial and Business Economics 47 (2020) 3, S. 468.

Vor allem China avancierte ab den 2000er-Jahren zur „globalen Werkbank“ und führt den Weltmarkt inzwischen in verschiedenen Sparten an.<sup>33</sup> Der Wettbewerb um die profitabelsten Produktionsstandorte hat sich seitdem erhöht. Die Integration nationaler Märkte in einen Weltmarkt eröffnete ein „weltweites Reservoir an Arbeitskräften“<sup>34</sup>, die – insbesondere in den sogenannten Entwicklungsländern – nur einen Bruchteil des Lohnes kosten, der in den traditionellen Industriestaaten bezahlt wird, und die durch Zergliederung von Arbeitsabläufen schnell einsetzbar, aber auch genauso schnell ersetztbar sind.<sup>35</sup> Dieser Trend verstärkte sich durch den Einsatz neuer Technologien, die „die industrielle Standortwahl und die Steuerung der Produktion zunehmend weniger von der geographischen Lage und von Entfernung abhängig gemacht“ haben.<sup>36</sup> Von diesen Entwicklungen profitierten nicht nur die USA und Europa wirtschaftlich, sondern auch aufstrebende Staaten wie China, Indien und andere Schwellenländer<sup>37</sup> im Globalen Süden, da sie die eigene Industrialisierung in bestimmten Bereichen vorantreiben und sich somit stärker in globale Lieferketten integrieren konnten.<sup>38</sup>

Laut der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) werden heute etwa 70 Prozent aller Güter in globalen Lieferketten hergestellt.<sup>39</sup> Eine für die Hyperglobalisierung wichtige Rolle kommt großen Konzernen zu, die durch den Abbau von Handelsbeschränkungen – insbesondere seit dem Washington Consensus – immer stärker transnational agieren konnten.<sup>40</sup>

33 Holger Görg u.a., Neustart der Industrie unter dem Einfluss von Covid-19: Wie bereit ist die globale Lieferkette?, ifo Institut, München 2020, <https://hdl.handle.net/10419/225129>, S. 4.

34 Folker Fröbel / Jürgen Heinrichs / Otto Kreye, Die neue internationale Arbeitsteilung: Ursachen, Erscheinungsformen, Auswirkungen, <https://library.fes.de/gmh/main/pdf-files/gmh/1978/1978-01-a-041.pdf>, S. 43.

35 Ebd., S. 43f.

36 Ebd., S. 44.

37 Der Begriff der Schwellenländer bezeichnet Länder im Globalen Süden, die besonders seit den 1990er-Jahren relativ hohe Wachstumsraten erlebt und dadurch mehr politisches und ökonomisches Gewicht auf internationaler Ebene erhalten haben. Siehe auch: Andreas Nölke / Christian May / Simone Claar (Hrsg.), Die großen Schwellenländer, Ursachen und Folgen ihres Aufstiegs in der Weltwirtschaft, Wiesbaden 2014, S. 5f.

38 Ebd.

39 Organisation for Economic Co-operation and Development, Global value and supply chains, <https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/global-value-and-supply-chains.html>.

40 Alexandra Nicula / Amalia Nicula, Development of transnational corporations in the world: opportunities and threats, in: Progress in Economic Sciences, 2 (2015), S. 282f.

Im Agrarsektor sind es laut dem Konzernatlas der Heinrich-Böll-Stiftung mittlerweile fünf multinationale Konzerne, die 70 Prozent der Anteile am Weltmarkt halten: die drei amerikanischen Unternehmen Archer Daniels Midland, Bunge und Cargill, der chinesische Konzern Cofco sowie die Louis Dreyfus Company aus den Niederlanden.<sup>41</sup> Auch im Rohstoffsektor organisieren wenige transnational agierende Unternehmen den weltweiten Abbau der Rohstoffe, die nicht zuletzt für die Digitalisierung, die Energiewende und die Mobilitätswende benötigt werden. Glencore, eine Firma mit Sitz in der Schweiz, gehört zu den mächtigsten Rohstoffunternehmen: Sie ist nicht nur weltweit im Rohstoffabbau aktiv, sondern als einer der größten Rohstoffhändler der Welt auch am Handel mit Rohstoffen beteiligt.<sup>42</sup> Auch andere Bergbaukonzerne wie die BHP Group sowie Rio Tinto mit Sitz in Australien, der brasilianische Konzern Vale und Southern Copper aus Mexiko<sup>43</sup> bauen auf der ganzen Welt verschiedene Rohstoffe ab.

Um diese transnationalen Konzerne herum formieren sich Akteursnetzwerke, die als Zulieferer oder Abnehmer agieren. Im Jahr 2020 waren 61 Prozent aller Unternehmen weltweit in globale Produktionsnetzwerke eingebunden.<sup>44</sup> Diese Organisationsstruktur macht globale Lieferketten wenig transparent und schwer nachvollziehbar. Die Nachverfolgbarkeit von Lieferketten (im Englischen: *traceability*) setzt das Wissen von Firmen über die an der Lieferkette beteiligten Akteure (also die Nachverfolgbarkeit der Produzenten) ebenso voraus wie das Wissen von Firmen über die Produktionsorte sowie deren Produktionsbedingungen (also die Nachverfolgbarkeit des Produktes).<sup>45</sup> Doch selbst für Firmen, die sich auf recht einfache Produkte – wie beispielsweise die Produktion von Computermäusen mit relativ wenigen Komponenten – spezialisiert haben, ist es nach wie vor eine Herausforderung, die Lieferketten ihrer Produkte nachzuvollziehen. Die deutsche Firma Nager IT bemüht sich nach eigenen Angaben beispielsweise seit vielen Jahren, ihre Lieferkette fair zu gestalten und nur mit Produzenten mit

41 Roman Herre, Fünf Agrarkonzerne beherrschen den Weltmarkt, <https://www.boell.de/de/2017/01/10/fuenf-agrarkonzerne-beherrschen-den-weltmarkt>.

42 Glencore, <https://www.glencore.com/>.

43 The top 50 biggest mining companies in the world, <https://www.mining.com/top-50-biggest-mining-companies/>.

44 Statistisches Bundesamt, 61 % der Unternehmen im Jahr 2020 in globale Wertschöpfungsketten eingebunden, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/11/PD22\\_498\\_52931.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/11/PD22_498_52931.html); Svenja Schöneich / Christina Saulich / Melanie Müller, Traceability and foreign corporate accountability in mineral supply chains, in: Regulation & Governance 17 (2023) 4.

45 S. Schöneich / C. Saulich / M. Müller (Anm. 44), S. 954–969.

guten Arbeitsbedingungen zu kooperieren, kann aber trotz stetiger Bemühungen nicht alle Lieferwege nachvollziehen.<sup>46</sup> Doch ist die Nachverfolgbarkeit für Firmen eine wichtige Voraussetzung, um Nachhaltigkeits- und Menschenrechtskriterien in ihren Lieferketten überhaupt umzusetzen (siehe Kapitel 1.4).

## 1.2 Effizienz von Lieferketten

In der Anfangsphase der Hyperglobalisierung wurden die möglichen Risiken dieser weitverzweigten und intransparenten Produktionsnetzwerke für die Einhaltung von Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsstandards eher selten betrachtet. Im Vordergrund stand die möglichst effiziente Gestaltung der Produktionsbedingungen mit dem Ziel, sowohl die Kosten für die Produktion als auch für die Einkaufsprozesse günstig zu halten, um so hohe Gewinne zu erzielen. Allgemein besteht das Ziel von Effizienz somit darin, die sogenannten Transaktionskosten wirtschaftlicher Aktivitäten insgesamt möglichst niedrig zu halten. Effizienz kann dabei auf unterschiedliche Arten erhöht werden.

Das bekannteste Prinzip ist das *Outsourcing*. Dabei lagern Unternehmen so viele Schritte ihrer Lieferkette wie möglich an externe Zulieferer aus und fokussieren ihre eigenen Leistungen nur noch auf wenige zentrale Bereiche.<sup>47</sup> *Outsourcing* wird als wirtschaftliches Prinzip zwar bereits seit den 1980er-Jahren von Unternehmen praktiziert. Doch gerade große und multinational agierende Unternehmen verfolgen diese Praxis seit den 2000er-Jahren systematischer und als leitendes Organisationsprinzip ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten. Sie versuchen seither „angesichts tiefgreifender Umweltveränderungen“, „ihre Kräfte auf das zu konzentrieren, was sie besonders gut beherrschen“.<sup>48</sup> Die Phase der Hyperglobalisierung erweiterte die Möglichkeiten, Produktions schritte outzusourcen. Länder mit niedrigeren Arbeits- und Sozialstandards konnten geringere Löhne anbieten, was den internationalen Wettbewerb um die günstigsten Produktionsangebote verschärft. *Outsourcing* gilt seitdem als eines der wichtigsten Prinzipien effizienter Lieferketten und wird auch an renommierten Denkschulen für Wirtschaft und Management gelehrt. Der Journalist Caspar Dohmen schreibt: „Viele Unternehmen lagerten ihr Kern-

46 Nager IT, Unsere Lieferkette, <https://www.nager-it.de/maus/lieferkette>.

47 Heike Bruch, Outsourcing, Konzepte und Strategien, Chancen und Risiken, Wiesbaden 2000.

48 Ebd., S. 11.

geschäft entsprechend der neuen Logik radikal um: Sie gaben diverse Aufgaben an Dienstleister ab, beispielsweise in den Bereichen Kantine, Reinigung, Werkschutz und Immobilienmanagement. Zugleich verkleinerten sie die Kernbelegschaft und lagerten einen Teil der Arbeit an Leihfirmen und Werkvertragsarbeiter aus.<sup>49</sup> Doch auch Volkswirtschaften im sogenannten Globalen Süden profitierten von den Möglichkeiten globalisierter Märkte. Dies ermöglichte ihnen die tiefere Integration in transnationale Lieferketten, die mit dem Aufbau einzelner Industriestandorte einherging und so ihren wirtschaftlichen Aufstieg überhaupt erst vorantrieb – gleichzeitig jedoch auch negative Folgen mit sich brachte (siehe Kapitel 5).

*Outsourcing* ist nicht das einzige Organisationsprinzip effizienter Lieferketten. Darüber hinaus gibt es das sogenannte *Single Sourcing*, das auf Deutsch als Einzelquellenbeschaffung bekannt ist. Hierbei wird ein Produkt ausschließlich von einem einzigen Lieferanten bezogen, was unter anderem den Vorteil hat, dass über langfristige Abnahmebeziehungen und eine enge Bindung zwischen dem Kunden und dem Lieferanten Preisnachlasse und weitere Kostenvorteile ausgehandelt werden können. Beim *Dual Sourcing* existieren hingegen zwei mögliche Lieferquellen. Durch eine geringe Anzahl an Zulieferern werden Transaktionskosten bei der Beschaffung reduziert, was „die Kommunikation und die Qualitätssicherung“ vereinfacht.<sup>50</sup> Hinzu kommt, dass es in hoch spezialisierten Produktionsprozessen meist ohnehin nur wenige Lieferanten gibt, die in der Lage sind, bestimmte Vorprodukte anzubieten. Im Umkehrschluss haben diese Anbieter vielfältige Möglichkeiten, auf die Gestaltung der Preise Einfluss zu nehmen.<sup>51</sup> Eine Konzentration auf wenige Zulieferbetriebe birgt jedoch die Gefahr von Versorgungsengpässen bei Produktionsausfällen. Wenn Lieferketten beispielsweise durch externe Ereignisse gestört werden oder Unternehmen in wirtschaftliche oder andere Krisen geraten, kann die Versorgungssicherheit der Abnehmer beeinträchtigt sein. Je geringer die Anzahl der Bezugsquellen eines Unternehmens, desto höher ist also das Ausfallrisiko.

Ein letztes Prinzip, das bei der Gestaltung effizienter Lieferketten eine Rolle spielt, ist mit der sogenannten *Just in Time Production* die bedarfssynchrone

49 Caspar Dohmen, Lieferketten, Risiken globaler Arbeitsteilung für Mensch und Natur, Berlin 2021, S. 16.

50 Anne Schmidt / Stefan Wolf / Jochen Kerbusch, Lieferkettenresilienz: Krisenfest oder effizient?, in: Volker Wittpahl (Hrsg.), Resilienz. Leben – Räume – Technik, Berlin 2023, S. 138.

51 Ebd.

Produktion. Hierbei geht es weniger um die Auslagerung der Produktion in billigere Produktionsorte oder die Anzahl der Lieferanten, sondern um die Art, wie verschiedene Produktionsabläufe zeitlich miteinander in Beziehung stehen. Dabei werden Produktionsschritte so aufeinander abgestimmt, dass man Vorprodukte – also einzelne Komponenten, die dann zu einem Gesamtprodukt zusammengesetzt werden – erst kurz vor Fertigstellung des Produktes produziert. So sollen hohe Kosten für die Lagerhaltung vermieden und die Kosten von Unternehmen und ihren Zulieferbetrieben dadurch gering gehalten werden. Die *Just in Time (JIT) Production* grenzt sich somit von der *Make to Stock Production* ab, bei der Güter zunächst in Warenhäusern oder Regalen lagern, um sie dann nach und nach zu verkaufen.<sup>52</sup> Der JIT-Ansatz wurde in den 1970er- und 1980er-Jahren entwickelt und insbesondere von Toyota genutzt. Zu diesem Zeitpunkt waren die einzelnen Produktionsschritte noch nicht im selben Maße geografisch verstreut wie in heutigen Lieferketten. Hersteller, die dem JIT-Prinzip folgten, konnten einzelne Produktionsschritte damals deshalb noch besser überblicken und beeinflussen.<sup>53</sup> Im Laufe der Zeit wurde das Modell vor allem für globalisierte Lieferketten attraktiv, weil einige Unternehmen weltweit liefern und durch eine gezielte Planung Lagerkosten einsparen konnten. Gleichzeitig erfordert eine solche Produktionslogik viel Koordination zwischen den an der Lieferkette beteiligten Unternehmen, weil sie ihre Prozesse kontinuierlich aufeinander abstimmen müssen. Diese Abstimmungsprozesse haben sich durch digitale Kommunikationssysteme einerseits zwar vereinfacht. Andererseits hat sich mit Verbesserung der Abstimmungsprozesse der Druck auf die Zulieferbetriebe weiter erhöht, weil sie jetzt umso schneller und flexibler auf neue Anforderungen reagieren müssen. Darüber hinaus macht das JIT-Prinzip Unternehmen von ihren Zulieferern abhängig. Wenn sie Komponenten nicht rechtzeitig produzieren können oder sich die Lieferung etwa aufgrund von Störungen beim Transport verzögert, ist auch die Produktion nachgelagerter Unternehmen betroffen: „Schnell entfalten sich Rückkoppelungseffekte, die auch die noch funktionierenden Teile der Lieferkette ins Stocken bringen können.“<sup>54</sup>

52 Frank Pisch, *Managing Global Production: Theory and Evidence from Just-in-Time Supply Chains*, London School of Economics and Political Science, London August 2020, <http://eprints.lse.ac.uk/108488/2/dp1689.pdf>, S. 3.

53 ManMohan S. Sodhi / Thomas Y. Choi, *Don't Abandon Your Just-In-Time Supply Chain, Revamp It*, in: Harvard Business Review vom 2. Dezember 2022.

54 A. Schmidt / S. Wolf / J. Kerbusch (Anm. 50), S. 137.

Dies wurde während der Covid-Pandemie deutlich, als sich die Effekte von Produktionsausfällen in unterschiedlichen Weltregionen gegenseitig verstärkten. Wissenschaftler:innen sprechen hierbei von einer *supply chain contagion*,<sup>55</sup> also einer gegenseitigen Ansteckung von Lieferketten, deren Effekte auch über das Ende der Pandemie hinaus nachwirken. Die Covid-19-Pandemie ist zwar nicht das erste Ereignis, das Auswirkungen auf die effiziente Gestaltung von globalen Lieferketten hatte. Doch ihre gravierenden Auswirkungen führten Staaten weltweit die Risiken vor Augen, die mit der Auslagerung von Produktionsschritten und deren passgenauer Abstimmung verbunden sind. Seitdem hat sich die Diskussion um die Gestaltung globaler Lieferketten verändert, weil die Gefahren transnationaler Vernetzung stärker in den Fokus geraten sind. Hinzu kommt, dass der russische Angriffskrieg auf die Ukraine seit Februar 2022 die Logiken transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zusätzlich infrage stellt (siehe Kapitel 3.5).

### 1.3 Resilienz und die Störanfälligkeit von Lieferketten

Der Begriff der Resilienz wird in unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen verwendet. Er hat spätestens seit der Covid-Pandemie Einzug in die politische Diskussion über die Gestaltung globaler Lieferketten gehalten. Ein eher allgemeines Verständnis von Resilienz umfasst „die Fähigkeit eines Systems, die Auswirkungen eines Schocks oder einer Krise rechtzeitig zu erkennen, schädliche Effekte abzufedern, sich darauf einzustellen und sich davon zu erholen“<sup>56</sup>. Dabei grenzt sich der Resilienzbegriff von Konzepten wie Prävention oder Vorsorge ab, weil es bei der Schaffung von Resilienz nicht darum geht, Krisen zu vermeiden. Vielmehr wird ein Ereignis mit weitreichenden Auswirkungen als möglich, wahrscheinlich oder gar als nicht verhinderbar akzeptiert. Soll Resilienz erhöht werden, geht es also darum, sich auf ein potenziell eintretendes Ereignis vorzubereiten, um weniger stark von dessen Folgen betroffen zu sein: „Resilienz bezieht sich damit nicht auf den Schock, die Krise oder die

55 A. Coveri u.a. (Anm. 32).

56 Bettina Rudloff, Wirtschaftliche Resilienz: Kompass oder Catchword?, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2022, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2022S01\\_Resilienz.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2022S01_Resilienz.pdf), S. 7.

Katastrophe, sondern vielmehr auf Strategien, mit unvermeidbaren Störungen und deren sozialen Folgen umzugehen.“<sup>57</sup>

Resiliente Systeme haben die grundsätzliche Fähigkeit, mit einem Ereignis wie einem Schock, einer Krise oder einer Katastrophe umzugehen. Diese Fähigkeit bezeichnet man als Widerstandsfähigkeit oder Absorption. Eine weitere Dimension von Resilienz umfasst die Fähigkeit eines Systems, den Ursprungs- oder Ausgangszustand nach einer Krise wiederherzustellen. Das wird im Englischen auch als *recovering* oder *bouncing back* bezeichnet. Darüber hinaus umfasst der Resilienzbegriff die Lernfähigkeit eines Systems und seine Fähigkeit, sich an neue Gegebenheiten anzupassen, auch als Adaption oder Transformation bezeichnet.<sup>58</sup> Adaption und Transformation können voneinander abgegrenzt werden: Während sich Adaption eher auf „eine vorausschauende Vorbereitung auf mögliche Schadensfaktoren und Stressfaktoren sowie die Notwendigkeit der Absorption“ bezieht, meint Transformation „die Fähigkeit eines Systems, sich grundsätzlich zu verändern, wenn seine Funktionstüchtigkeit insgesamt an Grenzen stößt“.<sup>59</sup> Neben historischen Begebenheiten gibt es verschiedene andere Einflüsse, die die Funktionsfähigkeit von Lieferketten beeinflussen können. Diese sogenannten exogenen Risiken sind etwa: größere und kleinere Naturkatastrophen, menschengemachte Ereignisse und menschliches Versagen (zum Beispiel Fehler bei der Produktion), Auswirkungen staatlicher Eingriffe auf Lieferketten (wie neue Gesetze oder Verordnungen) oder Auswirkungen makroökonomischer Prozesse (beispielsweise wirtschaftliche Krisen), Veränderungen der Konsumdynamik und Innovationen oder globale Krisen wie eben Epidemien oder Pandemien.<sup>60</sup>

Die Frage ist daher, wie Systeme – beispielsweise Unternehmen, Volkswirtschaften und politische Systeme – auf solche strukturellen Veränderungen reagieren (können). Es überrascht nicht, dass die Frage nach der resilienten Gestaltung von Lieferketten seit der Corona-Pandemie einen höheren Stellenwert erhält. Hierbei existieren durchaus unterschiedliche Ansichten darüber, ob die Gestaltung von Lieferketten grundsätzlich neuen Handlungslogiken unterzogen werden sollte, indem Staaten beispielsweise größere Bemühungen unternehmen, bestimmte Industriezweige in ihr Land zurückzuholen und so die Risiken

57 A. Schmidt / S. Wolf / J. Kerbusch (Anm. 50), S. 12.

58 ebd.

59 B. Rudloff (Anm. 56), S. 3.

60 Donald R. Lessard, Uncertainty and Risk in Global Supply Chains, in: MIT – Sloan School of Management, März 2013, <http://ssrn.com/abstract=2240274>, S. 198.

der Abhängigkeit zu reduzieren. In Europa und den USA lässt sich bereits ein Erstarken der Industriepolitik beobachten, um „verlorene“ Industriezweige zurückzuholen, die in der Vergangenheit bewusst outgesourct wurden oder deren Auslagerung als unproblematisch galt und man daher zumindest nicht aktiv verhindert hat. Besonders deutlich wurde dies im Zuge der Corona-Pandemie, als die Produktion von FFP2-Masken in der EU wieder angekurbelt werden sollte. Doch sind mittlerweile auch andere Industriezweige in den Blick gerückt (siehe Kapitel 4).

Hierbei verdeutlicht sich bereits, dass sich das Verhältnis von Staaten und Unternehmen im Wandel befindet, indem Erstere immer stärker in die Gestaltung von Lieferketten eingreifen.<sup>61</sup> Der IWF schreibt in seiner 2023 erschienenen Veröffentlichung zur „Geoeconomic Fragmentation“ sogar, dass sich ein Zurückdrehen der globalen ökonomischen Integration durch politische Steuerung beobachten lasse.<sup>62</sup> Im dritten und vierten Kapitel werden diese Veränderungen umfassender angesprochen.

Wichtig ist es zunächst zu verstehen, welche Möglichkeiten staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren überhaupt zur Verfügung stehen, um Lieferketten zu verändern. Es sind verschiedene Optionen denkbar:

- die *Verkürzung von Lieferketten*, um Produktionsorte und die Anzahl der an der Lieferkette beteiligten Unternehmen zu reduzieren und somit weniger Risiken einzugehen;
- die Möglichkeit von *Nearshoring*, das darauf abzielt, strategisch wichtige Lieferketten in geografischer Nähe der Bedarfe anzusiedeln;
- die Möglichkeit von *Reshoring*, das darauf abzielt, Wirtschaftszweige, die bereits ins Ausland verlagert wurden, wieder zurückzuholen;
- die Möglichkeit der *Diversifizierung*, was den Bezug eines Gutes aus unterschiedlichen Quellen umfasst, um gegen Lieferengpässe besser abgesichert zu sein;
- sowie das im Jahr 2022 neu hinzugekommene Konzept des *Friendshoring*, das eine Verlagerung von Lieferketten in Länder meint, mit denen Staaten gemeinsame Werte teilen.

61 A. Coveri u. a. (Anm. 32).

62 C. Baba u. a. (Anm. 9), S. 4.

Mit Ausnahme des *Friendshoring* gelten diese als bekannte und viel praktizierte Konzepte im Lieferkettenmanagement. Sie gehören zum fest etablierten Werkzeugkasten von Unternehmen, wenn es darum geht, Lieferketten resilenter zu gestalten. Viele Unternehmen haben seit der Corona-Pandemie vermehrt Maßnahmen ergriffen, um sich gegen Versorgungsengpässe abzusichern. So wollen sie sicherstellen, dass die Produkte, die sie für ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten benötigen, tatsächlich verfügbar sind. Eine Umfrage der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK), die im Herbst 2022 erstellt wurde, verdeutlicht, dass auch in Deutschland viele Unternehmen auf die Auswirkungen der Covid-Pandemie und auf den russischen Angriffskrieg reagiert haben. Insgesamt wurden 3 100 deutsche Unternehmen mit Produktionsstandorten weltweit befragt. 42 Prozent dieser Unternehmen gaben an, von Störungen in ihren Lieferketten betroffen gewesen zu sein.<sup>63</sup> 41 Prozent hatten zum Befragungszeitpunkt ihre Preise bereits angehoben, um höhere Produktionskosten abzufedern. Weitere 34 Prozent führten an, Preissteigerungen zu planen. Über ein Drittel der befragten Unternehmen hatte darüber hinaus die Anzahl seiner Lieferanten erhöht. Weitere 30 Prozent gaben an, perspektivisch von mehreren Lieferanten beziehen zu wollen.<sup>64</sup> Dies gibt erste Hinweise darauf, dass *Single* oder *Dual Sourcing* künftig möglicherweise seltener praktiziert werden könnte. Die Möglichkeit der Lagerhaltung wiederum scheint bei einigen Unternehmen mittlerweile eine größere Rolle zu spielen: 17 Prozent der befragten Unternehmen teilten mit, bereits Reserven angelegt zu haben, weitere 17 Prozent sagten aus, dies zu planen.<sup>65</sup>

Während ein Unternehmen bei der Schaffung einer resilienten Lieferkette in erster Linie das eigene wirtschaftliche Handeln in den Blick nimmt, müssen Staaten eine ganzheitliche Perspektive einnehmen. Dies gilt insbesondere dann, wenn es um die Sicherung kritischer Güter für die eigene Bevölkerung geht. Die Versorgung mit kritischen Gütern ist in Deutschland mittlerweile ein wichtiger Bestandteil der Diskussion um die Sicherung Kritischer Infrastrukturen (KRITIS) geworden. In den vergangenen Jahren entstand eine umfassende Forschungslandschaft, die sich mit der Frage beschäftigt, wie sich

63 Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. (Hrsg.), Deutsche Wirtschaft stärkt Resilienz in Lieferketten, Sonderauswertung des AHK World Business Outlook, Berlin 2022, <https://www.dihk.de/resource/blob/88496/c6fb98dff890147c6c1271468065d759/sonderauswertung-lieferketten-wbo-herbst-2022-data.pdf>, S. 2.

64 Ebd., S. 3.

65 Ebd.

kritische Güter und Infrastrukturen definieren, welche Waren darunterfallen und wie die Versorgungssicherheit der Bevölkerung im Ernstfall gewährleistet werden kann. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe definiert Kritische Infrastrukturen wie folgt: „Kritische Infrastrukturen [...] sind Organisationen oder Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden.“<sup>66</sup>

In der Vergangenheit wurde die Resilienz von Lieferketten vonseiten der Politik häufig auf die Gewährleistung der eigenen volkswirtschaftlichen Versorgungssicherheit reduziert. Solche Ansätze, die in der EU beispielsweise im Bereich der Landwirtschaft seit den 1960er-Jahren verfolgt werden, sind unter anderem auch deswegen umstritten, weil sie massive Nebeneffekte auf andere Volkswirtschaften haben können.<sup>67</sup> Gleichzeitig hat sich die Wahrnehmung von Staaten und Unternehmen seit der Covid-Pandemie geändert, sodass die Risiken einer globalisierten Welt – insbesondere in den USA und in der EU – stärker in den Vordergrund rücken und staatliche Interventionen in Lieferketten nicht länger nur als Risiko, sondern auch als Notwendigkeit erachtet werden. Die USA buchstabierten bereits im Jahr 2020 umfassend aus, wie sie durch staatliche Maßnahmen dazu beitragen könnten, die Lieferketten US-amerikanischer Unternehmen resilenter zu gestalten (siehe Kapitel 4.2). Auch die deutsche Bundesregierung widmet der Stärkung ihrer wirtschaftlichen Resilienz in ihrer ersten Nationalen Sicherheitsstrategie, die im Juni 2023 vorgestellt wurde, ein umfassendes Kapitel. Dabei kommt neben der Erhöhung der deutschen Versorgungssicherheit durch die Diversifizierung von Lieferketten dem Aufbau von Reserven strategisch wichtiger Güter sowie der Ausgestaltung von Wirtschaftspartnerschaften mit anderen Staaten eine wichtige Rolle zu.<sup>68</sup>

Hier zeichnet sich mittlerweile ein eher gestalterischer Anspruch ab, der sich nicht nur auf mögliche Versorgungsengpässe und potenzielle Knappheiten

66 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Kritische Infrastrukturen, Was sind Kritische Infrastrukturen und warum sind sie so wichtig?, [https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Kritische-Infrastrukturen/kritische-infrastrukturen\\_node.html](https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Kritische-Infrastrukturen/kritische-infrastrukturen_node.html).

67 B. Rudloff (Anm. 56), S. 20ff.

68 Bundesministerium der Verteidigung, Nationale Sicherheitsstrategie, Deutschland entwickelt Nationale Sicherheitsstrategie, <https://www.bmvg.de/de/nationale-sicherheitsstrategie>.

fokussiert, sondern Lieferketten auch aus der Perspektive einer umfassenderen Außenwirtschaftspolitik in den Blick nimmt. Vor allem geopolitische Motive stehen bei der Neu- und Umgestaltung von Lieferketten seit dem Jahr 2022 im Fokus. Insbesondere die starke Abhängigkeit von China, die auch für die EU riskant ist, ist in diesem Kontext relevant. Sie hat mittlerweile die Perspektiven auf die globalisierte Weltwirtschaft verändert. Lieferketten werden daher immer mehr dem Risiko ausgesetzt, für politische Interessen instrumentalisiert zu werden (siehe Kapitel 3).

Die Diskussion über Resilienz lenkte die Aufmerksamkeit gleichzeitig auf vernachlässigte Aspekte, die ein Risiko für die Versorgungssicherheit darstellen: Pandemien oder Epidemien, Unterbrechungen der Transportinfrastruktur, politische Entwicklungen (wie beispielsweise der Brexit), aber auch Kriege, gewaltsame und bewaffnete Auseinandersetzungen sowie Proteste und Streiks.<sup>69</sup> Zudem können Umweltfaktoren wie Wasserknappheiten oder Umweltverschmutzungen die Störung von Lieferketten bedingen. Nicht zuletzt wird auch der Einfluss des menschengemachten Klimawandels in unterschiedlichen Studien immer wieder als zentrales Risiko für die Stabilität von Lieferketten genannt. Eine umfassende Metaanalyse verschiedener Studien im Zeitraum von 2005 bis 2018 verdeutlicht, dass extreme Wetterereignisse infolge des Klimawandels tatsächlich bereits deutliche Auswirkungen auf die Produktion von Nahrungsmitteln, den Abbau von Rohstoffen sowie die Sicherheit von Transportwegen haben. Zudem können sich diese Bereiche gegenseitig beeinflussen und zu Kaskadeneffekten führen, die die Versorgungssicherheit in Lieferketten negativ beeinflussen.<sup>70</sup> Mögliche Folgen müssen daher systematisch für Produkte, aber auch für bestimmte Länder und/oder Weltregionen aufgearbeitet werden, um die genauen Wirkmechanismen von Klimaveränderungen auf Lieferketten zu verstehen.<sup>71</sup>

In den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ist umstritten, wie stark der Staat in marktwirtschaftliche Prozesse eingreifen sollte. Einige Wirtschaftswissenschaftler:innen argumentieren, dass Eingriffe der Politik in den Markt – beispielsweise durch Vorrats- oder Lagerhaltung, Subventionen oder staatliche

69 Thieß Petersen, Globale Lieferketten zwischen Effizienz und Resilienz, in: ifo Schnelldienst 73 (2020) 5.

70 Abhijeet Ghadge / Hendrik Wurmann / Stefan Seuring, Managing climate change risks in global supply chains: a review and research agenda, in: International Journal of Production Research 58 (2020) 1.

71 Boyson Sandor u.a., How Exposed Is Your Supply Chain to Climate Risks?, in: Harvard Business Review vom 2. Mai 2022; Climate Change Committee, Resilient Supply Chains, Westminster Oktober 2022, <https://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2022/10/Resilient-Supply-Chains-.pdf>.

Vorgaben – vorsichtig umgesetzt werden müssten, um im Kontext globalisierter Liefer- und Wirtschaftsbeziehungen keine ungewollten Nebeneffekte auf andere Märkte zu produzieren.<sup>72</sup> Eine solche Kritik bezieht sich also auch auf das Verhältnis zwischen Staaten und Unternehmen, das gerade in globalisierten und an marktorientierten Prinzipien ausgerichteten Volkswirtschaften nicht immer einfach auszutarieren ist. Die Gewährleistung der Versorgung ist einerseits Aufgabe von Unternehmen. Gerade in einer sozialen Marktwirtschaft soll der Staat prinzipiell möglichst wenig in grundlegende Marktprinzipien eingreifen, zumal es Beispiele wie den Agrarsektor gibt, die zeigen, dass staatliche Eingriffe immer auch mit nicht intendierten Nebeneffekten einhergehen können: „Das Bestreben, die Nahrungsmittelversorgung und den eigenen Markt [sic!] zu sichern, hat seit den Anfängen der EU ein kostspieliges, durch Preisgarantien getriebenes System von landwirtschaftlichen Überschüssen, Interventionsreserven, Zollschränken und Exportsubventionen hervorgebracht. Erst unter dem Druck stetig steigender Agrarausgaben und internationaler Handelsverpflichtungen wurden diese agrarpolitischen Instrumente ab den 1990er Jahren reformiert, ihre Spill-over-Effekte eingedämmt und innovativere Ansätze der Versorgungssicherung entwickelt.“<sup>73</sup>

Andererseits gibt es Lieferketten wie die metallischen, die sich seit den 1990er-Jahren etabliert haben und bei denen viele Staaten massiv auf die Marktmacht China angewiesen sind. Gerade für die EU stellen die hohen Abhängigkeiten in diesem Sektor eine Herausforderung dar.<sup>74</sup> Es wird kaum möglich sein, metallische Lieferketten ohne staatliche Eingriffe zu verlagern, zumal gerade deutsche Firmen im Bereich der Automobilindustrie oder im Maschinenbau von vielen verschiedenen Metallen abhängig sind, von denen die wenigsten im heimischen Bergbau – weder in Deutschland noch in Europa – abgebaut werden.<sup>75</sup> Im Bereich metallischer Lieferketten hat sich in den vergangenen 30 Jahren eine globale Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Regionen und Staaten herausgebildet, bei der die ersten beiden Produktionsstufen – der Ab-

72 B. Rudloff (Anm. 56).

73 Ebd., S. 30.

74 M. Müller u. a. (Anm. 15).

75 Dennis Bastian u. a., Deutschland – Rohstoffsituation 2022, Hannover Dezember 2023, [https://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DE/Themen/Min\\_rohstoffe/Downloads/rohsit-2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&tv=7](https://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Downloads/rohsit-2022.pdf?__blob=publicationFile&tv=7); European Commission, European Critical Raw Materials Act, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_1661](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1661).

bau von Rohstoffen und die Weiterverarbeitung in Schmelzen und Raffinerien – aus der EU ausgelagert wurden. Gleichzeitig hat China seit seinem Beitritt zur WTO im Jahr 2001 viel politisches und ökonomisches Kapital in die Entwicklung seiner Rohstofflieferketten investiert. Die chinesische Regierung baut über die Belt and Road Initiative (BRI) zum einen die physischen Lieferwege zu rohstoffreichen Staaten aus, um so die Grundlage für den Transport der teilweise schweren Lieferungen zu sichern.<sup>76</sup> Strategische Abkommen mit rohstoffreichen Staaten ebneten chinesischen Firmen, darunter viele Staatsfirmen, zudem den Zugang zu wichtigen Rohstoffen, was durch konkrete Finanzierungspakete und Kredite, die durch Rohstofflieferungen abbezahlt werden können, abgesichert wurde.<sup>77</sup> Zum anderen förderte die chinesische Regierung die Weiterverarbeitungsindustrie für Rohstoffe im eigenen Land und avancierte in den vergangenen 20 Jahren so zum vorherrschenden Weiterverarbeiter von Rohstoffen. China ist also weniger aufgrund seines nationalen Rohstoffabbaus relevant, sondern weil viele bedeutsame Rohstoffe zur Weiterverarbeitung den Umweg über China nehmen müssen (siehe Kapitel 4).<sup>78</sup> In vielen Fällen geht es hier um genau die Rohstoffe, die später beispielsweise in deutschen Fahrzeugen verbaut oder in der Chemieindustrie benötigt werden.

Doch noch bedeutsamer ist, dass sich der Bedarf an metallischen Rohstoffen im Zuge der Energie- und Mobilitätswende, aber auch wegen der Digitalisierung in den kommenden Jahren massiv erhöhen wird. Der gesicherte Zugang zu Rohstoffen wird daher für viele Länder weltweit immer wichtiger. Die Europäische Kommission veröffentlichte bereits im Jahr 2011 eine Liste kritischer Rohstoffe. Demnach gelten Rohstoffe als kritisch, „wenn sie für ihre Volkswirtschaft besondere Bedeutung haben, aber einem hohen Lieferrisiko unterliegen“<sup>79</sup>. Dieses Verzeichnis wurde in den vergangenen Jahren mehrfach aktualisiert, um es an neue Herausforderungen anzupassen. Auf der mittlerweile fünften

76 Henry S. Gao, China and Global Trade Order Post Ukraine War: From Value Chains to Values Chains, <https://escholarship.org/uc/item/18d275zz>.

77 Deborah Bräutigam / Kevin P. Gallagher, Bartering Globalization: China's Commodity-backed Finance in Africa and Latin America, in: Global Policy 5 (2014) 3.

78 Inga Carry / Nadine Godehardt / Melanie Müller, Die Zukunft europäisch-chinesischer Rohstofflieferketten, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin März 2023, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2023A15/>.

79 Viktoria Reisch, Das Rennen um die Rohstoffe: Debattenbeiträge zur Rohstoffpolitik der EU nach Veröffentlichung der vierten Liste kritischer Rohstoffe und des Aktionsplans 2020, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2022, <https://doi.org/10.18449/2022ZS01>.

Liste finden sich 34 Rohstoffe.<sup>80</sup> Das EU-Register wurde mit einem Aktionsplan unterlegt, der das Ziel verfolgt, die Resilienz der als kritisch identifizierten Rohstofflieferketten zu stärken.<sup>81</sup> Im ➤ Critical Raw Materials Act (CRMA) hat die EU diese Auswahl noch einmal verfeinert und zusätzlich „strategische Rohstoffe“ definiert, die „wesentlich für grüne Transformation, Digitalisierung, Verteidigung und Raumfahrt“ sind. Für diese hat sie das Ziel formuliert, dass nicht mehr als 65 Prozent der Importe aus einem einzigen Land stammen dürfen.<sup>82</sup> Wo diese Abhängigkeiten höher liegen – und dies ist bei vielen Rohstoffen der Fall –, sollen sie bis zum Jahr 2030 reduziert werden. Dies bedeutet enorme Kraftanstrengungen für die EU und ihre Mitgliedstaaten.<sup>83</sup> Eine Diversifizierung der Versorgung mit Rohstoffen bedeutet allerdings nicht automatisch eine Diversifizierung im Bereich von Technologien. Denn China ist nicht nur ein wichtiger Weiterverarbeiter metallischer Rohstoffe, sondern dominiert auch den Markt der Photovoltaikproduktion. Dadurch entsteht für europäische Akteure auch bei der Umsetzung der Energietransformation eine hohe Abhängigkeit von China.<sup>84</sup> Im Jahr 2022 importierte Deutschland 87 Prozent seiner Photovoltaikanlagen von dort.<sup>85</sup> Deshalb müssen „Nadelöhr“ in Lieferketten identifiziert werden, wenn die Resilienz von Lieferketten erhöht werden soll. Vor dem Hintergrund geopolitischer Konflikte – insbesondere zwischen China und den USA – geraten die kritischen Abhängigkeiten von China zunehmend in den Fokus deutscher und europäischer Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft (siehe Kapitel 3.2). Das Beispiel der Rohstofflieferketten verdeutlicht, dass die Reduktion der wirtschaftlichen Abhängigkeiten von (kritischen) Staaten – im Rohstoffsektor bedeutet dies vor allem, den Fokus auf die hohen Abhängigkeiten von China zu

- 80 European Commission, Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Critical raw materials, [https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials_en).
- 81 V. Reisch (Anm. 79).
- 82 Meike Schulze, Rohstoffversorgung in Zeiten geoökonomischer Fragmentierung. Die EU muss die außenpolitische Dimension ihrer Rohstoffpolitik stärken, Berlin 2024, <https://www.swp-berlin.org/publikation/rohstoffversorgung-in-zeiten-geoökonomischer-fragmentierung>.
- 83 Ebd.
- 84 Christiane Kühl, Herausforderung für die Energiewende: So gewaltig ist unsere Abhängigkeit von China bei Solaranlagen, in: Frankfurter Rundschau vom 8. Oktober 2023.
- 85 Statistisches Bundesamt, 87 % der importierten Photovoltaikanlagen kamen im Jahr 2022 aus China, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23\\_N012\\_43.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_N012_43.html).

richten – ein komplexes Unterfangen ist. Es reicht nicht, lediglich an einem Teilbereich von Lieferketten anzusetzen, vielmehr muss die gesamte Kette in den Blick genommen werden, um zu verstehen, wie genau eine zielgerichtete Diversifizierung angestrebt werden kann.

## 1.4 Nachhaltigkeit und die Verantwortung für Menschenrechte

Neben der Resilienz von Lieferketten rückte in den vergangenen Jahren die Frage nach deren Nachhaltigkeit ins Zentrum der gesellschaftlichen und politischen Debatte. Über zivilgesellschaftliche Initiativen hinaus, die „von unten“ den Druck auf Regierungen verstärkten, spielten vor allem politische Prozesse auf der Ebene der Vereinten Nationen (VN) zur Erhöhung der Nachhaltigkeit und der Sicherung von Menschenrechten in globalen Lieferketten eine bedeutsame Rolle. Prägend waren insbesondere die Weltkonferenzen aus den 1990er-Jahren, die zu einer zunehmenden Weiterentwicklung des Verständnisses des Begriffes „Nachhaltigkeit“ beitrugen, der bereits 1987 im Bericht der Brundtland-Kommission definiert wurde: „Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen“<sup>86</sup> (Übers. d. A.). Seitdem hat sich das Verständnis von Nachhaltigkeit stetig weiterentwickelt und es gibt Theorien, wissenschaftliche Modelle und Ansätze, um dieses Verständnis näher zu definieren. Im Kern geht es darum, drei Dimensionen – nämlich die soziale, die ökologische und die ökonomische – zusammenzubringen. Mit den Nachhaltigen Entwicklungszügen – den Sustainable Development Goals (SDGs) –, auf die im weiteren Verlauf des Kapitels näher eingegangen wird, hat die Weltgemeinschaft im Jahr 2015 konkrete Ziele diesbezüglich definiert.

Mit dem gestiegenen Bewusstsein für die Bedeutung der nachhaltigen Gestaltung von Entwicklung gerieten in den vergangenen Jahren auch die negativen Folgen der Auslagerung von Produktionsprozessen, also die sozialen und

86 Im Original: „Sustainable development meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.“ World Commission on Environment and Development, WCED, Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Brundtland Report 1987, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

ökologischen Folgen des *Outsourcings*, stärker in den Blick.<sup>87</sup> Für die Entwicklung der Lieferkettenregulierung ist die Verabschiedung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte im Jahr 2011 der bisher bedeutsamste Prozess. Die nach dem US-amerikanischen Politikwissenschaftler John Ruggie auch als „Ruggie-Prinzipien“ bekannt gewordenen Leitprinzipien erkannten zum ersten Mal eine rechtliche Mitverantwortung von Unternehmen für die Einhaltung von Menschenrechten entlang der Lieferkette im Kontext ihres wirtschaftlichen Handelns an.<sup>88</sup> Die Leitprinzipien umfassen drei Aspekte. Hierzu gehört erstens die staatliche Verpflichtung, Menschenrechte durch „wirksame Politiken, Gesetzgebung, sonstige Regelungen und gerichtliche Entscheidungsverfahren“ zu schützen. Zweitens schreiben die Leitprinzipien Unternehmen eine explizite Mitverantwortung bei der Einhaltung von Menschenrechten zu. Sie sollen sowohl im In- als auch im Ausland menschenrechtliche Sorgfalt walten lassen und mögliche Risiken ihrer Aktivitäten identifizieren. Drittens muss den Betroffenen von Menschenrechtsverstößen der Zugang zu Gerichtsbarkeiten und außergerichtlichen Rechtsdurchsetzungsmitteln gewährleistet werden. Staaten müssen demzufolge die Möglichkeit schaffen, dass Menschenrechtsverletzungen umfassend untersucht, geahndet und den Betroffenen Kompen-sationen angeboten werden.<sup>89</sup>

Länder, die sich zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien verpflichtet haben, müssen Nationale Aktionspläne (NAPs) für Wirtschaft und Menschenrechte formulieren und diese auf nationaler Ebene realisieren.<sup>90</sup> Die VN-Leitprinzipien beziehen sich explizit auf die globale Menschenrechtsagenda und schlagen einen Mix aus freiwilligen und verpflichtenden Maßnahmen zur Umsetzung vor.<sup>91</sup> In den ersten Jahren nach Verabschiedung der Prinzipien setzten Staaten vor allem auf freiwillige Initiativen, meist ohne gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Auch der erste NAP der deutschen Bundesregierung, der für den Zeitraum

87 Éloi Laurent, The European Green Deal: from growth strategy to social-ecological transition?, in: Sebastiano Sabato / Slavina Spasova (Hrsg.), Social policy in the European Union: state of play, Policymaking in a permacrisis 2023, S. 102.

88 John Gerard Ruggie, Global Governance and New Governance Theory: Lessons from Business and Human Rights, in: Global Governance 20 (2014).

89 Vereinte Nationen (Anm. 16).

90 Simone Schubert, Die Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte durch nationale Aktionspläne, Berlin/Heidelberg 2019.

91 J. G. Ruggie (Anm. 88).

2016 bis 2020 angenommen wurde, basierte zunächst auf freiwilligen Selbstverpflichtungen der Unternehmen. Darüber hinaus sollte während dieser Umsetzungsperiode überprüft werden, ob unverbindliche Maßnahmen genügen würden, um die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfalt durch deutsche Unternehmen tatsächlich sicherzustellen: „Laut der Zielvorgabe im NAP sollten mindestens 50 Prozent aller Unternehmen in Deutschland mit mehr als 500 Mitarbeitenden die Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht in ihre Unternehmensprozesse integriert haben.“<sup>92</sup> Ein begleitendes Monitoring dieser Zielsetzungen ergab allerdings, dass freiwillige Maßnahmen nicht ausreichten. Aus diesem Grund verabschiedete die deutsche Bundesregierung im Jahr 2021 das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz,<sup>93</sup> über das in Kapitel 7.1 ausführlicher berichtet wird.

Deutschland ist mit dem Wandel in Richtung gesetzlicher Initiativen nicht allein: In den vergangenen Jahren zeichnete sich ein verstärkter Trend zur Verrechtlichung von Sorgfaltspflichten in globalen Lieferketten ab. Neben der Inkraftsetzung einer konkreten Agenda für die VN-Mitgliedstaaten veränderte die Verabschiedung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte beispielsweise die Diskussion über die Gestaltung von Lieferketten. Darüber hinaus wurden in verschiedenen europäischen Staaten mittlerweile Gesetze zur Regulierung umwelt- und menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten verabschiedet oder sie werden gerade diskutiert. Auf europäischer Ebene wurden diese unterschiedlichen nationalen Gesetze im Jahr 2024 mit einem europäischen Lieferkettengesetz vereinheitlicht, um so gleiche Rahmenbedingungen für europäische Unternehmen zu schaffen.<sup>94</sup> Ferner stehen verschiedene komplettäre Instrumente zur Verrechtlichung globaler Lieferketten in der Diskussion (siehe Kapitel 7). Auf Unternehmen überall auf der Welt steigt daher der Druck, umwelt- und menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten nachzukommen, zumal sich verstärkt zivilgesellschaftliche Organisationen in verschiedenen Ländern der Welt zusammengeschlossen haben, um die Menschenrechts- und Nach-

92 Melanie Wündsch / Michael Windfuhr, National Baseline Assessment: Beitrag zur Fortschreibung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin August 2022, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/national-baseline-assessment>, S. 10.

93 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Lieferkettengesetz, <https://www.bmz.de/de/themen/lieferkettengesetz>.

94 tagesschau, Europäisches Lieferkettengesetz beschlossen, <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/lieferkettengesetz-beschlossen-100.html>.

► Abb. 2 Die 17 Sustainable Development Goals (SDGs)



Quelle: Bundesregierung

haltigkeitsrisiken entlang von Lieferketten aufzuarbeiten (siehe Kapitel 4). Das Bewusstsein für die Risiken der Globalisierung hat sich also erhöht.

Zudem wurden andere internationale Prozesse umgesetzt, die ebenfalls einen Paradigmenwechsel in den internationalen Beziehungen mit sich brachten und die Perspektiven auf die Ökonomien der Zukunft, aber auch die Zukunftsfähigkeit eines Wirtschaftsmodells, das vorrangig auf fossilen Rohstoffen basiert, veränderten. Die Verabschiedung der SDGs sowie des Pariser Klimaabkommens – beides im Jahr 2015 – wirken sich ebenfalls auf die Frage aus, wie Staaten ihr wirtschaftliches Handeln gestalten (müssen). Mit der Verabschiedung der SDGs wurde die Zielsetzung globaler Nachhaltigkeit mit konkreten Indikatoren unterlegt. Bis 2030 ist die globale Staatengemeinschaft an eine umfassende Nachhaltigkeitsagenda gebunden, die für alle VN-Mitgliedstaaten gilt. Die SDGs verbinden die drei bereits angesprochenen Dimensionen von Nachhaltigkeit: die soziale, die ökologische und die ökonomische. Insgesamt wurden 17 Ziele formuliert, die jeweils unterschiedliche Schwerpunkte legen und von sozialen Zielsetzungen (wie SDG 1 „Keine Armut“ oder SDG 2 „Kein Hunger“) über SDGs, die ökologische Ziele in den Blick nehmen (beispielsweise SDG 13 „Maßnahmen zum Klimaschutz“ oder SDG 14 „Leben unter Wasser“), bis hin zu ökonomischen Zielsetzungen reichen (wie SDG 9 „Industrie, Innovation und Infrastruktur“). Andere Nachhaltigkeitsziele wie SDG 7 „Bezahlbare und saubere Energie“ weisen wiederum Bezüge zu allen

drei Nachhaltigkeitsdimensionen auf. Die 17 Ziele wurden ferner in 169 Unterziele untergliedert und mit 232 konkreten Indikatoren unterlegt.<sup>95</sup>

Der Generalsekretär und das Statistikbüro der VN erstatten regelmäßig Bericht über die Umsetzung der Indikatoren. Mitgliedstaaten, die sich der Umsetzung der SDG-Agenda verpflichtet haben, veröffentlichen – auf Basis einer freiwilligen Selbstverpflichtung – mit den Voluntary National Reviews regelmäßig Berichte über deren Verwirklichung.<sup>96</sup> Mittlerweile haben 188 Staaten solche Berichte vorgelegt.<sup>97</sup> Einmal pro Jahr findet ein gemeinsamer Austausch der VN-Mitgliedstaaten in New York City statt; im Rahmen des sogenannten High-Level Political Forum on Sustainable Development (HLPF) wird über den Fortschritt der globalen Nachhaltigkeitsagenda berichtet.<sup>98</sup> Mit der Verabschiedung der teilweise umfassenden und insgesamt ambitionierten Ziele erkennt die Staatengemeinschaft eine gemeinsame Verantwortung für die Sicherung und Wahrung natürlicher Ressourcen und die Zukunft des Planeten an. Im Gegensatz zu den Millennium Development Goals (MDGs) – die als Vorgängerziele der SDGs beschrieben werden können – fokussieren die SDGs nicht mehr nur auf die sogenannten Entwicklungs- und Schwellenländer: Sie gelten auch für industrialisierte Staaten. Die gemeinsame Verpflichtung aller Vertragsstaaten unterstreicht also auch die Notwendigkeit, dass industrialisierte Staaten die SDGs und damit Nachhaltigkeitskriterien auf nationaler Ebene voranbringen.

Die Umsetzung der SDG-Agenda berührt dabei nicht nur indirekt, sondern auch direkt die Gestaltung von Lieferketten, zumal sie die Aufmerksamkeit stärker auf die Nachhaltigkeitsrisiken vieler Wirtschaftsprozesse gelenkt hat. Auch die Verabschiedung des Pariser Klimaabkommens im Jahr 2015, das ebenfalls einem zielbasierten Ansatz folgt, wirkt sich auf die Gestaltung von Lieferketten

95 United Nations, The 17 Sustainable Development Goals, <https://sdgs.un.org/goals>.

96 Sustainable Development Knowledge Platform, Voluntary National Reviews, <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>.

97 United Nations Department of Economic and Social Affairs, Remarks and presentation of the synthesis of main messages from 2023 VNRs, <https://www.un.org/en/desa/remarks-and-presentation-synthesis-main-messages-2023-vnrs>; International Institute for Sustainable Development, Despite Progress Reversal, None of SDGs Are Beyond Reach: SDSN Report, <https://sdg.iisd.org/news/despite-progress-reversal-none-of-sdgs-are-beyond-reach-sdsn-report/>.

98 United Nations High-Level Political Forum, High-Level Political Forum on Sustainable Development, <https://hlpf.un.org/>.

aus: Staaten, die das Abkommen unterzeichnet haben, sollen sich auf den Pfad der Dekarbonisierung begeben. Dies erfordert massive Einsparungen von CO<sub>2</sub> und hat damit eine unmittelbare Auswirkung auf die Gestaltung von Produktionsprozessen und somit auch auf Lieferketten. Nach langem Ringen um die Verabschiedung eines Folgeabkommens zum Kyoto-Protokoll wurde das Pariser Klimaabkommen im Rahmen der 21. Vertragsstaatenkonferenz der United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in Paris unterzeichnet.<sup>99</sup> Hierbei sind auch die Verpflichtungen des Globalen Nordens und des Globalen Südens neu verhandelt worden. Während sich vorher vor allem industrialisierte Staaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen verpflichtet hatten, bezieht das Pariser Abkommen auch sogenannte Entwicklungs- und Schwellenländer mit ein. Obwohl sie historisch betrachtet weniger Anteil an den globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen haben, müssen Länder in Asien, Afrika und Lateinamerika einen Beitrag dazu leisten, den globalen Treibhausgasausstoß zu reduzieren.<sup>100</sup> Diese im Pariser Klimaabkommen festgelegten nationalen Beiträge werden als Nationally Determined Contributions (NDC) bezeichnet.<sup>101</sup> Sie verpflichten auch Staaten des Globalen Südens, die sich auf dem Pfad zu einer stärker industrialisierten Wirtschaft befinden und dabei von konventionellen Energiequellen – wie Kohle oder Erdöl – abhängen, eine Energiewende zu vollziehen oder zumindest den Anteil erneuerbarer Energien an ihrem Energiemix zu erhöhen.<sup>102</sup> Länder wie Südafrika und Indien begaben sich mit der Unterzeichnung des Pariser Klimaabkommens auf den Weg, ihre Wirtschaft umzubauen – weg von einer Energie- und Stromversorgung, die auf fossilen Energieträgern basiert, hin zur Nutzung erneuerbarer Energien und anderer Technologien wie beispielsweise Wasserstoff.<sup>103</sup> Diese

99 Ann-Katrin Watjer, Pariser Klimaabkommen, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/das-europalexitkon/309438/pariser-klimaabkommen/>.

100 Silvia Weko / Andreas Goldthau, Bridging the low-carbon technology gap? Assessing energy initiatives for the Global South, in: Energy Policy 169 (2022); Jacqueline Peel / Jolene Lin, Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South, in: American Journal of International Law 113 (2019) 4.

101 United Nations Climate Change, Nationally Determined Contributions (NDCs), The Paris Agreement and NDCs, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs>.

102 Xinxin Wang / Kevin Lo, Just transition: A conceptual review, in: Energy Research & Social Science 82 (2021); Andreas Goldthau / Laima Eicke / Silvia Weko, The Global Energy Transition and the Global South, in: The Geopolitics of the Global Energy Transition 2020.

103 Katherine Kramer, Just Energy Transition Partnerships: An opportunity to leapfrog from coal to clean energy, in: <https://www.iisd.org/articles/insight/just-energy-transition-partnerships>.

neuen Technologien kommen nicht nur bei Produktionsprozessen in globalen Lieferketten zum Einsatz. Durch die gesteigerte Nachfrage nach neuen Technologien erhöht sich auch die Nachfrage nach Rohstoffen, die für die Produktion benötigt werden.<sup>104</sup>

Die globale Diskussion um Nachhaltigkeitsfragen hatte in den vergangenen Jahren auch Einfluss auf Wirtschaftsakteure und die Gestaltung ihrer Lieferketten. Bereits im Jahr 2005 gründeten Firmen auf VN-Ebene das UN Global Compact Netzwerk mit dem Ziel, Unternehmen zusammenzubringen, die Nachhaltigkeit als Prinzip ihres wirtschaftlichen Handelns supranational verankern wollten. Nach Verabschiedung der SDGs sowie eigenen strategischen Überlegungen passte das Global Compact Netzwerk im Jahr 2017 seine Zielsetzungen an die globale Nachhaltigkeitsagenda an und bekannte sich zu ihrer Umsetzung.<sup>105</sup> Neben dem UN Global Compact hatte die Verabschiedung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im Jahr 2011 einen wichtigen Einfluss auf die Diskussion um Nachhaltigkeit in Lieferketten. Diese Leitsätze, die von 42 Staaten verabschiedet wurden, sind „Empfehlungen der Regierungen an die multinationalen Unternehmen, die in oder von den Teilnehmerstaaten aus operieren“<sup>106</sup>. Sie liefern Unternehmen konkrete Handlungsempfehlungen zur Umsetzung von Menschenrechten entlang ihrer Lieferkette. Allerdings sind sie nicht rechtsverbindlich, sondern basieren auf Freiwilligkeit.<sup>107</sup> Gemeinsam mit dem UN Global Compact und den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (siehe Kapitel 4.4) sind die OECD-Leitlinien ein wichtiges Instrumentarium für die Umsetzung von Sorgfaltspflichten in globalen Lieferketten.<sup>108</sup>

Diese Prozesse verdeutlichen, dass viele Unternehmen einen Kulturwandel durchlaufen und soziale und ökologische Faktoren stärker ins Zentrum wirtschaftlichen Handelns rücken. Die Unternehmen stehen zudem durch neue Konsumententscheidungen jüngerer Generationen – insbesondere der sogenannten Generation Z, also der Menschen, die etwa um die Jahrtausendwende

104 Axel Müller, Rohstoffe für die Energiewende, Menschenrechtliche und ökologische Verantwortung in einem Zukunftsmarkt, Aachen Februar 2018, <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/studie-rohstoffe-fuer-die-energiewende.pdf>.

105 Global Compact Netzwerk Deutschland, United Nations Global Compact, <https://www.globalcompact.de/ueber-uns/united-nations-global-compact>.

106 OECD, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Paris 2011, S. 3.

107 Ebd.

108 Ebd.

geboren wurden – unter Druck. Viele dieser Konsument:innen legen großen Wert auf grüne und nachhaltige Produktionsbedingungen und stellen somit erhöhte Anforderungen an Produzenten.<sup>109</sup>

Die Betrachtung der einzelnen Prinzipien globalisierter Lieferketten verdeutlicht, dass die Ziele der Effizienz, Resilienz und Nachhaltigkeit in vielen Bereichen auf komplexe Weise ineinander greifen und miteinander interagieren. So verändert sich beispielsweise das Verständnis von Effizienz, wenn nicht ausschließlich kurzfristige Gewinne ins Auge gefasst werden, sondern auch längerfristige Risiken in Lieferketten in den Blick geraten. Verstärkt wird dies außerdem durch einen sich bereits abzeichnenden Wandel in den Konsummustern jüngerer Menschen und durch Änderungen im Kaufverhalten in industrialisierten Staaten im Allgemeinen. Zudem können nachhaltige Lieferketten dazu beitragen, die Resilienz zu erhöhen. Die OECD veröffentlichte im Nachgang der Pandemie eine viel beachtete Studie, die zeigt, dass Unternehmen, die ihre Lieferketten gut kennen, besser in der Lage waren, auf Ausfälle während der Pandemie zu reagieren.<sup>110</sup> Sie hatten zwar zunächst mehr investiert, um Kenntnis über den Verlauf ihrer Lieferketten zu erhalten sowie nachhaltige Lieferanten zu finden. Doch konnten sie ihre Unternehmen offensichtlich besser durch die Pandemie navigieren und ihre Versorgung besser sicherstellen als Unternehmen, die weniger auf Nachhaltigkeit in ihren Lieferketten bedacht waren. Die Prinzipien Resilienz und Nachhaltigkeit in Lieferketten schließen sich also nicht per se aus. Vielmehr können sogar Komplementaritäten zwischen diesen beiden Zielsetzungen bestehen. Um dies zu unterstreichen, schlagen die Wiener Wirtschaftswissenschaftler Jan Grumiller und Werner Raza eine begriffliche Unterteilung zwischen „nachhaltiger Resilienz“ und „resilienter Nachhaltigkeit“ vor. Die „resiliente Nachhaltigkeit“ priorisiert die Schaffung einer nachhaltigen Lieferkette, beispielsweise durch ihre Verkürzung, die Reduktion von CO<sub>2</sub> und die Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards. Durch Diversifizierung und die Suche nach unterschiedlichen Handelspartnern soll die Resilienz der Lieferkette gestärkt werden. Zudem liegt der Fokus eines solchen Verständnisses auf der Integration lokaler oder regionaler Wirtschaftspartnerschaften und führt

109 Dan-Cristian Dabija / Brândșua Mariana Bejan / Vasile Dinu, How sustainability-oriented is Generation Z in retail? A literature review, in: Transformations in Business & Economics 18 (2019) 2.

110 OECD, Building more resilient and sustainable global value chains through responsible business conduct 2021, <https://mneguidelines.oecd.org/rbc-and-trade.htm>.

in der Konsequenz möglicherweise zu einer geringeren globalen Integration. Die nachhaltige Resilienz wiederum priorisiert die Widerstandsfähigkeit der Lieferketten durch Diversifizierung und Vorratshaltung. Resilienz soll dabei – beispielsweise durch die Reduktion des Energieverbrauchs – allerdings möglichst nachhaltig umgesetzt werden.<sup>111</sup>

Die Ausführungen in diesem Kapitel verdeutlichen, dass auf politischer und wirtschaftlicher Ebene intensiv über die Ausgestaltung globaler Lieferketten nachgedacht und verhandelt wird. Das bisher dominierende Prinzip der Effizienz gerät angesichts geopolitischer Herausforderungen und der wachsenden Bedeutung von Nachhaltigkeit und Menschenrechten an seine Grenzen. Es ist also ein Aushandlungsprozess im Gang, bei dem sich die Gestaltungsziele von Lieferketten noch einmal verschieben. Viele der Diskussionen, die Staaten über die Gestaltung von Lieferketten führen, adressieren dabei ungleiche und in vielen Fällen auch ungerechte Machtverhältnisse zwischen Menschen und Ländern in verschiedenen Weltregionen. Wie die Auslagerung von Lieferketten gerechter und mit weniger negativen Auswirkungen einhergehen kann, beschäftigt Akteure aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Doch um Lösungen für diese drängenden Herausforderungen zu finden, ist es wichtig, einen Blick in die Vergangenheit zu werfen, der Aufschluss über die Entwicklung der heterogenen Macht- und Ungleichheitsstrukturen zwischen den unterschiedlichen Weltregionen gibt. Denn eine globale, auf massiven Ungleichheiten basierende Arbeitsteilung in Lieferketten lässt sich historisch zurückverfolgen.

111 Jan Grumiller / Hannes Grohs / Werner Raza, Resilience in Sustainable Global Supply Chains: Evidence and Policy Recommendations, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin März 2022, [https://www.swp-berlin.org/assets/swp/Research\\_Network\\_Working\\_Paper\\_Resilience\\_in\\_GVCs\\_March\\_2022.pdf](https://www.swp-berlin.org/assets/swp/Research_Network_Working_Paper_Resilience_in_GVCs_March_2022.pdf).







## 2 Die Bausteine globaler Lieferketten: ein historischer Überblick

Grenzüberschreitende Handelsbeziehungen sind keine Erfindung der Globalisierung des späten 20. Jahrhunderts. Sie finden sich bereits in sehr frühen Phasen der Menschheitsgeschichte. Seitdem unterliegen globale Wirtschafts- und Handelsbeziehungen einem stetigen Wandel. Gleichzeitig verdeutlicht der folgende Blick in die Geschichte globaler Lieferketten, dass unsere heutigen Lieferketten ein Produkt ihrer Geschichte sind: Macht- und Ungleichheitsbeziehungen zwischen Weltregionen sind historisch gewachsen, die Entwicklung der Rechte von Arbeitnehmer:innen ist ein Produkt langwieriger Aushandlungsprozesse zwischen gesellschaftlichen und politischen Gruppen, technische Fortschritte haben Arbeitsverhältnisse massiv verändert und geopolitische Motive prägen nicht erst seit Kurzem die Gestaltung von Lieferketten, sondern spielten auch in früheren historischen Phasen eine bedeutsame Rolle.

## 2.1 Kolonialzeit: Ausgangspunkt globaler Arbeitsteilung und ungleicher Handelsbeziehungen

Die für die Entwicklung transnationaler Lieferketten und einer globalen Arbeitsteilung besonders prägende Phase ist die der europäischen Expansion und Kolonialisierung, die ab dem 15. Jahrhundert begann. Was in Europa häufig noch immer euphemistisch als „Entdeckungsreisen“ beschrieben wird, markierte in anderen Weltregionen, insbesondere für den afrikanischen, den amerikanischen und den asiatischen Kontinent, den Beginn einer dunklen Epoche der Unterdrückung, Abhängigkeit und kolonialen Wirtschaftsbeziehungen.<sup>112</sup> Durch die systematische Ausbeutung von Menschen und natürlichen Ressourcen lieferte die Kolonialisierung die Grundlage für eine kostengünstige Produktion von Waren, mit denen der europäische Kontinent versorgt wurde, und verfestigte auf massiver Ungleichheit basierende Produktions- und Handelsbedingungen

---

**Bild S. 50/51:** Baumwolle ist seit Jahrhunderten ein wichtiger Rohstoff in globalen Lieferketten – und ein Beispiel dafür, wie diese durch Machtungleichgewichte und Ausbeutung geprägt wurden. Hier von der Frogmore-Plantage im US-Bundesstaat Luisiana, wo früher Sklavenarbeit für den Baumwollanbau genutzt wurde.

112 Jürgen Zimmerer, Expansion und Herrschaft: Geschichte des europäischen und deutschen Kolonialismus, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/146973/expansion-und-herrschaft-geschichte-des-europaeischen-und-deutschen-kolonialismus/>.

in Lieferketten. Die Kolonien dienten zudem als Absatzmärkte europäischer Waren und wurden in der Regel von einer kleinen, aus den beherrschenden Ländern kommenden Elite verwaltet.<sup>113</sup>

Eine wichtige Voraussetzung für die koloniale Expansion war die Erweiterung der Seewege. Im Jahr 1488 gelang es dem Portugiesen Bartolomeu Dias erstmals, das Kap der Guten Hoffnung im heutigen Südafrika zu umsegeln.<sup>114</sup> Knapp zehn Jahre später fand Vasco da Gama, ebenfalls ein portugiesischer Seefahrer, über das Kap der Guten Hoffnung den Seeweg nach Indien und konnte so eine alternative Handelsroute etablieren.<sup>115</sup> Die Seemission von Christoph Kolumbus im Jahr 1492 verfolgte das Ziel, über den Atlantik einen Handelsweg nach Indien zu erschließen. Stattdessen stieß Kolumbus während seiner Reise auf die karibischen Inseln Bahamas, Kuba und Hispaniola.<sup>116</sup> Dass er dadurch nicht etwa eine kürzere Handelsroute nach Indien erschlossen, sondern einen in Europa bislang unbekannten Kontinent „entdeckt“ hatte, war ihm nicht bewusst. Dennoch war seine „Entdeckung“ folgenschwer, denn sie führte zu einer Welle weiterer europäischer Expeditionen und schließlich zur Eroberung und Besetzung der Gebiete durch Portugal und Spanien. Diese etablierten ein Handelssystem zwischen der „Alten“ und der „Neuen Welt“, das als „Columbian Exchange“ bezeichnet wird: „Der ‚Columbian Exchange‘ bezieht sich auf den Austausch von Krankheiten, Ideen, Nutzpflanzen und Bevölkerungen zwischen der Neuen Welt und der Alten Welt“<sup>117</sup> (Übers. d. A.). Der Begriff der „Alten Welt“ bezieht sich sowohl auf Spanien, Portugal und andere Länder in Europa als auch auf die gesamte östliche Hemisphäre.<sup>118</sup> Denn Rohstoffe aus Amerika fanden nicht nur in Europa Verbreitung, sondern sind auch bis nach Asien verschifft worden.

Dabei wurden viele Produkte in Regionen gebracht, in denen sie vorher unbekannt waren. Kartoffeln, ein wichtiges Nahrungsmittel der heutigen

113 Ebd.

114 Nikolaus Wolf, Kurze Geschichte der Weltwirtschaft, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/175486/kurze-geschichte-der-weltwirtschaft/>.

115 Irene Meichsner, Entdeckertour 1497 – Vasco da Gama, das Kap der Guten Hoffnung und der Seeweg nach Indien, in: Deutschlandfunk vom 22. November 2022.

116 Irene Meichsner, Vor 525 Jahren – Christoph Kolumbus geht in Amerika an Land, in: Deutschlandfunk vom 12. Oktober 2017.

117 Im Original: „The Columbian Exchange refers to the exchange of diseases, ideas, food crops and populations between the New World and the Old World.“ Nathan Nunn / Nancy Qian, The Columbian Exchange: A History of Disease, Food, and Ideas, in: Journal of Economic Perspectives 24 (2010) 2, S. 163.

118 Ebd.

deutschen Küche, waren auf dem europäischen Kontinent beispielsweise zuvor unbekannt. Gewürze, die heute zentraler Bestandteil der asiatischen Küche sind wie beispielsweise Chili, fanden ihren Weg ebenfalls erst über diese neuen Handelswege nach Indien und Malaysia. Tomaten wurden in die europäischen Mittelmeerstaaten gebracht, aus deren Küche sie heute nicht mehr wegzudenken sind.<sup>119</sup> Doch auch der Silberhandel spielte zwischen dem 15. und 18. Jahrhundert eine bedeutsame Rolle. Damals etablierte sich der Peso, der in lateinamerikanischen Münzen geprägt wurde, als zentrale Währung: „Obwohl bis Mitte des 16. Jahrhunderts schon etablierte Handelsrouten zwischen Europa, Asien und Afrika existierten, herrscht in den Geschichtswissenschaften Konsens, dass erst durch die Etablierung des Silbers und die neuen transatlantischen und transpazifischen Handelsrouten zum ersten Mal ein echter Welthandel entstanden ist. In diesem Sinne wurde die moderne Weltwirtschaft mit einem *silver spoon*<sup>120</sup> geboren.“<sup>121</sup> Silber verbreitete sich dadurch als interkontinentales Zahlungsmittel und wurde auch in Asien genutzt, wo es wiederum als Zahlungsmittel für Exportgüter wie Tee, Seide oder Porzellan zum Einsatz kam.<sup>122</sup>

Die Entwicklung dieses Handelsnetzwerks basierte auf gravierenden Macht- und Ungleichheitsverhältnissen. In der sogenannten Neuen Welt wurde die indigene Bevölkerung zur Arbeit gezwungen und so als günstige Arbeitskraft missbraucht. Gleichzeitig brachten die europäischen Schiffe neue Krankheiten mit: „Die Europäer brachten tödliche Viren und Bakterien wie Pocken, Masern, Typhus und Cholera, gegen die die indigenen Amerikaner nicht immun waren“<sup>123</sup> (Übers. d. A.). Es kam zu einem Massensterben: Schätzungen zufolge verringerte sich die indigene Bevölkerung in den ersten 100 bis 150 Jahren nach dem Jahr 1492 in manchen Regionen um 80 bis 95 Prozent.<sup>124</sup> Um die Rohstoffe, die für den Handel erforderlich waren, an- und abzubauen, brauchte es jedoch Arbeitskräfte. Dies

119 Ebd.

120 Eine Erläuterung des Begriffes „born with a silver spoon“ findet sich bei Nikolay Kamenov, Globale Geld- und Warenströme, <https://www.bpb.de/themen/kolonialismus-imperialismus/postkolonialismus-und-globalgeschichte/231933/globale-geld-und-warenstroeme/#footnote-target-1>. „‘Born with a silver spoon’ ist eine Metapher aus dem englischen Sprachraum. Sie bedeutet, mit einem Silberlöffel geboren, d. h. privilegiert und wohlhabend aufgewachsen zu sein.“

121 Ebd.

122 Ebd.

123 Im Original: „Europeans brought deadly viruses and bacteria, such as smallpox, measles, typhus, and cholera, for which Native Americans had no immunity.“ N. Nunn / N. Qian (Anm. 117), S. 164.

124 Ebd., S. 165.

führte zur Etablierung des transatlantischen Sklavenhandels, in dessen Rahmen europäische Handelsgesellschaften auf dem afrikanischen Kontinent Menschen als Sklaven einkauften und in die „Neue Welt“ verbrachten.<sup>125</sup> Der Menschenhandel ist zwar keine Erfindung dieser Zeit, sondern wurde bereits in früheren Epochen praktiziert. Im Zuge des transatlantischen Sklavenhandels erreichte er aber eine neue Dimension, weil nun Menschen systematisch als Ware eingesetzt und über Kontinente hinweg gehandelt wurden. Im kontinentalen Dreieck zwischen Afrika, Amerika und Europa sind Menschen ebenso veräußert worden wie andere Waren und Güter. Die für diese Objektifizierung von Menschen notwendige Entwürdigung wurde über diskriminierende Narrative begründet, die sich ausgehend von Spanien und der dortigen Christianisierung ab dem späten 14. Jahrhundert in Europa verbreiteten.<sup>126</sup> Etwa ab dem 18. Jahrhundert wurden dann rassistische Theorien systematischer entwickelt und durch „wissenschaftliche Forschung“ unterfüttert.<sup>127</sup>

Obwohl die Schätzungen der Opferzahlen dieser Zeit schwanken, gilt als gesichert, dass über zwölf Millionen Menschen von Afrika nach Nord- und Südamerika verschleppt wurden. Laut dem Journalisten Howard French sind weitere sechs Millionen möglicherweise bereits auf dem afrikanischen Kontinent getötet worden, bevor sie verschleppt werden konnten.<sup>128</sup> Schon die lange Überfahrt mit dem Schiff vom afrikanischen auf den amerikanischen Kontinent überlebten viele nicht. Das verdeutlichen nicht nur vereinzelte Berichte von Menschen, die

125 Ebd.

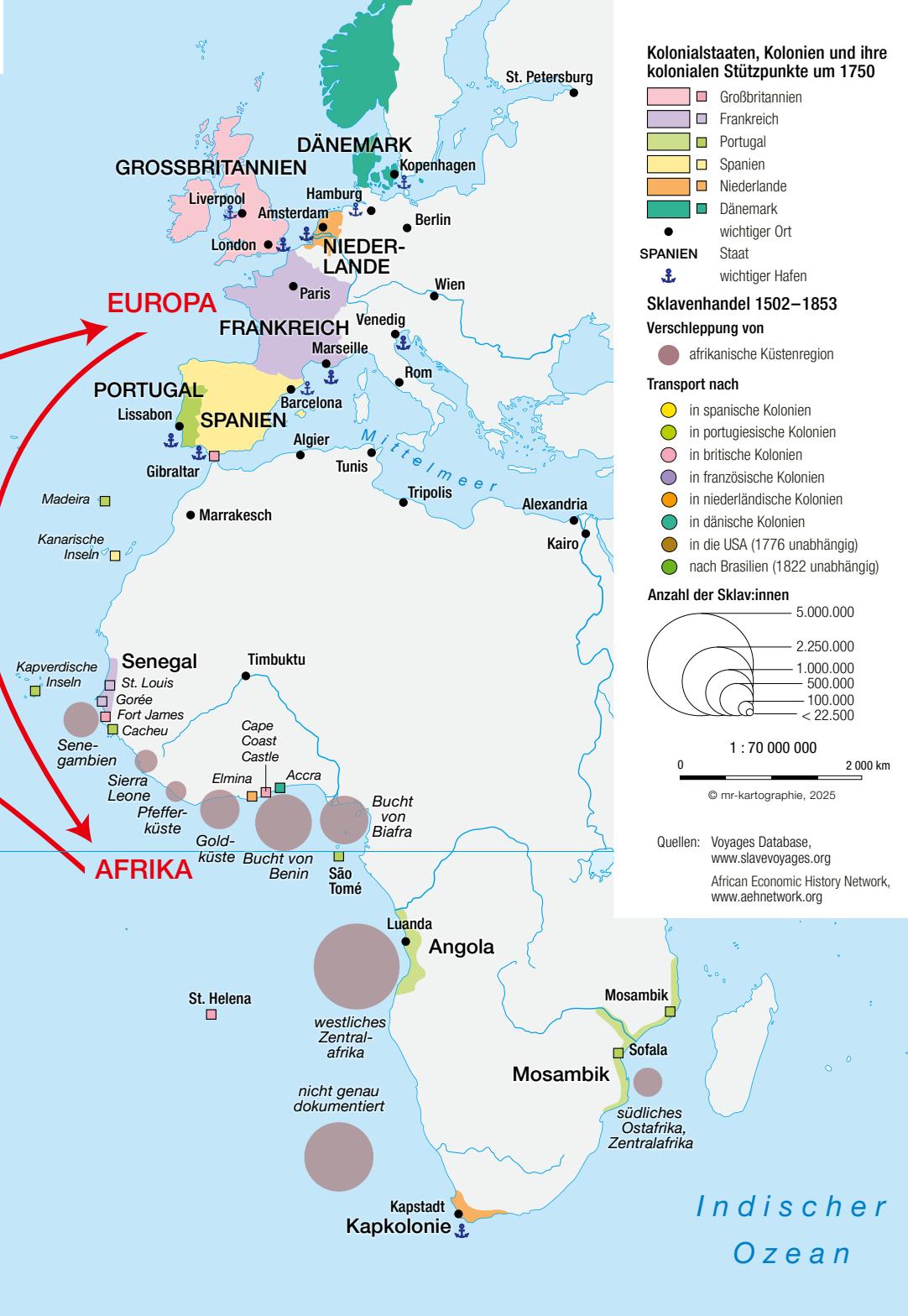
126 George M. Fredrickson erläutert dies in seinem Buch wie folgt: „In the twelfth and thirteenth century, Spain was, by medieval standards, a tolerant plural society in which Christians, Muslims and Jews coexisted in relative harmony under Christian monarchs who accorded a substantial degree of self-government to each religious community. But in the late fourteenth and early fifteenth centuries an intensification of the conflict with the Moors heightened religious zeal and engendered an increase in discrimination against Muslims and Jews. For Jews the growing intolerance turned violent in 1391, when a wave of pogroms swept through the kingdoms of Castille and Aragon.“ – „Im zwölften und dreizehnten Jahrhundert war Spanien nach mittelalterlichen Maßstäben eine tolerante, plurale Gesellschaft, in der Christen, Muslime und Juden unter christlichen Monarchen, die jeder religiösen Gemeinschaft ein beträchtliches Maß an Selbstverwaltung einräumten, relativ harmonisch zusammenlebten. Doch im späten vierzehnten und frühen fünfzehnten Jahrhundert führte die Intensivierung des Konflikts mit den Mauren zu gesteigertem religiösen Eifer und einer Zunahme der Diskriminierung gegenüber Muslimen und Juden. Für die Juden schlug die wachsende Intoleranz im Jahr 1391 in Gewalt um, als eine Welle von Pogromen durch die Königreiche Kastilien und Aragonien fegte“ (Übers. d. A.). George M. Fredrickson, Racism: A Short History, Princeton, N.J. 2015, S. 29.

127 Ebd., S. 57ff.

128 Howard W. French, Afrika und die Entstehung der modernen Welt. Eine Globalgeschichte, Stuttgart 2023, S. 20.

# Transatlantischer Dreieckshandel vom 16. bis 19. Jahrhundert





die grausame Behandlung überlebten, sondern auch die Diskrepanz zwischen der bei Abreise deklarierten Anzahl von Menschen und der Anzahl, die am Ende in der „Neuen Welt“ ankam.<sup>129</sup> Ein großer Teil der Neuankommenden wurde dazu gezwungen, auf Plantagen, also großen landwirtschaftlichen Betrieben, zu arbeiten, die hoch spezialisiert und meist auf die Produktion eines bestimmten Gutes – wie beispielsweise Kakao, Zucker oder Kaffee – ausgerichtet waren.<sup>130</sup> Die Plantagenbesitzer organisierten die Arbeit besonders „effizient“, um die produzierten Güter in möglichst großen Mengen auf den Markt zu werfen und so den erwirtschafteten Gewinn zu maximieren.

Auf diese Art und Weise etablierte sich im Laufe der Zeit das System des sogenannten Dreieckshandels. Rohstoffe wie Zucker, Kaffee, Baumwolle, Tabak, Rum, Gold und Silber wurden aus der „Neuen Welt“ nach Europa gebracht und von dort aus in andere Weltregionen verschifft. Schiffe, die von Europa aus nach Afrika fuhren, hatten Waffen, Alkohol oder auch Stoffe geladen, die teilweise aus Asien kamen. Aus den afrikanischen Ländern wiederum wurden Menschen versklavt und nach Amerika verbracht. Durch das System des Dreieckshandels konnten Nahrungs- und Genussmittel wie Kaffee, Tee und Zucker erstmals in so großen Quantitäten produziert werden, dass sie in Europa großflächig Verbreitung fanden und zu Gütern des Massenkonsums avancierten.<sup>131</sup> Europäische Gesellschaften wiederum profitierten von einer besseren Ernährung und dem Zugang zu Baumwolle bzw. Textilien und wurden seit dem 15. Jahrhundert auch deshalb wirtschaftlich immer leistungsfähiger. Dies zeigte sich auch am Bevölkerungswachstum sowie an der in Europa massiv ansteigenden Lebenserwartung.<sup>132</sup> Der amerikanische Journalist Howard French fasst die Bedeutung des transatlantischen Dreieckshandels wie folgt zusammen: „Afrikanische Arbeitskraft in Form von Sklaven wurde zum begünstigenden Faktor, der die Entwicklung Amerikas überhaupt erst ermöglichte. Ohne sie sind Europas Kolonialprojekte in der Neuen Welt, wie wir sie heute kennen, schlicht nicht vorstellbar.“<sup>133</sup>

129 Wolfgang Behringer, *Der grosse Aufbruch. Globalgeschichte der Frühen Neuzeit*, München 2023, S. 556.

130 George L. Beckford, *Persistent Poverty: Underdevelopment in Plantation Economies of the Third World*, Barbados 1999.

131 Kirstin Büttner, „Grünes Gefängnis“ – Plantagen von der Kolonialzeit bis heute, in: *amerika21* vom 27. Januar 2021; Igor Josipović / Marko Vujeva, *Economic Aspects of Slavery in the Triangular Trade in the Early Modern Period*, in: *Gazi Akademik Bakış* 14 (2021) 28, S. 179–197.

132 W. Behringer (Anm. 129), S. 986.

133 H. W. French (Anm. 128), S. 17.

Auch für den afrikanischen Kontinent hatte die Kolonialisierung massive Konsequenzen. Denn insbesondere junge und körperlich gesunde Menschen wurden unter dem Einsatz massiver Gewalt gefangen genommen und verkauft, teilweise unter der Mitwirkung lokaler Eliten, die vom Handel mit Menschen profitierten. Somit raubte man ihnen, neben allem anderen Leid, auch Generationen leistungsfähiger Menschen mit ihrer Arbeits- und Gestaltungskraft.<sup>134</sup> Die Arbeit auf den Plantagen war für die Ankommenden wiederum sehr hart und das dortige Leben vom bürgerlichen Alltag häufig abgegrenzt. Die Arbeitsbedingungen waren häufig gewaltvoll und von Rechtlosigkeit gegenüber den Versklavten geprägt.<sup>135</sup> Verstarben Menschen bei ihren Tätigkeiten oder konnten sie diese nicht mehr ausüben, ersetzte man sie durch neue Versklavte.<sup>136</sup> Der Bedarf nach Arbeitskräften wurde zusätzlich durch die sich stetig vergrößernde Nachfrage nach Gütern in den Absatzmärkten gesteigert.<sup>137</sup> So wurde eine stetige Nachfrage nach Arbeitskräften etabliert, die über den Dreieckshandel gestillt werden konnte und über einen langen Zeitraum Bestand hatte. Erst auf dem Wiener Kongress 1814/15 beschlossen die Abgeordneten die Ächtung des transatlantischen Sklavenhandels (siehe Kapitel 2.4).

## 2.2 Die Bedeutung der industriellen Revolution für die Textilindustrie

Sprechen wir heute von Entwicklungs-, Industrie- und Schwellenländern, spiegelt sich darin die Vorstellung wider, einige Länder seien generell weniger „entwickelt“ als andere. Die Klassifizierung von Ländern in linear gedachte Entwicklungsstufen entspricht den Annahmen der sogenannten Modernisierungstheorien, die insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg und vorrangig im US-amerikanischen Kontext formuliert wurden. Sie bildeten in Europa und den USA lange die Grundlage vieler wirtschaftspolitischer Entscheidungen und haben das Verständnis kapitalistischer Entwicklungsprozesse maßgeblich geprägt – und hatten damit auch Einfluss auf die Ausgestaltung heutiger

134 Ebd., S. 21.

135 Lateinamerika-Institut, Sklaverei. Caminos – Eine Reise durch die Geschichte Lateinamerikas, <https://www.lai.fu-berlin.de/e-learning/projekte/caminos/lexikon/sklaverei.html>.

136 Noëmi Crain Merz, Der transatlantische Sklavenhandel, <https://blog.nationalmuseum.ch/2019/09/der-transatlantische-sklavenhandel/>.

137 W. Behringer (Anm. 129), S. 554ff.

Lieferketten.<sup>138</sup> Modernisierungstheorien versuchen zu erklären, wie sich „traditionelle“ zu „modernen“ Gesellschaften entwickeln, indem sie Pfade zur Industrialisierung analysieren, die als höchste Stufe der Entwicklung gesehen wird.<sup>139</sup> Die Schwachstelle dieser Theorien besteht allerdings darin, dass sie die Entwicklung „moderner Gesellschaften“ als isolierten Prozess betrachten, ohne auf die Bedeutung kolonialer Verstrickungen und die damit verbundenen Ausbeutungsprozesse hinzuweisen, durch die die Industrialisierung westlicher Staaten überhaupt erst möglich wurde. Nirgendwo werden diese Verstrickungen deutlicher als am Beispiel der Textilindustrie.

Die erste industrielle Revolution, die sich auf den Zeitraum zwischen 1760 und 1840 datieren lässt, hat die wirtschaftliche Entwicklung vieler europäischer Staaten entscheidend geprägt und ging mit einer Reihe relevanter Entdeckungen, Erfindungen und technischer Neuerungen einher. Besonders prägend war sie für die arbeitsintensive Textilindustrie. Erfindungen wie die der ersten Spinnmaschine – der „Spinning Jenny“ – und des mechanischen Webstuhls trugen zur Mechanisierung von Produktionsprozessen bei, die vorher durch menschliche Arbeitskraft verrichtet wurden. Diese technischen Neuerungen und die damit verbundene Mechanisierung der Produktion ermöglichten es der britischen Textilindustrie, weitaus größere Mengen an Textilien zu fertigen, als vorher durch Handarbeit möglich gewesen war.<sup>140</sup> Zudem ließen sich Textilien von höherer Qualität herstellen, weil nun feines Baumwollgarn gesponnen werden konnte, das man vorher aus Indien importieren musste.<sup>141</sup> Neben der Agrarrevolution, die zur Steigerung der Nahrungsmittelproduktion und einer damit verbundenen Freisetzung von Arbeitskräften führte,<sup>142</sup> legte der Aufschwung der Textilindustrie einen wichtigen Grundstein für den wirtschaftlichen Aufstieg Großbritanniens, der mit massiven nationalen Wohlstandsgewinnen einherging.<sup>143</sup>

138 Walt Whitman Rostow, *The stages of economic growth: A non-communist manifesto*, Cambridge 1991.

139 Manuela Boatca / Karin Fischer / Gerhard Hauck, *Handbuch Entwicklungsforschung*, Wiesbaden 2019, S. 2.

140 Mark Cartwright, *The Textile Industry in the British Industrial Revolution*, <https://www.worldhistory.org/article/2183/the-textile-industry-in-the-british-industrial-rev/>.

141 John Styles, *The Rise and Fall of the Spinning Jenny: Domestic Mechanisation in Eighteenth-Century Cotton Spinning*, in: *Textile History* 51 (2020) 2.

142 Tobias Lanslor, *Die landwirtschaftliche Revolution*, o. O. o. J., S. 1f.

143 Joseph E. Inikori, *Slavery and the Revolution in Cotton Textile Production in England*, in: Stanley L. Engerman u. a. (Hrsg.), *The Atlantic Slave Trade: Effects on Economies, Societies and Peoples in Africa, the Americas, and Europe*, Durham 1992.

Betrachtet man den britischen Aufstieg isoliert, erscheint die deterministische Vorstellung einer linearen wirtschaftlichen Entwicklung, die in immer größeres Wirtschaftswachstum mündet, durchaus plausibel. Weniger eindeutig wird es, wenn man die globalen Verflechtungen Großbritanniens sowie die Auswirkungen der britischen Entwicklung auf andere Weltregionen miteinbezieht. Das heutige Indien galt lange als globales Zentrum der Textilproduktion. Im Jahr 1750 entfielen 25 Prozent der globalen Textilproduktion auf Indien.<sup>144</sup> Schon im 17. und 18. Jahrhundert produzierte das Land viele Textilien nicht nur für den heimischen, sondern auch für den britischen Markt. Seinen Höhepunkt fand dieser Handel im 19. Jahrhundert. Durch die britische Industrialisierung, die Großbritannien enorme Wettbewerbsvorteile brachte, verkehrten sich diese Handelsbeziehungen jedoch. Karl Marx beschrieb diese Entwicklungen im Jahr 1853 in seinem damals viel beachteten Aufsatz „Die britische Herrschaft in Indien“: „Es war der britische Ein dringling, der den indischen Handwebstuhl zerstörte und das Spinnrad zerbrach. England begann damit, dass es den indischen Kattun vom europäischen Markt verdrängte; dann führte es Maschinengarn nach Hindustan ein und überschwemmte schließlich das eigentliche Mutterland des Kattuns mit Kattunwaren.“<sup>145</sup>

Die neue Form des Textilhandels wurde vorrangig über die britische Ostindien-Kompanie abgewickelt. Britische Textilproduzenten versuchten, die indischen Techniken nachzuahmen, um so denselben Standard zu erreichen und dadurch auf dem europäischen Markt konkurrenzfähig zu werden. Durch den Einsatz von Maschinen wurde es Großbritannien möglich, bis dato bestehende Qualitätsunterschiede in der Produktion auszugleichen.<sup>146</sup> „Britische Hersteller waren bestrebt, den Qualitätsstandards indischer Baumwolle zu entsprechen, weil ihre Produkte auf dem globalen Markt mit indischen Textilgütern konkurrierten. Die Konsumenten verlangten nach den Eigenschaften indischer Baumwolltextilien,

144 David Clingingsmith / Jeffrey G. Williamson, India's Deindustrialization in the 18th and 19th Centuries, <https://www.tcd.ie/Economics/staff/orourke/Istanbul/JGWGEHNIIndianDeind.pdf>.

145 Karl Marx, Die britische Herrschaft in Indien, in: Marx-Engels-Werke, Bd. 9, Berlin 1960, S. 130.

146 Bishnupriya Gupta, Competition and control in the market for Textiles: Indian weavers and the English East India Company in the eighteenth century 4 (2009), S. 281.

die als fein, leicht und luftig galten“<sup>147</sup> (Übers. d. A.). Tatsächlich verlor die indische Textilindustrie in den folgenden Jahren massiv an Einfluss. Im Jahr 1900 machte der indische Anteil an der weltweiten Textilproduktion nur noch 2 Prozent aus.<sup>148</sup> Großbritannien hingegen beherbergte im Jahr 1860 global zwei Drittel aller Baumwollspindeln. „Ein riesiges Heer von Arbeitern war damit beschäftigt, [...] Baumwolle zu Garn zu spinnen und zu Stoffen zu weben, die dann von Händlern auf den Weltmärkten veräußert wurden.“<sup>149</sup> Das Beispiel der Textilindustrie veranschaulicht eindrücklich, dass es bereits zum damaligen Zeitpunkt einen bedeutsamen Wettbewerb gab, in dem gerade die Kolonialmächte ihre mächtvolle Stellung im System ausnutzten, um sich wirtschaftliche Vorteile zu sichern.

Die indische Sozialanthropologin Shalini Randeria beschreibt die Wechselwirkungen zwischen den Entwicklungen unterschiedlicher Weltregionen passend als „geteilte Geschichte und verwobene Moderne“<sup>150</sup>. Ein solches Verständnis berücksichtigt die sich bedingenden Entwicklungsprozesse unterschiedlicher Weltregionen und zeigt, „dass die Herausbildung moderner kapitalistischer Gesellschaften in Europa nicht ohne eine eingehende Analyse der lange vernachlässigten Verknüpfung zwischen kapitalistischer und imperialistischer Expansion erklärt werden kann“<sup>151</sup>. Eine zentrale Rolle im Kontext dieser Vernetzung spielte die britische Ostindien-Kompanie. Diese Handelsgesellschaft nahm im britischen Kolonialismus, der mit der Schlacht von Plassey im Jahr 1757 begann und bis zur indischen Unabhängigkeit im Jahr 1947 andauerte, eine zentrale Machtstellung ein. Sie importierte Textilien nach Großbritannien und lieferte diese von dort aus in die ganze Welt.<sup>152</sup>

147 Im Original: „British manufacturers aimed to match the quality of Indian cotton textiles because their products competed with Indian textile goods in the global markets. Consumers demanded the characteristics of Indian cotton textiles which were characterised as fine, lightweight, and airy.“ Alka Raman, Indian Cotton Textiles and British Industrialisation, <https://blogs.lse.ac.uk/economichi-story/2022/04/07/indian-cotton-textiles-and-british-industrialisation/>.

148 D. Clingingsmith / J. G. Williamson (Anm. 144).

149 Sven Beckert, King Cotton. Eine Geschichte des globalen Kapitalismus, München 2019, S. 8.

150 Shalini Randeria, Geteilte Geschichte und verwobene Moderne, Berlin 1999.

151 M. Boatca / K. Fischer / G. Hauck (Anm. 139).

152 Prabir Bhattacharya, India in the Rise of Britain and Europe: A Contribution to the Convergence and Great Divergence Debates, Heriot-Watt University, Edinburgh 08.05.2019, [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/97457/1/MPRA\\_paper\\_97457.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/97457/1/MPRA_paper_97457.pdf).

### **Die britische Ostindien-Kompanie**

Die britische Ostindien-Kompanie kann als eines der ersten transnational agierenden Unternehmen bezeichnet werden. Sie entstand im Zuge der Versuche Großbritanniens ab dem Jahr 1588, seinen kolonialen Einfluss zu erweitern und das damalige Monopol von Spanien und Portugal für den Fernhandel aufzubrechen. Britische Händler erhielten im Jahr 1600 die Unterstützung von Königin Elisabeth I., um – ausgestattet mit massiven finanziellen Mitteln des Königshofes – das Monopol auf den transnationalen Handel zu beanspruchen. Schnell baute die Ostindien-Kompanie ein größeres Handelsnetzwerk auf, das nicht nur Britisch-Indien, sondern auch China und andere asiatische Länder sowie Länder am Persischen Golf umfasste. Der Handelsfokus lag dabei auf Baumwolle, Seide und Tee, aber auch auf dem Handel mit Opium und mit Menschen. Die britische Krone gewährte der Kompanie einen Freibrief für ihre Aktivitäten, womit sie ihre staatliche Gewalt faktisch an die Kompanie abtrat. Der Kompanie gelang es, ihr Handelsimperium immer weiter auszubauen, zumal sie vom Königshof mit verschiedenen Privilegien ausgestattet war, die ihr weitreichende Entscheidungsbefugnisse und sogar die Einrichtung einer eigenen Armee ermöglichen. Diese Armee verfügte zeitweise über 260 000 Soldaten und war damit selbst der Armee der britischen Krone überlegen. Die britische Ostindien-Kompanie herrschte somit über die Region und wurde erst im Jahr 1784 unter staatliche Aufsicht Großbritanniens gestellt. Der Widerstand gegen die Kompanie in den Kolonien wuchs stetig und führte zu kämpferischen Auseinandersetzungen. Daher übertrug das britische Parlament die Rechte der Kompanie im Jahr 1858 auf den britischen Königshof. 16 Jahre später – im Jahr 1874 – wurde die Kompanie dann endgültig aufgelöst.<sup>153</sup>

153 Erin Blakemore, Vor Apple & Co. war die Ostindien-Kompanie eine Weltmacht. Die britische Handelsgesellschaft annektierte einen ganzen Subkontinent. Ihr Vermächtnis ist noch heute zu spüren., in: National Geographic vom 9. September 2019; William Dalrymple, The anarchy: The relentless rise of the East India Company, New York/London/Oxford/New Delhi/Sydney 2019.

Wie das Beispiel der Textilproduktion verdeutlicht, blieb Großbritannien auch nach seiner Industrialisierung von vor Ort verarbeiteten Rohbaumwollimporten aus anderen Ländern abhängig.<sup>154</sup> Baumwolle wurde in anderen Weltregionen, insbesondere auf Plantagen in den amerikanischen Südstaaten, angebaut und war eine wichtige Voraussetzung für die lukrative Baumwollverarbeitung in Großbritannien. Gleichzeitig wuchsen in Ländern, in denen Baumwolle angebaut wurde – darunter Indien, Brasilien und Ägypten –, die Bemühungen, sich in den Weltmarkt zu integrieren.<sup>155</sup> Weil sich mit der Produktion von Textilien erstmals eine systematische globale Vernetzung regionaler Märkte herausbildete, wird die Textillieferkette als erste globalisierte Lieferkette der modernen Welt bezeichnet.

### 2.3 Technologieentwicklung, Mobilität und Kommunikation

In der Geschichte globaler Lieferketten finden sich bis heute immer wieder Beispiele dafür, wie bestimmte politische, ökonomische oder gesellschaftliche Entwicklungen die Lieferketten anderer Weltregionen beeinflussen. Dies gilt auch für unsere heutigen Lieferketten. Einen wichtigen Einfluss haben hierbei technische Entwicklungen und Neuerungen, weil sie die Gestaltung der Produktion entscheidend verändern. Eine wichtige Erfindung der industriellen Revolution ist die Dampfmaschine. Auf wen die ursprüngliche Erfindung zurückgeht, ist umstritten.<sup>156</sup> Sicher lässt sich jedoch sagen, dass James Watt im Jahr 1769 das erste Patent für eine Dampfmaschine anmeldete, die eine Reihe von Produktionsprozessen beschleunigte, die zuvor nur unter intensivem Einsatz menschlicher Arbeitskraft möglich gewesen waren. Die Dampfmaschine wurde zunächst vor allem in der Metallurgie, im Bergbau sowie in der Textilproduktion eingesetzt.<sup>157</sup> Weil diese Technologie nicht nur die Produktion, sondern auch den grenzüberschreitenden Transport beschleunigte, beförderte die industrielle Revolution auch die Weiterentwicklung der globalen Mobilität. Diese Entwicklung war also ein zentraler Treiber der weltweiten Vernetzung und führte zur Intensivierung globaler Liefernetzwerke. Sprechen wir heute

154 S. Beckert (Anm. 149).

155 Ebd., S. 259–292.

156 Max Geitel, Die Geschichte der Dampfmaschine bis James Watt, o. O. 2017.

157 Rondo Cameron, The Industrial Revolution: A Misnomer, in: The History Teacher 15 (1982) 3, S. 381.

über „die industrielle Revolution“, verbinden wir damit meist die Zeit der ersten industriellen Revolution, die langfristige und bedeutsame Umwälzungen der Güterproduktion in Kraft setzte und Gesellschaften so grundlegend transformierte. Doch auch nach der ersten industriellen Revolution gab es weitere fundamentale Veränderungen von Produktionsprozessen. Daher lässt sich nicht nur von der *einen* industriellen Revolution sprechen, sondern vielmehr von verschiedenen Phasen industrieller Revolutionen.

Etwa 100 Jahre nach Beginn der ersten setzte circa ab dem Jahr 1870 die sogenannte zweite industrielle Revolution ein. Schon etwa ab dem Jahr 1840 wurde menschliche Arbeitskraft langsam und verstärkt durch Maschinen ersetzt, was dazu führte, dass die Effizienz der Produktion gesteigert werden konnte. Erst ab 1870 entwickelte sich jedoch eine „arbeitsteilige Massenproduktion mit Hilfe elektrischer Energie“<sup>158</sup>, die den Grundstein für die spätere Fließbandarbeit legte und die Voraussetzungen für die großflächige Produktion in verschiedenen Industriezweigen – insbesondere in der Elektro-, Chemie- und Automobilindustrie – schuf.<sup>159</sup> In der Geschichtswissenschaft ist allerdings umstritten, ob der Begriff der „industriellen Revolution“ für diese Phase der Geschichte wirklich passt. Tatsächlich unterschieden sich die Entwicklungen in Europa und in den USA während dieser Zeit erheblich. In Europa entfalteten sich im späten 19. Jahrhundert – insbesondere im Bereich der chemischen Industrie und der Elektroindustrie – neue Innovationen. In Deutschland wird die Zeit ab 1871 als Phase der „Hochindustrialisierung“ bezeichnet, die im neu gegründeten Kaiserreich durch zahlreiche staatliche Eingriffe weiter vorangetrieben wurde.<sup>160</sup> In den USA wiederum vollzogen sich tiefgreifende Industrialisierungsprozesse erst in den 1920er- und 1930er-Jahren. Dies führte dort zu einer Massenproduktion von Gütern, die maßgeblich von Henry Ford<sup>161</sup> und der Automobilindustrie vorangetrieben wurde und wenig später auch in anderen Wirtschaftszweigen zum Einsatz kam. Kennzeichnend für diese als „Fordismus“ bekannt gewordene Produktionsweise war die Optimierung der Produktionsabläufe zwischen Menschen

158 Thomas Bauernhansl, Die Vierte Industrielle Revolution – Der Weg in ein wertschaffendes Produktionsparadigma, in: Handbuch Industrie 4.0, Berlin/Heidelberg 2017, S. 2.

159 Ebd.

160 Donald Cardwell, Eine zweite industrielle Revolution, in: Viewegs Geschichte der Technik, Braunschweig/Wiesbaden 1997.

161 Ford Corporate, Henry Ford Biography, <https://corporate.ford.com/articles/history/henry-ford-bio-graphy.html>.

und Maschinen, die zu einer effizienteren Produktion führen sollte.<sup>162</sup> Der Fordismus legte „die Grundlage der standardisierten Massenproduktion mit Hilfe von spezialisierten Maschinen und Fließbandabfertigung“<sup>163</sup>. Durch den Einsatz von Maschinen und Fließbändern wurde es möglich, die Produktion von komplexen Gütern auf einfache Tätigkeiten zu reduzieren. Der Produktionsprozess wird dabei in derart kleine Produktionsschritte eingeteilt, dass Arbeiter:innen keine spezifische Qualifikation mehr mitbringen müssen und somit jederzeit ersetzbar sind. Ford entwickelte diese Produktionsweise bereits vor dem Ersten Weltkrieg und baute sie – ausgehend von Produktionsprozessen, die in Schlachthöfen in Chicago zum Einsatz kamen – weiter aus.<sup>164</sup> Diese Produktionsweise wurde schnell auch in anderen Sektoren eingesetzt und ist maßgeblich für den wirtschaftlichen und technologischen Aufstieg der USA verantwortlich. Die Ideen des „Taylorismus“ optimierten diese Form der kapitalistischen Arbeitsteilung dann immer weiter. Dieser hat seinen Namen von seinem Begründer Frederick Winslow Taylor erhalten. Taylor entwickelte ein ausgefeiltes System, um „die Arbeitsvorgänge zu analysieren, in Einzelschritte zu zerlegen und damit zu ,optimieren‘, so dass ein Höchstmaß an Produktivität erzielt werden kann“<sup>165</sup>.

Etwa ab dem Jahr 1960 begann 90 Jahre nach dem Start der Hochindustrialisierung in Europa die dritte industrielle Revolution, die mit dem Einsatz von Elektronik und IT die Rationalisierung von Produktionsprozessen sowie die Serienproduktion in verschiedenen Formen ermöglichte. Die dritte industrielle Revolution entfaltete sich auf den zunehmend globalisierten Märkten und legte einen weiteren wichtigen Grundstein für die Hyperglobalisierung<sup>166</sup> sowie die Auslagerung von Produktionsprozessen in Drittstaaten, auf die bereits im ersten Kapitel eingegangen wurde. So beobachteten die Autoren Folker Fröbel, Jürgen Heinrichs und Otto Kreye im Jahr 1977 mit der Entwicklung einer „neuen globalen Arbeitsteilung“ die „unbezahlbare Tatsache, dass beispielsweise die

162 Hartmut Hirsch-Kreinsen / Heiner Minssen, Lexikon der Arbeits- und Industriesoziologie, Baden-Baden 2017, S. 143–148.

163 Springer Lehrbuch Psychologie, Fordismus, <https://lehrbuch-psychologie.springer.com/glossar/fordismus>.

164 Matthias Thome, Union Stock Yards: Chicago und der Beginn des industriellen Schlachtens, in: geo.de vom 16. Februar 2023.

165 Geschichte der Gewerkschaften, Fordismus und Taylorismus, <https://www.gewerkschaftsgeschichte.de/fordismus-und-taylorismus.html>.

166 H. Hirsch-Kreinsen / H. Minssen (Anm. 162), S. 143–148.

Einführung elektronischer Geräte und Verfahren entscheidend durch eine Aufteilung des Produktionsprozesses gefördert wird, die es erlaubt, die Herstellung und Montage elektronischer Bauelemente durch Nutzung billiger Arbeitskraft zu verbilligen und damit die Rationalisierung durch Einführung elektronischer Geräte und Verfahren zu erleichtern“.<sup>167</sup> Produktionsprozesse werden damit also nicht nur an einem Ort in unterschiedliche Schritte untergliedert, sondern über unterschiedliche Orte weltweit verteilt – dies ermöglichte also erst die globale Arbeitsteilung, wie wir sie in unseren heutigen Lieferketten kennen.

Seit der Jahrtausendwende befindet sich die Menschheit an einem neuen Punkt der Technologieentwicklung: Wir sprechen nun von einer Phase der vierten industriellen Revolution, die auch als „Industrie 4.0“ bezeichnet wird<sup>168</sup> und auf digitalen Erfindungen basiert. „Ihre Kennzeichen sind ein allgegenwärtiges, mobiles Internet, kleinere und leistungsfähige Sensoren, deren Herstellungs-kosten stark gesunken sind, sowie Künstliche Intelligenz und maschinelles Lernen.“<sup>169</sup> Verschiedene Autor:innen sind sich einig, dass sich die vierte industrielle Revolution grundlegend von vorangegangenen Revolutionen unterscheidet. Denn es zeichnen sich tiefgreifende Veränderungen der Produktion ab, die die Rolle menschlicher Arbeitskraft sowie grundlegende Produktionsbedingungen fundamental infrage stellen, weil Maschinen zunehmend in der Lage sind, kognitive menschliche Funktionen zu ersetzen und auf eine „vollständige Automatisierung von Produktionsprozessen“ abgezielt wird.<sup>170</sup> Damit ist unter anderem der zunehmende Einsatz von Robotern gemeint, die die menschliche Arbeit in einigen Bereichen – beispielsweise im Fahrzeugbau oder in der Elektroindustrie – schon heute vollständig ersetzt haben.<sup>171</sup> Dazu gehört aber auch die Verbreitung Künstlicher Intelligenz (KI) in der industriellen Produktion, wo autonome Systeme Produktionsprozesse zunehmend selbstständig übernehmen.<sup>172</sup>

167 F. Fröbel / J. Heinrichs / O. Kreye (Anm. 34), S. 72.

168 T. Bauernhansl (Anm. 158); Klaus Schwab, Die Vierte Industrielle Revolution, München 2016.

169 K. Schwab (Anm. 168), S. 3.

170 Elena G. Popkova / Yulia V. Ragulina / Aleksei V. Bogoviz, Fundamental Differences of Transition to Industry 4.0 from Previous Industrial Revolutions, in: Industry 4.0: Industrial Revolution of the 21st Century 2019, S. 21.

171 VDI Fachmedien, Roboter „übernehmen“ im Produktionsalltag, <https://www.ingenieur.de/fachmedien/vdi-z/automatisierung-vdi-z/roboter-uebernehmen-im-produktionsalltag/>.

172 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.), Technologieszenario „Künstliche Intelligenz in der Industrie 4.0“, Berlin März 2019, [https://www.plattform-i40.de/IP/Redaktion/DE/Downloads/Publikation/KI-industrie-40.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&tv=1](https://www.plattform-i40.de/IP/Redaktion/DE/Downloads/Publikation/KI-industrie-40.pdf?__blob=publicationFile&tv=1).

Eine weitere Besonderheit der vierten industriellen Revolution ist, dass sie sich weitaus schneller vollzieht als die drei vorangegangenen.<sup>173</sup> Allen vier Phasen ist indes gemein, dass sie auf bereits vorhandenen technologischen Errungenschaften aufbauen, diese weiterentwickeln und so zu einer effektiveren Art der Produktion führen.<sup>174</sup> In diesem Sinne trugen also alle dazu bei, die Effizienz kapitalistischer Produktion zu erhöhen. Fortschritte im Rahmen zunehmender Industrialisierung finden sowohl bei der Entwicklung neuer Produkte – sogenannte Produktinnovationen – als auch im Rahmen neuer Produktionsprozesse statt, was als Prozessinnovationen bezeichnet wird. Beide spielen eine grundlegende Rolle für die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und sind in Zeiten des globalen Wettbewerbs noch bedeutsamer geworden.<sup>175</sup>

In allen vier industriellen Revolutionen hat zudem die Weiterentwicklung des Transportsektors und der Kommunikationsmittel eine zentrale Bedeutung. Innerhalb einer relativ kurzen historischen Zeitspanne erfolgten massive Veränderungen der Mobilität, insbesondere der grenzüberschreitenden Mobilität. Diese Entwicklungen lassen sich ebenfalls in verschiedene Phasen einteilen. Während der *Integrationsphase* von 1780 bis 1840 verdichteten sich die Handelsbeziehungen ausgehend vom damaligen Zentrum Europas, Großbritannien, „zu einem großen Gravitationsfeld“, wobei die neu zur Verfügung stehenden Technologien wie Eisenbahn und Dampfschiff noch nicht sofort überall eingesetzt wurden.<sup>176</sup> In der folgenden *Expansionsphase* zwischen 1840 und 1900 wurde die europäische Vernetzung weiter vorangetrieben, und es bildete sich eine „europäische Wirtschaftszone“ heraus, die schnell weiterwuchs. Ähnliche Prozesse vollzogen sich in den USA. Die wirtschaftlichen Entwicklungen in diesen beiden Weltregionen verstärkten sich gegenseitig und führten zu einem Handelswachstum zwischen diesen beiden Gebieten,<sup>177</sup> das sich später begünstigend auf den Aufstieg der USA auswirkte (siehe Kapitel 2.5). Die dritte Phase der Mobilitätsentwicklung zwischen 1900 und 1960 kann als *Intensivierungsphase* beschrieben werden, die sich durch eine Ausweitung der Transportmittel und schnellere

173 K. Schwab (Anm. 168), S. 3.

174 Min Xu / Jeanne M. David / Suk Hi Kim, The Fourth Industrial Revolution: Opportunities and Challenges, in: International Journal of Financial Research 9 (2018) 2.

175 Horst Albach, Innovationsstrategien zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, in: Horst Albach (Hrsg.), Industrielles Management, Wiesbaden 1993.

176 Oliver Schöller / Weert Canzler / Andreas Knie, Handbuch Verkehrspolitik, Wiesbaden 2007, S. 28f.

177 Ebd., S. 29.

Möglichkeiten des Reisens kennzeichnete. Diese Entwicklungen wurden auch von staatlicher Seite vorangetrieben und sind ein zentrales Element nationaler Wirtschaftspolitiken,<sup>178</sup> wenngleich die beiden Weltkriege während dieser Zeit auch eine disintegrierende Wirkung hatten (siehe Kapitel 2.5). Insgesamt war der Zeitraum zwischen 1800 und circa 1950 jedoch eine Phase intensiver Beschleunigung, in der große Distanzen immer schneller überwunden werden konnten. Die Geschwindigkeit, mit der sich Menschen fortbewegen konnten, erhöhte sich während dieser Zeit massiv: „Auf der Schiene, auf den Flüssen und Meeren wird systematisch Geschwindigkeit produziert und durch die Verkürzung der für die Raumüberwindung erforderlichen Zeiträume die Welt quasi verkleinert.“<sup>179</sup>

Zu dieser Verdichtung der Welt trugen allerdings nicht nur Entwicklungen im Bereich der Mobilität, sondern auch neue Errungenschaften auf dem Gebiet der Kommunikation bei. Ab den 1830er-Jahren revolutionierte die Telegrafie die globale Kommunikation, weil sie die schnelle grenzüberschreitende Weitergabe von Informationen ermöglichte.<sup>180</sup> Zu den weiteren bedeutsamen Entwicklungen in dieser Zeit gehören: die Ausbreitung des Journalismus und die weltweite Verbreitung des Zeitungs- und Zeitschriftenwesens.<sup>181</sup> Für die globale Kommunikation waren diese Entwicklungen ähnlich bahnbrechend wie die Erfindung und Verbreitung des Internets, das wiederum ein zentraler Baustein für die Globalisierung, die wir seit den 1960er-Jahren erleben, ist.

## 2.4 Gesellschaftliche Bewegungen und Vernetzungsprozesse

Die durch die industriellen Revolutionen hervorgebrachten technologischen Innovationen wirkten sich nicht nur auf die Organisation von Arbeitsprozessen aus, sondern brachten eine Veränderungsdynamik in die gesamte Gesellschaft. Besonders im 19. Jahrhundert entwickelten sich soziale Bewegungen mit enormer Triebkraft, die wiederum Einfluss auf die Gestaltung der wirtschaftlichen Produktionsprozesse nahmen und denen es gelang, rechtliche und gesellschaftliche Errungenschaften zu erstreiten, die nach wie vor von großer Bedeutung sind.

178 Ebd.

179 Ebd., S. 807.

180 Spektrum, Telegraphie, in: Lexikon der Physik, Heidelberg 1998; Jürgen Osterhammel / Niels P. Petersson, Geschichte der Globalisierung: Dimensionen, Prozesse, Epochen, München 2016, S. 54.

181 J. Osterhammel / N. P. Petersson (Anm. 180), S. 59.

In den frühen Phasen des 19. Jahrhunderts setzten sich europäische Bewegungen zur Gründung von Nationalstaaten konkret damit auseinander, was eine Nation begründe, wer dazu gehöre, welche Rechte und Freiheiten ihren Bürger:innen eingeräumt werden sollten und welche Pflichten damit einhergingen. Neben diesen Fragen entwickelten sich Vorstellungen und Regularien von Eigentumsrechten, die die Grundlage für das kapitalistische Wirtschaftssystem und die Entwicklung eines internationalen Handelssystems bildeten.<sup>182</sup> Die neuen „Bürger“ traten sich somit erstmalig als „Eigentümer“ gegenüber, was ihnen den Tausch von Waren ermöglicht. Auch die Arbeitskraft wird in diesem Sinne zur Ware, der Lohn kann gegen andere Waren eingetauscht werden. Dies ist wiederum die Grundlage für die Herausbildung einer kapitalistischen Klassengesellschaft, wie sie etwa Karl Marx in den drei Bänden seines Hauptwerkes „Das Kapital“ beschrieb.<sup>183</sup> Die Integration in dieses System betraf sowohl den städtischen als auch den ländlichen Raum, wo sich immer weniger Familien durch den Anbau agrarischer Produkte selbst versorgten.<sup>184</sup> Im kapitalistischen Produktions- und Handelssystem differenzierten sich der Warenaustausch und die gesellschaftliche Arbeitsteilung immer weiter aus und professionalisierten sich.<sup>185</sup>

Wenngleich diese Entwicklungen zu enormen sozialen Fortschritten in vielen Gesellschaften beitrugen, verschärften sie gleichzeitig die soziale Kluft. Das galt insbesondere für europäische Industrie- bzw. Ballungszentren und Städte, die während dieser Zeit ein starkes Wachstum verzeichneten.<sup>186</sup> Die weitere Aufgliederung der betrieblichen Arbeitsteilung in unterschiedliche Produktionsstufen setzte sich vor allem im Rahmen der zweiten industriellen Revolution fort, als erstmals elektrische Energie für die Güterproduktion verwendet wurde und die zentrale Energieversorgung durch dezentrale Verbrennungsmotoren

182 Daniel Schulz, Verfassung und Nation. Formen politischer Institutionalisierung in Deutschland und Frankreich, Wiesbaden 2004, S. 47.

183 Karl Marx, Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie, in: Marx-Engels-Werke, Bde. 23–25, Berlin 1962–64. Siehe auch: Ulrike Herrmann, „Das Kapital“ und seine Bedeutung, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/247633/das-kapital-und-seine-bedeutung/>.

184 Heinz-Gerhard Haupt, Konsum und Handel. Europa im 19. und 20. Jahrhundert, Göttingen 2003, S. 38ff.

185 Ebd., S. 59ff.

186 Wolfgang Kruse, Industrialisierung und moderne Gesellschaft, <https://www.bpb.de/themen/kolonialismus-imperialismus/kaiserreich/139649/industrialisierung-und-moderne-gesellschaft/>.

ersetzt werden konnte.<sup>187</sup> Insgesamt führte die Verbreitung der industriellen und maschinell betriebenen Arbeit zu massiven Veränderungen am Arbeitsplatz. Wo vorher menschliche Arbeitskraft für die Fertigung von Textilien gebraucht wurde, machte die Einführung von Maschinen deren Arbeit an vielen Stellen überflüssig.<sup>188</sup> Menschliche Arbeitskraft wurde nunmehr vor allem für die Bedienung der neu erfundenen Maschinen benötigt. Innerhalb einer relativ kurzen Zeitspanne veränderte sich die Art und Weise, wie gearbeitet wurde, somit massiv. Großbritannien war der erste Schauplatz dieser Transformationsprozesse, die die Historikerin Mary Davis bereits für die Zeit der ersten industriellen Revolution eindrücklich beschreibt: „Britannien im Jahr 1850 wäre für einen Erwachsenen, der im Jahr 1780 eingeschlafen und 70 Jahre später aufgewacht wäre, nicht wiedererkennbar gewesen“<sup>189</sup> (Übers. d. A.).

Diese Veränderungen führten zur Entstehung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor, die für den aufkeimenden Industriekapitalismus von entscheidender Bedeutung waren: „Typischerweise versuchten Unternehmer zunächst, die schwächsten Glieder der Gesellschaft zu rekrutieren. Jene, die am wenigsten auf eigene Ressourcen zurückgreifen konnten. Dabei nutzten sie die in den Familien traditional etablierten Machtverhältnisse, vor allem den seit langer Zeit herrschenden Paternalismus, der es dem männlichen Familienoberhaupt erlaubte, seiner Frau und seinen Kindern nach eigenem Dafürhalten Arbeit zuteilen.“<sup>190</sup> Gerade Kinderarbeit war in Fabriken der Textilproduktion – nicht nur in Großbritannien, sondern auch in anderen Ländern – als gängige Praxis „sozial akzeptiert“. Sie wurde für die Aufrechterhaltung der Produktion als „dringend benötigt“ angesehen.<sup>191</sup> In den britischen Fabriken des 19. Jahrhunderts arbeitete ein Heer an Menschen, das mit der Produktion von Textilien beschäftigt war: „Seit Jahrhunderten hatte es auf der Welt extreme Armut und Ausbeutung von Arbeitern gegeben, aber nie zuvor hatten so viele Menschen

187 Clemens Nienhaus / Wilhelm Schott, Historie der Antriebstechnik, Institut für mobile Maschinen und Nutzfahrzeuge, Braunschweig 2018, <https://doi.org/10.24355/dbbs.084-201801151558>.

188 Bundeszentrale für politische Bildung, Industrialisierung/industrielle Revolution, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/lexikon-in-einfacher-sprache/328544/industrialisierung-industrielle-revolution/>.

189 Im Original: „Britain in 1850 would have been unrecognisable in every way to an adult who had fallen into deep sleep in 1780 and woken up 70 years later.“ Mary Davis, Comrade or Brother? A history of the British labour movement, London/New York 2009, S. 11.

190 S. Beckert (Anm. 149), S. 183.

191 Ebd.

ihr ganzes Leben nach dem Takt von Maschinen ausgerichtet. Diese wurden durch Frauen, Kinder und Männer mindestens zwölf Stunden täglich, an sechs Tagen die Woche mit Material befüttert, repariert und überwacht.“<sup>192</sup> Die katastrophalen Arbeitsbedingungen in vielen Produktionsstätten gerieten stärker in den gesellschaftlichen Fokus. Dies wurde wenig später zum entscheidenden Treiber für den Aufschwung der britischen Arbeiterbewegung, die sich auf andere europäische Länder ausbreitete und das „Jahrhundert der Arbeiterbewegung“ einläutete.<sup>193</sup> Sie differenzierte sich im Laufe der Zeit immer weiter aus und führte schließlich zur Gründung von Gewerkschaften und sozialdemokratischen, aber auch marxistischen, kommunistischen oder sozialistischen Parteien, die sich nicht nur in Europa, sondern weltweit verbreiteten.<sup>194</sup>

Die sich ausdehnende Arbeiterbewegung ist für das Verständnis der Entwicklung von Lieferketten bedeutsam, weil sie sich für Verbesserungen der Arbeitsbedingungen in unterschiedlichen Bereichen einsetzte und somit bereits früh zur Regulierung von Arbeitsbeziehungen beitrug. Hierzu gehörten die Standardisierung und die damit verbundene Begrenzung des Arbeitstages. Später folgten die Einführung von Arbeits- und Sicherheitsbestimmungen sowie grundsätzliche Regularien zum Umgang mit Konflikten am Arbeitsplatz.<sup>195</sup> Diese Art der Regulierung ist nicht nur auf nationaler Ebene vorangetrieben worden, sondern auch durch die zunehmende Internationalisierung der Arbeiterbewegung.<sup>196</sup> Im Jahr 1919 wurde die International Labour Organization (ILO) gegründet, also die Internationale Arbeitsorganisation, die aus den Bemühungen der internationalen Arbeiterbewegung entstand und zu den ersten internationalen Organisationen gehörte. Wie im vierten Kapitel noch thematisiert werden wird, spielt die ILO bis heute für die Gestaltung internationaler Standards zur Regulierung von Arbeitsprozessen eine bedeutsame Rolle. Ohne die gesellschaftliche Mobilisierung wäre diese Entwicklung zu einem derart frühen Zeitpunkt allerdings kaum denkbar gewesen.

192 Ebd., S. 176.

193 Eric Hobsbawm, Das Jahrhundert der Arbeiterbewegung, in: UTOPIE kreativ, Sonderheft zur PDS-Programmdiskussion 2000.

194 Axel Kuhn, Die deutsche Arbeiterbewegung, Stuttgart 2004.

195 Fabrikgesetzgebung, in: Meyers Großes Konversations-Lexikon, Leipzig 1906.

196 Christoph Vormweg, Internationalisierung der Arbeiterbewegung, <https://www.ndr.de/geschichte/chronologie/internationalisierung-der-arbeiterbewegung/audio217684.html>.

Eine ähnlich bedeutsame Rolle spielten gesellschaftliche Triebkräfte bei der Bewegung für die Abschaffung der Sklaverei (Abolitionismus), die sich schon weitaus früher ab dem Jahr 1775 formiert hatte und die zur Ächtung des transatlantischen Sklavenhandels auf dem Wiener Kongress im Jahr 1814/15 führte. Aufstände gegen den Handel mit Menschen gab es zuvor bereits vielfach, insbesondere in den Kolonien, wo sich Menschen gegen die Ausbeutung und Unterdrückung zur Wehr setzten.<sup>197</sup> Doch die Dekolonisierungsbemühungen auf dem amerikanischen Kontinent zwischen 1776 und 1826<sup>198</sup> hatten eine andere Dimension. In Haiti startete die Revolution gegen die Kolonialmacht Frankreich bereits 1789, als ein Aufstand von Versklavten begann, der sich auf die Französische Revolution und deren aufklärerische Ideale berief und diese für sich reklamierte.<sup>199</sup> Ähnliche Diskussionen wurden auch in anderen kolonisierten Staaten geführt.<sup>200</sup> Zudem verstärkte sich – beeinflusst durch die neuen Ideen im Zeitalter der Aufklärung – die politische Aufmerksamkeit der Kolonialmetropolen. Dies führte zur Entstehung einer grenzüberschreitenden sozialen Bewegung, die auch von Teilen der Bevölkerung in Staaten vorangetrieben wurde, die für die Versklavung von Menschen verantwortlich waren: „11 000 Bürger aus Manchester unterstützten 1787 eine Unterschriftensammlung gegen die Sklaverei und am Boykottaufruf gegen den von Sklaven hergestellten Zucker beteiligten sich schätzungsweise 300 000 Familien. Akteure, die die Abschaffung der Sklaverei unterstützten, erhöhten in der Folge den Druck auf das britische Parlament. Dies führte 1807 schließlich zum Verbot des Handels mit Menschen in Großbritannien und 1833 zur Abschaffung der Sklaverei in den britischen Kolonien.“<sup>201</sup> Auch andere Kolonialmächte ächteten den Sklavenhandel in den folgenden Jahren nach dem Wiener Kongress.<sup>202</sup>

197 Michael Craton, Forms of resistance to slavery, in: General History of the Caribbean 2003.

198 Fabian Klose, Dekolonisation und Revolution, <http://ieg-ego.eu/de/threads/europa-und-die-welt/herrschaft/fabian-klose-dekolonisation-und-revolution#citation>.

199 Philipp Hanke, Revolution in Haiti: Vom Sklavenaufstand zur Unabhängigkeit, Köln 2017.

200 Ada Ferrer, Freedom's mirror, Cuba and Haiti in the age of revolution, Cambridge 2014.

201 Sebastian Haunss, Geschichte und Perspektiven sozialer Bewegungen, Neu-Ulm 2005, <https://shaunss.ipgovernance.eu/wp-content/uploads/2012/11/haunss-2005-geschichte-und-perspektiven-sozialer-bewegungen.pdf>, S. 5.

202 Werner Sabitzer, Der Wiener Kongress von 1814/15 schaffte Sklaverei ab, <http://www.m-media.or.at/medien/print/innenministerium-der-wiener-kongress-von-181415-schaffte-die-sklaverei-ab/2015/03/30/index.html>.

Dass gerade Großbritannien ein zentraler Treiber für eine grenzüberschreitende Bewegung der Sklavereiabschaffung wurde, geschah nicht aus rein humanitären Gründen. Vielmehr gab es die Sorge, dass Frankreich weiterhin von der Nutzung der Sklavenarbeit profitieren und sich somit einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen könnte.<sup>203</sup> Über die Ächtung des Sklavenhandels wollte man also gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen wirtschaftlichen Konkurrenten schaffen. In den amerikanischen Südstaaten wurde die Abschaffung der Sklaverei aus ökonomischen Gründen allerdings noch längere Zeit weiter blockiert. Der Amerikanische Bürgerkrieg zwischen den Nord- und den Südstaaten im Zeitraum zwischen 1861 und 1865 entzündete sich nicht zuletzt an der Diskussion über die Bedeutung der Sklaverei in den Südstaaten und an der Frage, wie unabhängig die Staaten im Kontext der Bestrebungen der „Einheit der Nation“ agieren könnten.<sup>204</sup> Im Norden war die Sklaverei bereits seit Beginn des 19. Jahrhunderts verboten worden. Im Süden spielte sie jedoch gerade mit Blick auf den Anbau von Baumwolle eine wirtschaftlich zentrale Rolle, weil man sich dort nach dem Ende des Unabhängigkeitskrieges von Textilimporten aus Großbritannien unabhängig machen und die heimische Baumwolle nutzen wollte. Die Erfindung der Baumwollentkörnungsmaschine – der sogenannten Cotton Gin –, deren Patent im Jahr 1793 beantragt wurde, beförderte die Sklaverei in den Südstaaten, weil dadurch mehr Baumwolle verarbeitet werden konnte, aber auch mehr menschliche Arbeitskraft vonnöten war. Die Erfindung verhalf Betrieben, in denen Menschen zur unbezahlten Sklavenarbeit gezwungen wurden, zu massiven Gewinnen.<sup>205</sup> Neben rassistischen Motiven erklären diese ökonomischen Interessen, warum sich Akteure in den Südstaaten so massiv gegen die Abschaffung der Sklaverei wehrten. Mit dem Ende des Amerikanischen Bürgerkrieges im Jahr 1865 ist sie dennoch offiziell beendet worden, wenngleich ausbeuterische Arbeitsbedingungen weiterhin vorherrschten.<sup>206</sup> Gerade die Kämpfe um das Ende der Sklaverei in den USA verdeutlichen, wie stark der Einsatz und die Regulierung von Arbeitskraft die wirtschaftlichen Interessen berühren.

203 Alan Forrest, The Hundred Days, the Congress of Vienna and the Atlantic Slave Trade, in: Katherine Astbury / Mark Philp (Hrsg.), Napoleon's Hundred Days and the Politics of Legitimacy, London 2018.

204 Christof Mauch, Der Bürgerkrieg und das Erbe der Sklaverei, <https://www.bpb.de/themen/nord-amerika/usa/10595/der-buergerkrieg-und-das-erbe-der-sklaverei/>.

205 S. Beckert (Anm. 149), S. 110–114.

206 Catherine Armstrong, Concepts of Slavery in the United States 1865–1914, in: John Winterdyk / Jackie Jones (Hrsg.), The Palgrave International Handbook of Human Trafficking, Cham 2020.

## 2.5 Geopolitik und Deglobalisierung

Die Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg lassen sich als eine Phase globaler Verdichtung beschreiben. Mit der Einführung des Goldstandards wurde das erste internationale Währungssystem begründet, in das viele Volkswirtschaften ab 1870 bis zu seinem Zusammenbruch zu Beginn des Ersten Weltkrieges 1914 eingebunden waren. Der Goldstandard basierte auf einem festen Wechselkursystem, bei dem nationale Währungen durch eine festgelegte Umtauschrate unmittelbar in Gold eintauschbar waren.<sup>207</sup> Zudem hatte es in Europa bereits ab dem 18. Jahrhundert verschiedene Bemühungen gegeben, die internationale Standardisierung voranzubringen, um als Grundlage für den internationalen Handel und die transnationale Kommunikation gemeinsame Normen zu etablieren. Hierzu gehörte die Einführung des metrischen Systems als „Voraussetzung für ein funktionierendes nationales und internationales System von Handel und Gewerbe, das einer verlässlichen gemeinsamen Grundlage für den Austausch bedurfte“<sup>208</sup>. Für den grenzüberschreitenden Handel und Transport legte auch die Normierung der Zeitmessung einen wichtigen Grundstein: 1884 wurden bei der Internationalen Meridian-Konferenz in Washington Datumsgrenzen und globale Zeitzonen festgelegt.<sup>209</sup>

Mit Beginn des Ersten Weltkrieges setzte eine lange Phase massiven Grauens in Europa und der Welt ein und die Phase globaler Kooperation fand ein jähes Ende. Bereits zuvor hatte sich der politische und wirtschaftliche Wettbewerb zwischen den Nationalstaaten drastisch verschärft, allerdings vor allem auf rhetorischer bzw. ideologischer Ebene und weniger mit Blick auf die konkrete Form der (wirtschaftlichen) Zusammenarbeit. Doch dann trat an die Stelle wachsender wirtschaftlicher Integration ein Wettbewerb zwischen wirtschaftlich und politisch einflussreichen Ländern um Zugang zu Gebieten, Rohstoffen und Macht. In diese Zeit fällt auch die Prägung des Begriffes „Geopolitik“, der damals als politisches Paradigma etabliert und noch nicht – wie heute – als analytische Kategorie genutzt wurde. Der Begriff der Geopolitik geht ursprünglich auf den schwedischen Staatswissenschaftler Rudolf Kjellén zurück, der das Konzept im Jahr 1899 prägte. Kjellén und andere Autoren seiner Zeit entwickelten so erstmals

<sup>207</sup> Roland Wenzlhuemer, Die Geschichte der Standardisierung in Europa, <http://www.ieg-ego.eu/wenzl-huemerr-2010-de>.

<sup>208</sup> Ebd., S. 2.

<sup>209</sup> Ebd., S. 6f.

ein wissenschaftliches Konzept, das ein politisches Phänomen fassen sollte und sich an das damals bereits vorhandene imperialistische Machtstreben europäischer Staaten anschloss. Die Schriften geopolitischer Vordenker sind von Elementen der „Rassenlehre“ und rassistischem Gedankengut beeinflusst und wurden zur Legitimation für die koloniale Aufteilung Afrikas herangezogen.<sup>210</sup> Das aus der Idee der Geopolitik entstammende Konzept des „Lebensraumes“ wurde von Denkern dieser Zeit – hierzu zählt beispielsweise der Zoologe und Geograf Friedrich Ratzel – weiterentwickelt. Es etablierte sich später als zentrales Element nationalsozialistischer Außenpolitik. In Anlehnung an die Evolutionstheorie Charles Darwins propagierte Ratzel das „Überleben des Stärkeren“ und übertrug diese These auf Nationalstaaten: Damit ein Staat dauerhaft überlebensfähig sei, müsse er sich territorial ausbreiten, um Ressourcen zu sichern und im globalen Wettbewerb bestehen zu können.

Doch nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Imperialmächten bezogen sich führende Wissenschaftler dezidiert auf Ratzel und sein Werk „Politische Geographie“. Hierzu gehörten neben Kjellén der britische Geograf Halford J. Mackinder oder der US-amerikanische Admiral Alfred Thayer Mahan. Die geopolitischen Architekten dieser Zeit entwickelten politische Ideen und Konzepte mit dem Ziel, territoriale Räume zu markieren und staatliche Macht so zu sichern und auszubauen. Die Geopolitik war ein wichtiger Bestandteil des damaligen Zeitgeistes – geopolitische Denkansätze grassierten in allen Staaten mit imperialen Zielsetzungen. Sie spielten zudem eine entscheidende Rolle bei der politischen Genese des Ersten Weltkrieges. Insbesondere die beiden rivalisierenden Großmächte Deutschland und Großbritannien wurden zentral von geopolitischen Leitmotiven und der damit verbundenen Wettbewerbsidee beeinflusst.<sup>211</sup> In Deutschland legte das geopolitische Denken einen intellektuellen Grundstein für spätere rassenideologisch aufgeladene Konzepte eines „Volks ohne Raum“ und eines „Lebensraums im Osten“, dessen Eroberung die Nationalsozialisten mit ihrem Vernichtungskrieg gegen die Sowjetunion in die blutige Tat umsetzten.<sup>212</sup>

210 Gerard Toal / Simon Dalby / Paul Routledge, *The Geopolitics Reader*, London 2006.

211 Ebd., S. 15.

212 Holocaust Encyclopedia, Lebensraum, <https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/lebensraum>. Eine Einführung in die Entwicklung des „Lebensraum“-Konzeptes findet sich im Online-Lexikon zur Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa: Ulrike Jureit, Lebensraum, in: Online-Lexikon zur Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa, <https://ome-lexikon.uni-oldenburg.de/begriffe/lebensraum>.

Seinen ersten Höhepunkt fand der neu aufkeimende Imperialismus, der sich insbesondere auf den afrikanischen Kontinent konzentrierte, in der sogenannten Kongo-Konferenz, die zwischen November 1884 und Februar 1885 auf Einladung des damaligen deutschen Reichskanzlers Otto von Bismarck in Berlin durchgeführt wurde. Insgesamt unterzeichneten 14 Staaten – darunter keiner aus Afrika – die sogenannte Kongo-Akte, in der man den afrikanischen Kontinent auch formal fast vollständig in die Einflusssphären der verschiedenen Kolonialmächte aufteilte.<sup>213</sup> Der Abschluss der Konferenz gab somit den Startschuss für einen Wettlauf um die Ausbeutung von Rohstoffen und anderen Ressourcen.<sup>214</sup> Paradoxalemente wurde der Berliner Kongress damit gerecht fertigt, dass er zur Beendigung des Sklavenhandels beitragen sollte. Dieser spielte in einigen afrikanischen Ländern, obwohl der transatlantische Sklavenhandel seit dem Wiener Kongress 1814/15 formal geächtet war, weiterhin eine Rolle, weil Sklaverei „ein wichtiges Mittel zur Mobilisierung von Arbeitskräften“<sup>215</sup> darstellte. Durch externe Verwaltung sollten die afrikanischen Gebiete für den Weltmarkt unter dem Deckmantel einer vermeintlich humaneren Behandlung vonseiten der Kolonialmächte „geöffnet“<sup>216</sup> werden. Diese neue Form des Imperialismus zielte darauf ab, politische Herrschaft über andere Länder zu erlangen, um den territorialen Einfluss zu vergrößern und sich im Wettbewerb mit anderen Mächten zu behaupten. Der Zeitraum zwischen 1870 und 1914 wird daher auch als Phase des Hochimperialismus bezeichnet.<sup>217</sup>

Eine stärkere Entflechtung der Weltregionen, die auch als Deglobalisierung beschrieben werden kann, begann im Ersten Weltkrieg: „Die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung wurde unterbrochen: Europas Industrieexporte kamen faktisch zum Erliegen, da Maschinen und Rohstoffe für die Rüstungsproduktion benötigt wurden. In den europäischen Kolonien, in Lateinamerika und China entstanden in dem so geschaffenen Angebotsvakuum zahlreiche neue Industriezweige, die einen zuvor weltwirtschaftlich befriedigten Bedarf

213 Andreas Eckert, 125 Jahre Berliner Afrika-Konferenz: Bedeutung für Geschichte und Gegenwart, Hamburg 2009, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-274593>, S. 2.

214 Stelios Michalopoulos / Elias Papaioannou, The Scramble For Africa And Its Legacy, in: The New Palgrave Dictionary of Economics 2016.

215 A. Eckert (Anm. 213), S. 5.

216 Ebd., S. 2.

217 Gabriele Metzler, Die Epoche des Hochimperialismus, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/europa-zwischen-kolonialismus-und-dekolonialisierung-338/280652/die-epoche-des-hochimperialismus/>.

nun lokal deckten.“<sup>218</sup> Umgekehrt wurden aber auch Soldaten und Ressourcen aus den Kolonien nach Europa geschafft: „Es war nicht zuletzt die Fähigkeit globaler Ressourcenorganisation, die den alliierten Sieg ermöglichte.“<sup>219</sup> In der Phase nach dem Ersten Weltkrieg gelang es nicht – trotz gemeinsamer Bestrebungen der zentralen Länder –, an die wirtschaftliche Zusammenarbeit vor Kriegsbeginn anzuschließen. Die Periode zwischen dem Ersten bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges war zudem von massiven Wirtschaftskrisen geprägt, die mit der Phase der Großen Depression zwischen 1929 bis 1939 begannen und sich mit dem Zweiten Weltkrieg in den Jahren 1939 bis 1945 fortsetzten.<sup>220</sup> Diese führten zu einer Orientierung der meisten Länder auf ihre nationalen wirtschaftlichen Entwicklungen, die dadurch verstärkt wurde, dass der Staat bereits während des Krieges eine zentrale Rolle übernahm.<sup>221</sup> Großbritannien hatte bereits nach dem Ersten Weltkrieg massiv an Einfluss an die USA verloren und seine Vormachtstellung eingebüßt. Die USA nahmen ab 1919 eine immer bedeutsamere Rolle auf globaler Ebene im wirtschaftlichen und politischen Bereich ein, „ohne dass sie eine Führungsrolle planmäßig angestrebt hätten“<sup>222</sup>. Doch das Ende des Zweiten Weltkrieges machte sie „zum Ausgangspunkt wirtschaftlicher, politischer und kultureller Globalisierungstendenzen der Nachkriegszeit“<sup>223</sup>. Sie übernahmen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges als Treiber transnationaler Integration und insbesondere als Befürworter der Globalisierung also die Rolle, die vorher Großbritannien ausgefüllt hatte.

## 2.6 Die Weltmacht USA als Treiber der Globalisierung

Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges verschwand das Paradigma der Geopolitik zunächst weitestgehend aus den politischen Debatten, weil es allgemein als verpönt galt. Da es als eine intellektuelle Grundlage für die Verbrechen der Nationalsozialist:innen gegen die Menschlichkeit gedient hatte, wurde

218 J. Osterhammel / N. P. Petersson (Anm. 180), S. 75.

219 Ebd.

220 Stefan Schmalz, Soziologie der Deglobalisierung, in: Berliner Journal für Soziologie 32 (2022) 3, S. 350f.

221 J. Osterhammel / N. P. Petersson (Anm. 180), S. 80.

222 Ebd.

223 Ebd., S. 84.

es – insbesondere im US-amerikanischen Kontext – dezidiert abgelehnt.<sup>224</sup> Dies bedeutete nicht, dass geopolitische Motive um Macht und Einfluss in der Welt verschwanden – im Gegenteil. Die Welt im Zeitraum zwischen 1945 und 1990 war vom Systemwettbewerb zwischen dem kapitalistischen Westen auf der einen und der sozialistischen Sowjetunion auf der anderen Seite geprägt. Doch wurden geopolitische Überlegungen im Zuge politischer Prozesse nicht explizit als solche benannt. In wissenschaftlichen Analysen wird der Begriff der Geopolitik mittlerweile als analytische Kategorie genutzt und die Zeit zwischen 1945 und 1990 auch als Phase der „Geopolitik des Kalten Krieges“ bezeichnet.<sup>225</sup>

Der Beginn des Kalten Krieges lässt sich auf den Zeitraum 1947/48 kurz nach Ende des Zweiten Weltkrieges datieren und markierte die Einteilung der Erde in drei Welten: in eine „Erste Welt“, als Zusammenschluss kapitalistischer Staaten, die „Zweite Welt“, als Zusammenschluss kommunistischer Staaten, und die „Dritte Welt“, die die blockfreien Staaten umfasste. Der Begriff der „Dritten Welt“ war angelehnt an den Begriff des „Dritten Standes“ aus der Französischen Revolution, der sich aus seiner Machtlosigkeit erheben sollte.<sup>226</sup> Gleichzeitig ist er gerade in europäischen Debatten eher negativ konnotiert und fungiert als eine (häufig abwertende) „Sammelbezeichnung für von Armut geprägte und wenig entwickelte Länder“<sup>227</sup>. Noch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts buhlten die Sowjetunion und die USA um Verbündete in anderen Teilen der Welt. Während der Kalte Krieg im Globalen Norden weitestgehend ohne gewaltsame Auseinandersetzungen ablief, spielten sich kriegerische Auseinandersetzungen zu großen Teilen im Globalen Süden ab: „Beide Blöcke suchten sich ihre Verbündeten in Asien, Afrika und Lateinamerika, brachten sie gegeneinander in Stellung, belieferten sie mit (oft ausgemusterten) Waffen, versorgten sie mit Militärberatern und Ausbildern und hetzten sie in so genannte Stellvertreterkriege – Kriege, in denen die Blockkonfrontation stellvertretend nachvollzogen wurde, in denen der Erfolg oder der Misserfolg

224 Spektrum, Geopolitik, in: Lexikon der Geographie, Heidelberg 2001; Heinz Brill, Geopolitik in der Diskussion, in: Zeitschrift für Politik 45 (1998) 2; Hendrik W. Ohnesorge (Hrsg.), Macht und Machtverschiebung. Schlüsselphänomene internationaler Politik – Festschrift für Xuewu Gu zum 65. Geburtstag 2022.

225 G. Toal / S. Dalby / P. Routledge (Anm. 210), S. 47ff.

226 Christoph Kalter, Die Entdeckung der Dritten Welt, Dekolonisierung und neue radikale Linke in Frankreich, Frankfurt/New York, 2011.

227 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Von der „Dritten Welt“ zur „Einen Welt“, <https://www.bmz.de/de/ministerium/geschichte/dritte-welt-eine-welt-96720>.

des großen Bruders in Washington oder Moskau (oder Peking) interpretiert wurde.“<sup>228</sup>

Trotz des globalen Systemwettbewerbs ab 1945 lässt sich eine Vertiefung der Globalisierung beobachten, die sich auf die Strukturen globaler Lieferketten auswirkte. Angetrieben von den USA, die Großbritannien den Rang als größte Weltmacht nun endgültig abliefen, einigten sich einige Staaten bereits im Jahr 1944 im Rahmen des Bretton-Woods-Systems auf die Grundprinzipien eines kapitalistisch orientierten Weltwirtschaftssystems. Dieses sollte den freien Verkehr von Kapital, Waren und Gütern ermöglichen und seinen Mitgliedern große wirtschaftspolitische Freiheiten zusichern.<sup>229</sup> Zu diesem Zweck wurden neue Institutionen gegründet: „Die Weltbank (eigentlich Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, IBRD) sollte Kredite für Wiederaufbau und längerfristige ökonomische Modernisierung bereitstellen, der Internationale Währungsfonds (IWF) ein System fester Wechselkurse schaffen und den Mitgliedsstaaten über kurzfristige Zahlungsbilanzdefizite hinweghelfen und das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) ein Forum für Verhandlungen über umfassende Zollsenkungen bieten.“<sup>230</sup>

Das Bretton-Woods-System scheiterte ab 1971 an „inneren Widersprüchen“ und dem festen Wechselkurssystem; Institutionen wie die Weltbank und der IWF blieben jedoch erhalten.<sup>231</sup> Sie spielen bis heute eine bedeutsame Rolle für die globalisierten Wirtschaftsbeziehungen. In die Zeit der Gründung des Bretton-Woods-Systems fällt auch eine weitere Phase der Dekolonialisierung. Zwischen 1945 und 1955 erlangten zahlreiche Länder in West- und Südasien ihre Unabhängigkeit. Hierzu gehörte auch Indien, das 1947 unabhängig von Großbritannien wurde. Ab 1956 erklärten sich zunehmend auch afrikanische Staaten für unabhängig von den sie beherrschenden Kolonialmächten. Dies wirkte sich unmittelbar auf die Mitgliedszahl der Vereinten Nationen (VN) aus, die innerhalb eines kurzen Zeitraumes massiv anwuchs. Gehörten bei der Gründung der VN im Jahr 1945 noch 51 Staaten der Organisation an, war sie 30 Jahre später

228 Bernd Greiner / Christian Th. Müller / Dierk Walter (Hrsg.), *Heiße Kriege im Kalten Krieg*, Hamburg 2012, S. 8.

229 J. Osterhammel / N. P. Petersson (Anm. 180), S. 95.

230 Ebd., S. 93.

231 Ebd., S. 95f.

auf 144 Mitglieder angewachsen.<sup>232</sup> Dieser Zuwachs verdeutlicht, wie stark die Integration der Weltgemeinschaft innerhalb eines recht kurzen Zeitraumes auf politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Ebene voranschritt. Mit diesen Entwicklungen ging auch eine veränderte Integration von Ländern des Globalen Südens in globale Lieferketten einher, die den Wandel der globalen Arbeitsaufteilung und eine Auslagerung von Produktionsprozessen in sogenannte Entwicklungsländer begründete, die im ersten Kapitel bereits thematisiert wurde. Die 1970er-Jahre markieren den historischen Ausgangspunkt der Struktur heutiger Lieferketten, weil zu diesem Zeitpunkt ein „Weltmarkt für industrielle und agrarische Produkte entstand“<sup>233</sup>, der sich bis heute stetig weiterentwickelt und ausdifferenziert hat. Die ersten Firmen, die ihre Produktion in andere Weltregionen auslagerten, stammten aus der Textil- und Bekleidungsindustrie sowie der Elektrobranche. Durch die Auslagerung ihrer Produktionsstätten konnten sie ihre Lohnkosten senken und so höhere Gewinnmargen erzielen.<sup>234</sup> Die Wertschöpfung verblieb dennoch größtenteils in den Staaten, in denen sie ihren Firmensitz hatten – ein Aspekt, auf den im fünften Kapitel ausführlicher eingegangen wird.

Einen zentralen Einfluss auf die Struktur transnationaler Lieferketten hatte die Integration Chinas in das globale Wirtschaftssystem ab den späten 1970er-Jahren. Bis dahin war China einem System der Planwirtschaft gefolgt. Ab 1978 vollzog das Land langsam einen Wandel in Richtung einer wirtschaftlichen Öffnung, die ihren Anfang in der Landwirtschaft nahm und dann Schritt für Schritt in anderen Sektoren umgesetzt wurde. Bedeutsam für die kapitalistische Öffnung der chinesischen Wirtschaft war die Einrichtung sogenannter Sonderwirtschaftszonen, durch die sich das Land langsam an veränderte wirtschaftliche Prinzipien herantasten konnte.<sup>235</sup> Im Jahr 1992, nach Ende des Kalten Krieges, erkannte die chinesische Führung offiziell an, dass „die Marktwirtschaft nicht inkompatibel sei mit sozialistischen Prinzipien“, was letztendlich in die

232 Harald Fischer-Tiné, Dekolonisation im 20. Jahrhundert, <https://www.bpb.de/themen/kolonialismus-imperialismus/postkolonialismus-und-globalgeschichte/219139/dekolonisation-im-20-jahrhundert>.

233 Margarete Grandner / Karin Fischer (Hrsg.), Globale Ungleichheit. Über Zusammenhänge von Kolonialismus, Arbeitsverhältnissen und Naturverbrauch, Wien 2019, S. 14.

234 A. Dobelmann (Anm. 1).

235 Eswar Prasad (Hrsg.), China's Growth and Integration into the World Economy: Prospects and Challenges, International Monetary Fund, Washington, D.C. 2004, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/232/op232.pdf>, S. 2.

Gründung einer „sozialistischen Marktwirtschaft“ mündete.<sup>236</sup> Ab 1998 wurden weitere Reformen eingeleitet, um China in die globalisierte Weltwirtschaft zu integrieren. Hierunter fallen auch weitreichende Handelsliberalisierungen, die 2001 zu Chinas Beitritt in die Welthandelsorganisation (WTO) führten.<sup>237</sup> Dieser Beitritt bezeugte das Interesse Chinas, sich der globalen kapitalistischen Wirtschaftsordnung anzuschließen. In diesem Kontext setzte die chinesische Führung innenpolitische Reformen um, die ihr im Zuge des WTO-Beitritts auferlegt wurden.<sup>238</sup> Allerdings behielt der chinesische Staatsapparat – ähnlich wie der indische – einen Teil der wirtschaftlichen Kontrolle. Indien und China ließen sich also nicht vollständig auf die globale Reformagenda ein: „Statt ihre Wirtschaft bedingungslos den internationalen Handels- und Kapitalströmen zu öffnen, mischten sie in ihre Strategie eine starke Dosis staatlichen Interventionismus, um eine Diversifizierung ihrer Wirtschaft zu erreichen.“<sup>239</sup> China behielt größere Autonomie und war beispielsweise – wie im folgenden Kapitel gezeigt wird – daher von der Wirtschafts- und Finanzkrise 2007/08 nicht so stark betroffen wie westliche Länder.

Neben wirtschaftspolitischen Aspekten hatte die Globalisierungswelle der 1990er-Jahre aber auch andere Dimensionen. Während dieser Zeit wuchs das Bewusstsein, dass viele internationale Herausforderungen – wie die Bekämpfung des Klimawandels oder die Umsetzung einer Nachhaltigkeitsagenda – von der Weltgemeinschaft nur gemeinsam bewältigt werden können. Wie im ersten Kapitel bereits erläutert wurde, zielten Weltkonferenzen deshalb darauf ab, gemeinsam mit verschiedenen Akteuren, also nicht nur mit Staaten, sondern auch unter der Einbindung von Unternehmen und der Zivilgesellschaft, Lösungen für globale Herausforderungen zu formulieren.<sup>240</sup> Dabei stellte sich die grundätzliche Frage, ob Staaten bereit wären, auf einen Teil ihrer Souveränität zu verzichten und Kompetenzen auf die internationale Ebene zu verlagern, um ge-

236 Ebd.

237 Franco Algieri / Markus Taube, Chinas Beitritt zur WTO, in: Internationale Politik Quarterly vom 1. Februar 2002.

238 Shiwei Shi, Auswirkungen des Beitritts Chinas zur WTO auf die Wettbewerbspolitik in China: Eine institutionenökonomische Betrachtung, November 2009, <https://europa-kolleg-hamburg.de/wp-content/uploads/2019/02/Auswirkungen-des-Beitritts-Chinas-zur-WTO-auf-die-Wettbewerbspolitik-in-China-Eine-institutionen%C3%B6konomische-Betrachtung.pdf>.

239 D. Rodrik (Anm. 28), S. 21.

240 Dirk Messner / Franz Nuscheler, Das Konzept Global Governance: Stand und Perspektiven, <https://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2013/4540/pdf/report67.pdf>.

meinsam globale Lösungen zu finden. Diese Frage wurde in den verschiedenen Denkschulen der internationalen Beziehungen sehr unterschiedlich beantwortet<sup>241</sup> und führte unweigerlich zur Frage nach der demokratischen Kontrolle auf internationaler Ebene, die ohne eine (demokratisch gewählte) „Weltregierung“ nicht zu bewerkstelligen sei,<sup>242</sup> die wiederum dem System internationaler Anarchie ein Ende setzen würde. Als mächtigster Staat wurden die USA die treibende Kraft der politischen und wirtschaftlichen Integration. Ihre alleinige Führungsrolle stellten andere aufstrebende Staaten – insbesondere China – zunehmend infrage und sie unterliegt aktuell einem Wandlungsprozess, der sich auch auf die Organisation globaler Lieferketten auswirkt.

Die Ausführungen in diesem Kapitel verdeutlichen, dass sich die globale Arbeitsteilung, die wir in unseren heutigen Lieferketten beobachten können, erst seit den 1970er-Jahren ausdifferenziert hat. Gleichzeitig haben sich die heutigen globalen Wirtschaftsbeziehungen schon früher und über einen langen Zeitraum entwickelt. Macht- und Ungleichheitsbeziehungen zwischen Staaten im Globalen Norden und dem Globalen Süden gehen bis auf das späte 15. Jahrhundert zurück und prägen sowohl globale Wirtschaftsbeziehungen als auch unsere Lieferketten bis heute. Die Arbeiterbewegung und die Bewegungen gegen Sklavenhandel und Sklaverei haben dazu beigetragen, rechtliche Prinzipien zur Regulation von Arbeitsverhältnissen zu verankern. Die Bedeutung dieser sozialen Bewegungen kann angesichts der Tatsache, dass Sklavenarbeit, Menschenhandel und gravierende Ausbeutung von Menschen in heutigen Lieferketten nach wie vor eine Rolle spielen (siehe Kapitel 5), nicht hoch genug eingeschätzt werden. Technologische Innovationen hatten immer wieder Auswirkungen auf die Produktionsprozesse in globalen Lieferketten und werden in den kommenden Jahren mit hoher Wahrscheinlichkeit noch einmal einen dramatischen Wandel in vielen Lieferketten bewirken. Die Geopolitik hatte immer wieder entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung von wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Staaten und Unternehmen. Ihrer Bedeutung für die Zukunft der Globalisierung wendet sich das folgende Kapitel zu.

241 Ebd., S. 6–12.

242 Sebastian Müller-Franken, Die demokratische Legitimation öffentlicher Gewalt in den Zeiten der Globalisierung: Zur unhintergehbaren Rolle des Staates in einer durch Europäisierung und Internationalisierung veränderten Welt, in: Archiv des öffentlichen Rechts 134 (2009) 4; Jürgen Habermas, Konstitutionalisierung des Völkerrechts und die Legitimationsprobleme einer verfassten Weltgesellschaft, in: Journal of East-West Thought 1 (2011) 1.





### 3 Am Wendepunkt: die neue Geopolitik von Lieferketten

Gegenwärtig werden wirtschaftspolitische Entscheidungen immer stärker von geopolitischen Faktoren bestimmt. Seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine hat sich die Perspektive vieler Staaten auf die globalisierten Wirtschaftsbeziehungen verändert. Geopolitische Interessen spielen bei der Gestaltung von Lieferketten eine zunehmend bedeutsame Rolle. Viele Staaten weltweit greifen stärker in marktwirtschaftliche Prozesse ein und haben Maßnahmen ergriffen, um Lieferketten zu verlagern oder zu verändern. Die Einführung des Begriffes *Friendshoring* in die politische Landschaft verdeutlicht, dass neue Konzepte im Lieferkettenmanagement nicht mehr rein auf wirtschaftlichen Motiven gründen, sondern dass politische Ziele an Bedeutung gewinnen. Bemerkenswert ist dabei, dass diese Entwicklungen besonders stark von den USA vorangetrieben werden, die in der Vergangenheit einer der zentralen Unterstützer einer freien und globalisierten Wirtschaft waren. Ob und wie sich dies auf die Globalisierung auswirken wird, ist eine der offenen Zukunftsfragen.

### 3.1 Die Wirtschafts- und Finanzkrise

Im April 2023 hielt Jake Sullivan, der Sicherheitsberater des damaligen US-amerikanischen Präsidenten Joe Biden, eine bemerkenswerte Rede<sup>243</sup> bei der Brookings Institution, einer der weltweit führenden Thinktanks zu internationaler Politik.<sup>244</sup> Sullivan bezog sich darin zunächst auf die Rolle der USA nach dem Zweiten Weltkrieg, die dazu beigetragen hätte, eine „neue internationale ökonomische Ordnung aufzubauen“, die nicht nur zu technologischen Innovationen geführt, sondern auch den Vereinigten Staaten sowie anderen Ländern in der Welt zu neuem Wohlstand verholfen hätte. Doch erklärte er, dass diese Phase durch die geopolitischen Entwicklungen der vergangenen Jahre zu einem Ende kommen würde und läutete die Ära eines neuen Paradigmas ein, des „New Washington Consensus“: „Dieser Moment erfordert, dass wir einen neuen Konsens bilden. Deshalb verfolgen die Vereinigten Staaten unter Präsident Biden eine moderne Industrie- und

---

Bild S. 84/85: Ein international begehrtes Gut mit geopolitischer Relevanz: Halbleiter des taiwanesischen Herstellers TSMC. Hier eine Fabrik des Herstellers in Nanjing in der Volksrepublik China.

243 Jake Sullivan, Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-national-security-advisor-jake-sullivan-renewing-american-economic-leadership-the>.

244 Brookings, About Us, <https://www.brookings.edu/about-us/>.

Innovationsstrategie. Eine, die in die Quellen unserer eigenen ökonomischen und technologischen Stärke investiert, die diversifizierte und resiliente globale Lieferketten fördert, die hohe Standards für alles – von der Arbeit und der Umwelt bis hin zu bewährten Technologien und Good Governance – setzt und die Kapital für öffentliche Güter wie Klima und Gesundheit zur Verfügung stellt“<sup>245</sup> (Übers. d. A.).

Sullivan macht damit explizit, was längst zum Beginn der *geoeconomic fragmentation* geführt hat: die Umsetzung politischer Programme (*policies*), die dazu dienen, die Bedingungen für eine globale wirtschaftliche Vernetzung, beispielsweise durch Handelsbeschränkungen, zurückzudrehen.<sup>246</sup> Wie kam es zu diesem fundamentalen Wandel in der amerikanischen Wirtschaftspolitik? Sullivan erklärt dies mit dem Aufeinanderfolgen bedeutsamer Ereignisse, die den Wandel der amerikanischen Position verdeutlichen: „Eine sich verändernde globale Ökonomie hat viele arbeitende Amerikaner und ihre Gemeinschaften zurückgelassen. Eine Finanzkrise erschütterte die Mittelklasse. Eine Pandemie legte die Fragilität unserer Lieferketten offen. Ein sich veränderndes Klima bedrohte Leben und Lebensgrundlagen. Russlands Invasion in die Ukraine unterstrich die Risiken von Überabhängigkeit“<sup>247</sup> (Übers. d. A.).

Solche in der Geschichtswissenschaft als „historische Ereignisse“ titulierten Entwicklungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie grundlegende Veränderungen in Strukturen befördern und diese daher auch mittel- bis langfristig verändern können.<sup>248</sup> Der Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise 2007/08 war mit Blick auf die gesellschaftliche und politische Wahrnehmung des globalen Wirtschafts- und Finanzsystems ein Wendepunkt. Nicht nur wurden Forderungen nach einer verstärkten politischen Intervention in die Weltwirtschaft lauter,

245 Im Original: „So this moment demands that we forge a new consensus. This is why the United States, under President Biden, is pursuing a modern industrial and innovation strategy – both at home and with partners around the world. One that invests in the sources of our own economic and technological strength, that promotes diversified and resilient global supply chains, that sets high standards for everything from the labor and the environment to trusted technology and good governance, and that deploys capital to deliver on public goods like climate and health.“ J. Sullivan (Anm. 243).

246 C. Baba u. a. (Anm. 9), S. 4.

247 Im Original: „A shifting global economy left many working Americans and their communities behind. A financial crisis shook the middle class. A pandemic exposed the fragility of our supply chains. A changing climate threatened lives and livelihoods. Russia’s invasion of Ukraine underscored the risks of overdependence.“ J. Sullivan (Anm. 243).

248 William H. Sewell, Historical Events as Transformations of Structures: Inventing Revolution at the Bastille, in: Theory and Society 25 (1996) 6, S. 844.

sondern diese Zeit markierte auch das Ende der stetig wachsenden Hyperglobalisierung.<sup>249</sup> Denn erstmals seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes traten die Risiken einer vernetzten Weltwirtschaft offen zutage und wurden nicht mehr nur von globalisierungskritischen Bewegungen – wie dem Netzwerk Attac, das sich 1998 in Frankreich gegründet hatte, oder dem 1997 gegründeten und vorrangig im Globalen Süden aktiven Netzwerk People's Global Action<sup>250</sup> – thematisiert.

Die Ursachen für den Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise sind komplex und bis heute Gegenstand zahlreicher Analysen und wissenschaftlicher Auseinandersetzungen.<sup>251</sup> Ursprünglich begann die Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2007 in den USA als Immobilienkrise, die sich aber schnell zu einer Bankenkrise ausweitete. Ab Mitte des Jahres 2008 entwickelte sich diese zu einer weltweiten Wirtschaftskrise, die sich auf verschiedene Weltregionen unterschiedlich auswirkte und zu massiven Einbrüchen des Wachstums in diversen Sektoren führte.<sup>252</sup> Trotzdem erholte sich die Weltwirtschaft in der darauffolgenden Zeit relativ schnell, was auch daran lag, dass China als aufstrebender Wirtschaftsakteur noch weniger stark in die von der Krise betroffenen Lieferketten integriert war. Aufgrund ihres „nach außen abgeschlossenen Bank-basierten Finanzsektors und den strikten Kapitalverkehrs-kontrollen“ war die Volksrepublik den Risiken globaler Finanzmärkte weniger stark ausgesetzt.<sup>253</sup> Zudem ergriff China schon zu Beginn der Krise frühzeitig umfassende fiskalpolitische sowie geldpolitische Maßnahmen, um mögliche Risiken abfedern zu können.<sup>254</sup> Weil es einigen anderen Staaten ebenfalls relativ gut gelang, die Krise abzufedern, konnten die schlimmsten Folgen dort zunächst abgewendet werden.

249 Ein umfassender Literaturüberblick über die Wirtschafts- und Finanzkrise und ihre Folgen findet sich hier: Bob Bruner, The Financial Crisis of 2008: A Review of Notable Books, in: UVA Darden School of Business, Bob Bruner Blog vom 3. Dezember 2018, <https://blogs.darden.virginia.edu/bruner-blog/2018/12/the-financial-crisis-of-2008-a-review-of-notable-books/>.

250 Ulrich Brand / Patrick Makal, Kleine Geschichte der globalisierungskritischen Bewegung, Rosa Luxemburg Stiftung, Berlin 2022, [https://www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/Artikel/2-22\\_Onl-Publ\\_Globalisierungskritik.pdf](https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Artikel/2-22_Onl-Publ_Globalisierungskritik.pdf).

251 Eine ausführliche Zusammenstellung dieser Analysen findet sich bei B. Bruner (Anm. 249).

252 Bundeszentrale für politische Bildung, Globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/globalisierung/52584/globale-finanz-und-wirtschaftskrise-2008-2009>. Ein historischer Überblick zur Entwicklung der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise findet sich hier: James McBride, The U.S. Financial Crisis, in: Council on Foreign Relations vom 12. September 2018.

253 Dirk Schmidt, Die Volksrepublik China und die internationale Finanzkrise Oktober 2009, [http://www.chinapolitik.org/files/no\\_75.pdf](http://www.chinapolitik.org/files/no_75.pdf), S. 2.

254 Ebd., S. 4.

3 Am Wendepunkt: die neue Geopolitik von Lieferketten

Dennoch wurde über mögliche Folgen der Weltwirtschaftskrise für die Globalisierung intensiv diskutiert. Selbst klassische und liberal orientierte Ökonom:innen stellten im Nachgang die Prämissen einer wenig regulierten Weltwirtschaft immer stärker infrage. In den USA brach die gesellschaftliche Unterstützung für Globalisierungsbestrebungen massiv ein: „Der Anteil derjenigen, die in einer dort veranstalteten Umfrage der Aussage zustimmen, die Globalisierung sei eine gute Sache für die amerikanische Wirtschaft, ist jäh gesunken: von 42 Prozent im Juni 2007 auf 25 Prozent im März 2008. Und überraschenderweise ist das Unbehagen bei einer Reihe von Mainstream-Ökonomen angekommen, die inzwischen Zweifel an den angeblich so eindeutigen Segnungen der Globalisierung äußern.“<sup>255</sup> Daten zum globalen Handel und zu globalen Lieferketten verdeutlichen allerdings, dass sich in den Jahren nach der Wirtschafts- und Finanzkrise keine wirkliche Deglobalisierung nachweisen lässt. Vielmehr zeigt sich eine Verlangsamung von Globalisierungsprozessen.<sup>256</sup> Das Wirtschaftsmagazin „The Economist“ prägte für dieses Phänomen den Begriff der „Slowbalisation“, der mittlerweile auch in verschiedenen wissenschaftlichen Studien gebraucht wird.<sup>257</sup> Zudem lässt sich eine Verstärkung regionaler Wirtschaftskooperationen feststellen, die jedoch nicht isoliert von Globalisierungsprozessen abläuft, sondern sich in diese integriert.<sup>258</sup>

Die Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise auf globalisierte Lieferketten blieben also eher gering und die Deglobalisierung, die einige Akteure vorausgesagt hatten, blieb aus. Zudem lässt sich für diesen Zeitraum keine ökonomische Desintegration beobachten, wie sie der Internationale Währungsfonds (IWF) nun vorhersieht.<sup>259</sup> Florian Butollo und Cornelia Staritz erklären diese relative Stabilität damit, dass Globalisierung kein lineares Phänomen sei, sondern auf unterschiedlichen Ebenen ablaufe: „Die Diskussion um Deglobalisierung zeichnet oft ein bipolares Bild globaler Produktion,

255 D. Rodrik (Anm. 28), S. 16.

256 Gabriel Felbermayr / Holger Görg, Die Folgen von Covid-19 für die Globalisierung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 21 (2020) 3. Siehe auch: Karl-Heinz Paqué, Die Corona-Krise: Ende der Globalisierung, Europa im Unterricht, [https://www.europaimunterricht.de/fileadmin/europaimunterricht/pdf/Unterrichtseinheiten/due\\_2020\\_coronakrise\\_und\\_globalisierung.pdf](https://www.europaimunterricht.de/fileadmin/europaimunterricht/pdf/Unterrichtseinheiten/due_2020_coronakrise_und_globalisierung.pdf).

257 The Economist (Anm. 8).

258 Florian Butollo / Cornelia Staritz, Deglobalisierung, Rekonfiguration oder Business as Usual?, COVID-19 und die Grenzen der Rückverlagerung globalisierter Produktion, in: Berliner Journal für Soziologie 32 (2022) 3.

259 C. Baba u. a. (Anm. 9).

das auf einer reduktionistischen global-lokal Dichotomie und einer simplen Gegenüberstellung von Off- und Re-/Nearshoring beruht. Diese Sichtweise unterschlägt, dass globale Produktionsnetzwerke dynamisch und multiskalar sind, das heißt unterschiedliche geografische Skalen und Reichweiten von Produktionsprozessen (lokal, regional, national, global) in Netzwerken agieren, die einem steten Wandel unterliegen.<sup>260</sup> Solche Netzwerke veranschaulichen die Komplexität globaler Produktionsnetzwerke und die enge Verflechtung globaler Wirtschaftsbeziehungen, die auf verschiedenen Ebenen ablaufen und teilweise widersprüchliche Entwicklungen befördern können. Dennoch brachte die Wirtschafts- und Finanzkrise einige Grundsätze der globalisierten Welt ins Wanken, weil die USA aus ihr geschwächt hervorgingen und Chinas Bedeutung in der Weltwirtschaft zunahm. Zudem spitzt sich seit dem Ende der Wirtschafts- und Finanzkrise zwischen China und den USA ein Konflikt im Handelsbereich zu.

### 3.2 Systemische Rivalität zwischen China und den USA

Obwohl der Ausbruch des Handelskonfliktes zwischen China und den USA meist auf die Anfangszeit der ersten Präsidentschaft Donald Trumps im Jahr 2017 datiert wird, hatten sich die Spannungen zwischen beiden Ländern schon vorher verschärft. Bereits während der Regierungszeit Barack Obamas (2009 bis 2017) war die Sorge der US-Regierung gewachsen, China könne den USA als weltweit größte Wirtschaftsmacht den Rang ablaufen und wirtschaftliche Abhängigkeiten schaffen, die politisch ausgenutzt werden könnten. Tatsächlich überholte China die USA im Jahr 2011 als global größter Warenproduzent,<sup>261</sup> auch weil die USA geschwächt aus der Wirtschafts- und Finanzkrise herausgegangen waren, wohingegen China seine strategische Industriepolitik weiter ausbaute.<sup>262</sup> China löste während dieser Zeit viele mit den USA verbündete Staaten wie Deutschland oder Japan als zentrale wirtschaftliche Wettbewerber der USA ab.<sup>263</sup>

Diese Entwicklungen erhöhten den innenpolitischen Druck auf die Obama-Administration, die Machtstellung der USA zu sichern und konkrete Maßnahmen

260 F. Butollo / C. Staritz (Anm. 258), S. 398.

261 Karel Eloot / Alan Huang / Martin Lehnich, A new era for manufacturing in China, in: McKinsey & Company vom 1. Juni 2013.

262 Christoph Scherrer, Die Post-hegemoniale USA?, in: Hans-Jürgen Bieling u.a. (Hrsg.), Die Internationale Politische Ökonomie nach der Weltfinanzkrise, Wiesbaden 2014, S. 90.

263 Jin Canrong, How America's relationship with China changed under Obama, <https://www.weforum.org/stories/2016/12/america-china-relationship/>.

zu ergreifen, um dem wirtschaftlichen Aufstieg Chinas etwas entgegensetzen zu können. Der hierauf folgende Wandel in der amerikanischen Chinapolitik wird als „Pivot to Asia“ bezeichnet und führte dazu, dass die USA den Fokus – insbesondere im Indopazifik – stärker auf die regionale Zusammenarbeit richteten.<sup>264</sup> Durch Partnerschaften mit anderen Staaten der asiatisch-pazifischen Region versuchten die USA, ihre politischen Beziehungen – insbesondere die sicherheitspolitischen – in der Region auszubalancieren und zu diversifizieren.<sup>265</sup> Im Gegensatz zu späteren Maßnahmen während der ersten Präsidentschaft Donald Trumps zielten die Maßnahmen der Obama-Administration nicht auf einen aggressiven und offenen Wettbewerb mit China ab. Dennoch erzeugte die Politik, die von der US-Regierung als Ausbalancierung der Partnerschaften in der Region Asien-Pazifik („Rebalance to Asia-Pacific“) beschrieben wurde, einen Wandel der Perspektive auf China und seine Rolle als aufsteigende Wirtschaftsmacht, wenngleich sie wirtschaftliche Kooperation nicht ausschloss.

In der ersten Amtszeit von Donald Trump als US-Präsident (2017 bis 2021) begann eine (rhetorisch) aggressivere China-Politik, die Teil seiner „America First“-Strategie war. Bereits während seines Wahlkampfes im Jahr 2016 hatte Trump mit seiner Ansage „Make America Great Again“ insbesondere den Wähler:innen aus ehemals starken Industriezentren der USA das Versprechen gegeben, die Industriebasis der USA zu stärken und Arbeitsplätze „zurückzuholen“. „Zurückholen“ wollte Trump bestimmte Produktionszweige, die im Zuge der Globalisierung in andere Weltregionen, vor allem nach China, ausgelagert worden waren. Diese Ankündigung ging unmittelbar mit politischen Programmen im Wirtschafts- und Finanzbereich einher, darunter auch die Implementierung von Handelszöllen in verschiedenen Sektoren.<sup>266</sup> Das Ziel war, die Wirtschaftsbeziehungen zu China zurückzufahren – dies wird auch als *De-Coupling* bezeichnet – und das Handelsdefizit der USA gegenüber China, das sich seit 2010 immer weiter erhöht hatte, zu reduzieren.<sup>267</sup> Während der ersten Regierungszeit Donald Trumps verstärkte sich die Rivalität zwischen den beiden Weltmächten also durch Provokationen sowie wirtschaftliche und politische Initiativen auf beiden Seiten.<sup>268</sup>

264 Janine Davidson, The U.S. „Pivot to Asia“, in: American Journal of Chinese Studies 21 (2014).

265 J. Carrong (Anm. 263).

266 Fumiaki Kubo, Reading the Trump Administration's China Policy, in: Asia-Pacific Review 26 (2019) 1.

267 Georg Erber, Handelsbilanzstreit zwischen den USA und China, in: Wirtschaftsdienst 99 (2019) 8.

268 Hanns Günther Hilpert / Gudrun Wacker, Chinesische Narrative über die USA, in: Stiftung Wissenschaft und Politik (Hrsg.), Strategische Rivalität zwischen USA und China, Berlin Februar 2020.

Der Konflikt erhärtete sich zusätzlich dadurch, dass sich die chinesische Innen- und Außenpolitik seit der Machteroberung durch Xi Jinping im Jahr 2013 veränderte. Xi baute seinen politischen Einfluss in den vergangenen Jahren zunehmend aus und hob die Amtszeitbegrenzung chinesischer Präsidenten, die bis dahin in der Verfassung verankert gewesen war, im Jahr 2018 vollständig auf. Darüber hinaus werden die öffentliche Meinungsbildung, die Wissenschafts- und Forschungsfreiheit sowie viele weitere Bereiche des gesellschaftlichen Lebens massiv von der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) kontrolliert und eingeschränkt. Hierbei greift die chinesische Regierung auf vielfältige Formen von Überwachungs-technologien zurück, was den Widerstand gegen die politische Führung weiter erschwert.<sup>269</sup> Dennoch gab es immer wieder Proteste gegen die repressive chinesische Politik, zuletzt im Jahr 2022 gegen die sehr restriktiven Null-Covid-Maßnahmen der Regierung. Die Demonstrationen hielten damals zwar nicht lange an, überraschten aber trotzdem viele internationale Beobachter:innen, weil sie die Frustration über die chinesische Regierung im eigenen Land offenlegten.<sup>270</sup>

Der Wettstreit zwischen den USA und China wird häufig als „strategische Rivalität“ bezeichnet und beschreibt die Konkurrenz um die jeweilige Machtstellung im internationalen System, die sich über verschiedene Politikfelder wie die Handels-, Finanz- und Wirtschaftspolitik und die Technologieentwicklung erstreckt.<sup>271</sup> Auf verschiedenen Ebenen – im Wirtschafts- und Technologiebereich, aber auch in der Sicherheitspolitik – kämpfen beide Staaten um die globale Vormachtstellung. Der US-chinesische Handelskonflikt wird hierbei von beiden Seiten „politisch instrumentalisiert und ist eng mit weltordnungspolitischen Fragen verbunden“<sup>272</sup>. Auf technologischer Ebene sind beide Staaten längst da-

269 Alvin Y. So, The Rise of Authoritarianism in China in the early 21st Century, in: International Review of Modern Sociology 45 (2019) 1.

270 Kin-man Chan, Unwritten Endings: Revolutionary Potential of China's A4 Protest, in: Sociologica 7 (2023) 1.

271 Barbara Lippert / Volker Perthes, Strategische Rivalität zwischen USA und China, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin Februar 2020, <https://www.swp-berlin.org/publikation/strategische-rivalitaet-zwischen-usa-und-china>, S. 5ff. Siehe auch: Angela Stanzel / Gudrun Wacker, Weder ist Taiwan eine „abtrünnige Provinz“, noch geht es um „Wieder“-Vereinigung – der Westen darf nicht alles glauben, was China strategisch propagiert, in: Neue Zürcher Zeitung vom 19. Juni 2023.

272 Tim Rühlig, Aktionsplan China und Außenpolitik. Was Deutschland tun muss, um im Systemwettbewerb mit China zu bestehen, Berlin September 2021, <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/aktionsplan-china-und-aussenpolitik>.

mit beschäftigt, jeweils eigene, zum Teil nicht miteinander kompatible Systeme zu entwickeln und den anderen durch Exportkontrollen von der Nutzung dieser Systeme auszuschließen.<sup>273</sup> Weil die Beziehungen zwischen China und den USA in den vergangenen Jahren immer konfliktiver wurden, wird zunehmend von einem Systemwettbewerb zwischen einem demokratischen (westlichen) System und einem autoritären Gegenmodell, das China anbietet, gesprochen. Auf Basis des systemischen Wettbewerbs zwischen den beiden Staaten wiederum, die auch als „Großmächte“ bezeichnet werden, verschärfte sich die Wahrnehmung der gegenseitigen Bedrohung in den vergangenen Jahren. Divergierende Normen und Werte, die sich um Fragen der Demokratie und grundlegender Freiheitsrechte drehen, sind zentraler Bestandteil des Konfliktes.<sup>274</sup>

Weil auch andere Weltregionen – nicht zuletzt aufgrund ihrer wirtschaftlichen Verflechtungen mit diesen beiden Staaten – zunehmend von der systemischen Rivalität zwischen China und den USA betroffen sind, prägt dieser Konflikt die internationalen Beziehungen seit 2018 immer intensiver. Auch in der EU wird China seit 2019 offen als „systemischer Rivale“ bezeichnet, was auch eine Reaktion auf die autoritären Tendenzen in China ist, die sich infolge des Amtsantritts von Xi Jinping im Jahr 2013 weiter verstärkt haben. Dabei spielt insbesondere die Frage nach der Zukunft Taiwans eine wichtige Rolle. Doch über die systemische Rivalität hinaus beschreibt die EU China sowohl als „Wettbewerber“ als auch als „Partner“. Dieser Dreiklang ist angesichts zunehmender geopolitischer Spannungen in den bilateralen Beziehungen nicht einfach umzusetzen.

### 3.3 Taiwans Bedeutung für globale Lieferketten

Der Status der südöstlich des chinesischen Festlands gelegenen Insel Taiwan ist seit Langem umstritten. Die Volksrepublik China sieht sie als Teil ihres eigenen nationalstaatlichen Herrschaftsgebietes an. De facto wird sie jedoch

273 Hanns W. Maull / Angela Stanzel / Johannes Thimm, USA und China auf Kollisionskurs, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin März 2023, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2023S02/#hd-d33174e2605>. Siehe auch: Helmut Martin-Jung, Kampf um Computerchips zwischen USA und China: US-Regierung holt zum Schlag aus, in: Süddeutsche Zeitung vom 2. Januar 2024; Florian Müller, China: So wollen die USA die letzten Chip-Schlupflöcher stopfen, in: Süddeutsche Zeitung vom 18. Oktober 2023; Martin Kölling / Joachim Hofer, Geopolitik: Deutsche Abhängigkeit von Taiwans Chipbranche bleibt bestehen, in: Handelsblatt vom 12. Januar 2024.

274 T. Rühlig (Anm. 272), S. 10f.

seit dem Ende des chinesischen Bürgerkrieges 1949 als „Republik China“ unabhängig verwaltet und „war nie Bestandteil der Volksrepublik China“<sup>275</sup>. Zugleich propagiert die Volksrepublik international das „Ein-China-Prinzip“, das die Anerkennung der Volksrepublik als alleinige Staatsmacht des Territoriums einfordert, welches neben Taiwan auch Hongkong und Macau umfasst.<sup>276</sup> Um die Beziehungen zur Volksrepublik China nicht zu gefährden, pflegen nur sehr wenige Staaten offizielle diplomatische Kontakte zu Taiwan. Gleichzeitig bestehen jedoch inoffizielle Beziehungen zu zahlreichen westlichen Staaten, nicht zuletzt den USA, die auch sicherheitspolitisch eng an der Seite Taiwans stehen. Seit 2016 spitzt sich der Konflikt zwischen China und Taiwan zu. Zum einen propagiert der chinesische Staatspräsident Xi sehr offensiv das „Ein-China-Prinzip“ und kündigte an, bis zum Ende seiner Amtszeit eine „Vereinigung“ mit Taiwan umsetzen zu wollen.<sup>277</sup> Zum anderen betonte die Regierung Taiwans – das sich seit Ende der 1980er-Jahre schrittweise demokratisiert hat – verstärkt die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit gegenüber der Volksrepublik, ein Kurs, den auch der aktuelle Präsident Lai Ching-te verfolgt.<sup>278</sup>

An der ungewissen Zukunft Taiwans hat sich der Konflikt zwischen China und den USA in den vergangenen Jahren immer weiter entzündet. Denn Taiwan ist ein bedeutsamer Wirtschaftsstandort und ein wichtiger Dreh- und Angelpunkt globaler Lieferketten. Im Jahr 2023 stand Taiwan an achter Stelle der wichtigsten Partnerländer der USA; für Taiwan sind die USA der zweitwichtigste Handelspartner. Beide Staaten arbeiten daran, ihre wirtschaftlichen Beziehungen zueinander weiter auszubauen.<sup>279</sup> Hinzu kommt die zentrale Bedeutung Taiwans für die Produktion von Chips und Halbleitern. Diese sind als zentrale Bausteine vieler elektronischer Geräte für deren Produktion essenziell (siehe Infokasten). Aktuell konzentriert sich die Produktion von Chips und Halbleitern auf den asiatischen Raum: 64 Prozent der globalen Halbleiterproduktion fanden im Jahr 2022 in Taiwan statt. Darüber hinaus haben zwei der wichtigsten Halbleiterproduzenten ihren Sitz in Taiwan: das Unternehmen Taiwan Semiconductor

275 A. Stanzel / G. Wacker (Anm. 271).

276 Ebd.

277 H. W. Maull / A. Stanzel / J. Thimm (Anm. 273).

278 Lindsay Maizland, Why China-Taiwan Relations Are So Tense, in: Council on Foreign Relations vom 16. November 2005.

279 United States Department of State, U.S. Relations With Taiwan, 26.04.2023, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-taiwan/>.

Manufacturing (TSMC) sowie das Unternehmen United Microelectronics Corporation (UMC). Taiwan gilt also als das Zentrum der Halbleiterproduktion und verkauft seine Waren zu großen Teilen nach China sowie in andere Produktionsstätten elektronischer Güter weltweit. Im sinoamerikanischen Handelskonflikt spielt der Zugang zu diesen Gütern eine zentrale Rolle, zumal befürchtet werden muss, dass China bei einer möglichen Annexion Taiwans Exportbeschränkungen für Chips und Halbleiter erlassen könnte.<sup>280</sup> Nicht zuletzt könnte eine Annexion Taiwans durch China auch geostrategische Interessen der USA berühren, weil dadurch der Zugang der USA zum Pazifik eingeschränkt werden könnte,<sup>281</sup> was zusätzlich Auswirkungen auf die gesamte Weltwirtschaft hätte.<sup>282</sup>

### Die Bedeutung der Halbleiterindustrie für Lieferketten

Ohne Halbleiter – wie Mikrochips und integrierte Schaltkreise – würde ein großer Teil unseres täglichen Lebens weniger komfortabel aussehen. Denn sie sind essentieller Bestandteil von vielen Produkten, die wir täglich benötigen: von Elektrogeräten wie Kühlschränken oder Waschmaschinen, von Computern und Smartphones und von den meisten Fahrzeugen. Sie werden zudem in verschiedenen industriellen Prozessen eingesetzt – etwa in der Luft- und Raumfahrt, in Waffensystemen und auch in den digitalen Infrastrukturen. Der Historiker Chris Miller schreibt deswegen in seinem Buch „Chip War“, dass die Menschen zwar kaum über die winzigen Produkte nachdenken würden, diese aber die vielen Errungenschaften unserer modernen Welt überhaupt erst ermöglicht hätten.<sup>283</sup>

Nur wenige Firmen verfügen über die technologischen Fähigkeiten, um Halbleiter zu produzieren. Sie agieren dabei häufig im Auftrag von anderen großen Herstellern wie beispielsweise Apple. Ein bedeutsamer Teil der globalen Produktion von Halbleitern findet auf dem asiatischen Konti-

280 M. Kölling / J. Hofer (Anm. 273); H. Martin-Jung (Anm. 273).

281 Hanns Günther Hilpert / Alexandra Sakaki / Gudrun Wacker, Vom Umgang mit Taiwan, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2022, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2022S04/>.

282 A. Stanzel / G. Wacker (Anm. 271).

283 Chris Miller, Chip War, The Fight for the World's Most Critical Technology, London 2023.

ment statt. Taiwan spielt als Standort bei der Produktion von Halbleitern eine entscheidende Rolle. Die dortigen Hersteller produzierten im Jahr 2023 60 Prozent der Halbleiter weltweit. Die taiwanesische Produktion war im selben Jahr zudem für 90 Prozent der am weitesten entwickelten Halbleiter verantwortlich und stellt somit eine wichtige Komponente für bedeutsame Technologien bereit.<sup>284</sup> Diese hohe geografische Konzentration macht die Lieferkette besonders anfällig für Unterbrechungen. Der Aufbau von neuen Unternehmen und ihren technologischen Fähigkeiten für die Entwicklung von solch hochmodernen Chiptechnologien dauert viele Jahre bis Jahrzehnte.

Die strategische Bedeutung dieses Industriezweiges für die Entwicklung von vielen Zukunftstechnologien erklärt, warum sie im Zentrum des Systemkonfliktes zwischen China und den USA steht. Zwischen den beiden Staaten ist ein Wettbewerb um den Zugang zu und die Entwicklung von Halbleitern entbrannt, der sich durch die chinesischen Drohgebärdens, Taiwan zu annexieren, noch weiter verstärkt hat. China investiert bereits seit vielen Jahren in den Aufbau einer eigenen Halbleiterindustrie und in den Aufbau von neuen Technologien und will sich damit einen technologischen Vorteil verschaffen. Im Jahr 2022 erließen die USA Exportrestriktionen auf die Ausfuhr von weit entwickelten und in den USA produzierten Halbleitern sowie auf die technische Ausrüstung, die für die Produktion dieser Halbleiter nötig ist, nach China. Ziel dieser Exportrestriktionen war es, China den Zugang zu hoch entwickelten Halbleitern zu erschweren, um so auch die Entwicklung von anderen Technologien zu behindern.<sup>285</sup>

Mit dem ➤ CHIPS und Science Act, den die US-Regierung im August 2022 unterzeichnete, will sie darüber hinaus die Halbleiterproduktion in den USA fördern und durch den Ausbau der Produktion im eigenen Land strategisch unabhängig werden. Über den ➤ Inflation Reduction Act (IRA) sollen weitere Anreize für den Aufbau von Industriestrukturen in den USA geschaffen

284 The Economist, Taiwan's dominance of the chip industry makes it more important, in: The Economist vom 6. März 2023.

285 Inga Carry / Meike Schulze, Resilienz in transnationalen Lieferketten – Diversifizieren und Nachhaltigkeit stärken, in: PLUS, Februar 2023.

werden.<sup>286</sup> Der Wettbewerb um den Aufbau der Halbleiterindustrie zwischen China und den USA hat politische Entscheidungsträger in Europa weiter unter Druck gesetzt. Im Jahr 2020 wurden weltweit eine Billion Halbleiter hergestellt. Der Anteil der in der EU produzierten Halbleiter lag allerdings nur bei 10 Prozent.<sup>287</sup> Mittlerweile hat die Europäische Kommission mit dem Chip-Gesetz (► EU Chips Act) aus dem Jahr 2022 erste Versuche unternommen, die Halbleiterindustrie in der EU aufzubauen. Bis zum Jahr 2030 soll der Anteil der EU an der Halbleiterproduktion bei 20 Prozent liegen. Dafür stellt sie 43 Milliarden Euro bereit, um die Herstellung der begehrten Produkte in der EU anzukurbeln und den Anteil der in der EU produzierten Halbleiter zu erhöhen.<sup>288</sup> Neue Produktionsstandorte für Mikrochips sollen in Frankreich, Österreich, Belgien und Deutschland entstehen.<sup>289</sup>

China wiederum hat seine globalen Wirtschaftsbeziehungen seit seinem Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 2001 immer weiter ausgebaut und politisch genutzt. Ein wichtiges Instrument der chinesischen Wirtschaftsdiplomatie bildet dabei die Seidenstraßeninitiative, die im Englischen auch als Belt and Road Initiative (BRI) bekannt ist. Sie wurde 2013 von Xi Jinping ins Leben gerufen, um durch die Finanzierung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten Verbindungen zwischen China und seinen Handelspartnern zu stärken und physische Barrieren für den freien Verkehr von Waren, Gütern und Dienstleistungen zu senken. Im März 2022 waren 148 Staaten Teil der BRI.<sup>290</sup> Doch die neue Seidenstraßeninitiative lässt sich nicht ausschließlich auf den

286 Ebd.

287 Europäische Kommission, Europäisches Chip-Gesetz, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act\\_de](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_de).

288 Ebd.

289 Gregor Gruber, Das sind die 4 Mikrochip-Hotspots in Europa, <https://futurezone.at/b2b/mikrochip-hotspots-cluster-eu-oesterreich-ats-sachsen-loewen-grenoble-halbleiter-industrie-chips-act/402642689>.

290 Christoph Nedopil, Countries of the Belt and Road Initiative (BRI), <https://greenfdc.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri/>.

Infrastrukturaufbau reduzieren. Sie umfasst auch die Entwicklung politischer Beziehungen zu unterschiedlichen Ländern und Regionen, die Gestaltung und den Ausbau von Handelsbeziehungen sowie die finanzielle Unterstützung von Staaten und Initiativen, um Kontakt zwischen Menschen aus China und anderen Ländern herzustellen.<sup>291</sup> Weil es darum geht, die Verflechtung mit anderen Ländern insgesamt voranzutreiben und außenpolitische Beziehungen zu intensivieren, wird die Initiative von Wissenschaftler:innen auch als „Konnektivitätsstrategie“ bezeichnet. Seit etwa 2015 spielt für China dabei nicht mehr nur das Prinzip unmittelbarer geografischer Nachbarschaft eine Rolle. Vielmehr wird Belt and Road dafür genutzt, globale Verbindungen zu knüpfen: „Chinas globale Konnektivitätspolitik ist ein Beispiel für den Versuch, ein neues hegemoniales Projekt sowie eine räumliche Neuordnung zu etablieren.“<sup>292</sup> Insbesondere in Lateinamerika und Afrika konnte China seine wirtschaftlichen Beziehungen in den zurückliegenden zehn Jahren auf diese Weise stark ausbauen.<sup>293</sup>

Einige der in die BRI eingebundenen Länder veränderten in den vergangenen Jahren auch ihre Position zu Taiwan. 2018 beendeten El Salvador, Burkina Faso und die Dominikanische Republik ihre Beziehungen zu Taiwan, 2019 folgten Kiribati und die Salomoninseln. Honduras kündigte im März 2023 an, die diplomatischen Beziehungen mit China zu intensivieren, was auch in diesem Fall ein Ende der Beziehungen zu Taiwan bedeutete.<sup>294</sup> Nicht alle Hintergründe zu den Entscheidungen der jeweiligen Länder sind bekannt. Doch ist die Liste der Länder, die noch diplomatische Beziehungen zu Taiwan pflegen, immer kleiner geworden: Im Juni 2023 unterhielten „nur noch 13 kleine Staaten in der Welt diplomatische Beziehungen zur Republik China“<sup>295</sup>. Wie sich dies auch auf die Lieferketten auswirkt und inwiefern

291 Yiping Huang, Understanding China's Belt & Road Initiative: Motivation, framework and assessment, in: *China Economic Review* 40 (2016).

292 Nadine Godehardt, Andocken – Diskursmacht – Versichertheitlichung, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/chinas-neue-seidenstrassen-2022/514460/andocken-diskursmacht-versichertheitlichung/>.

293 Diana Roy, China's Growing Influence in Latin America, <https://www.cfr.org/backgrounder/china-influence-latin-america-argentina-brazil-venezuela-security-energy-bri>; David H. Shinn, China in Africa, in: John W. Harbeson / Donald S. Rothchild (Hrsg.), *Africa in world politics, Sustaining reform in a turbulent world order*, New York 2023.

294 Jessie Yeung / Eric Cheung, Taiwan recalls ambassador from Honduras, prepares to lose another diplomatic ally to China, in: CNN vom 23. März 2023.

295 A. Stanzel / G. Wacker (Anm. 271).

die chinesische Führung tatsächlich bereit ist, massiven ökonomischen Druck auszuüben, um Staaten mit Blick auf ihre Beziehungen zu Taiwan zu beeinflussen, lässt sich am Beispiel Litauen zeigen. Als Litauen Taiwan im Jahr 2022 erlaubte, eine Botschaft im Land zu eröffnen – was für die chinesische Regierung gleichbedeutend mit der offiziellen Anerkennung Taiwans durch die litauische Regierung war –, setzte sie die Verzollung litauischer Produkte aus.<sup>296</sup> Sie wies andere europäische Exporteure zudem an, ebenfalls keine Produkte aus Litauen in ihren Lieferketten zu verarbeiten, falls sie diese nach China importieren wollten. In diesem Fall war das chinesische Vorgehen nicht erfolgreich: In seiner im Jahr 2023 vorgestellten Indopazifik-Strategie unterstrich Litauen die Unterstützung für Taiwan erneut.<sup>297</sup> Die EU reichte außerdem im Januar 2022 bei der WTO Beschwerde gegen das chinesische Vorgehen ein.<sup>298</sup> Doch verdeutlicht der Fall, dass die chinesische Regierung ihre Handelsbeziehungen nutzt, um politische Ziele durchzusetzen. Die EU-Kommission berät seitdem verschiedene Möglichkeiten, um auf solche Handelsbeschränkungen reagieren zu können, zumal die Verfahren bei der WTO häufig lange dauern können.<sup>299</sup>

Dies macht klar, inwiefern sich die systemische Rivalität zwischen China und den USA auf andere Länder, globale wirtschaftliche Beziehungen und somit auf die Gestaltung von Lieferketten auswirkt. Bereits vor dem Ausbruch der Covid-Pandemie brachte die Zuspitzung des Konfliktes zwischen zwei internationalen Führungsmächten massive Unsicherheiten für andere Regionen der Welt mit sich. Gleichzeitig stellt der Konflikt das Paradigma einer auf einer liberalen Wirtschaftsordnung fußenden multilateralen Weltordnung der 1990er-Jahre infrage. Auf verschiedenen Ebenen des internationalen Systems geht der sinoamerikanische Konflikt mit politischen Blockaden einher, unter anderem auf der Ebene der Vereinten Nationen (VN) und in unterschiedlichen multilateralen Foren wie der WTO.<sup>300</sup> Aber auch auf anderen Ebenen

296 Frankfurter Allgemeine Zeitung, Taiwan-Streit mit Litauen: EU leitet WTO-Verfahren gegen China ein, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Januar 2022.

297 Thomas J. Shattuck, Lithuania's Bet on Taiwan and What It Means for Europe, in: Foreign Policy Research Institute vom 12. Juli 2023.

298 Frankfurter Allgemeine Zeitung (Anm. 296).

299 Handelskonflikte: EU berät über schärfere Maßnahmen, in: ZDFheute vom 3. Oktober 2023.

300 Laura von Daniels, Auswirkungen des US-China-Konflikts auf die multilaterale Ordnung, in: Stiftung Wissenschaft und Politik (Hrsg.), Strategische Rivalität zwischen USA und China, Berlin Februar 2020.

verstärken sich infolge der sinoamerikanischen Rivalität die Spannungen zwischen unterschiedlichen Ländern, was eine gemeinsame Lösung globaler Herausforderungen erschwert.

### 3.4 Die Pandemie: Verschärfung des geopolitischen Wettbewerbs

Auf diese ohnehin angespannte globale Situation traf im Jahr 2020 die Covid-Pandemie, die vielen Ländern und Weltregionen ihre wirtschaftlichen und politischen Abhängigkeiten vor Augen führte, weil sie massive Unterbrechungen globaler Lieferketten bedingte. Dabei spielten mehrere Aspekte eine Rolle. Erstens war mit China die wichtigste Produktionsstätte zentraler Wirtschafts- und Industriegüter massiv von der Pandemie betroffen. Innenpolitische Entscheidungen in China wie die Null-Covid-Politik und die damit verbundenen harten Lockdowns in für die globale Güterproduktion wichtigen Provinzen hatten dabei unmittelbare Auswirkungen auf die weltweite Versorgungssicherheit, aber natürlich auch auf China selbst.<sup>301</sup> Ein zweiter Faktor bestand darin, dass Covid in unterschiedlichen Weltregionen zu unterschiedlichen Zeitpunkten ausbrach. Die dadurch bedingten Lieferkettenausfälle verstärkten sich durch diese zeitliche Verschiebung zusätzlich.<sup>302</sup> Hinzu kamen drittens Unterbrechungen im globalen Güterverkehr und Einreisebeschränkungen, die von Regierungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten verhängt wurden.<sup>303</sup> Steigende Kosten erschwerten den Transport zusätzlich. Viertens deckte die Pandemie auch zentrale Schwächen globalisierter Lieferketten auf: die geografische Konzentration wichtiger Produktionsstandorte sowie das Produktionsprinzip *Just in Time* (siehe Kapitel 1.2). Geografisch konzentrierte und über das Prinzip *Just in Time*

301 Wei Liu / Xiao-Guang Yue / Paul B. Tchounwou, Response to the COVID-19 Epidemic: The Chinese Experience and Implications for Other Countries, in: International Journal of Environmental Research and Public Health 17 (2020) 7; Alina Spanuth u.a., Zero-COVID Policy and Entrepreneurship: A Multi-dimensional Perspective in the Context of China, in: Entrepreneurship Business Debates 2023.

302 Peterson K. Ozili / Thankom Arun, Spillover of COVID-19: Impact on the Global Economy, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3562570>.

303 Statista Research Department, Lieferengpässe: Gestörte globale Lieferkette, <https://de.statista.com/themen/8691/lieferengpaesse/#topicOverview>; PricewaterhouseCoopers (Hrsg.), Transport and Logistics Barometer, 2020 mid-year analysis of M&A deals, joint ventures and strategic alliances in the transport and logistics industry 2020, <https://www.pwc.de/de/transport-und-logistik/transport-and-logistics-barometer-corona-und-die-folgen-branche-im-krisenmodus.pdf>.

organisierte Lieferketten sind grundsätzlich anfälliger für Disruptionen, und zwar „unabhängig davon, ob sie global oder regional organisiert sind“<sup>304</sup>. Dies führte dazu, dass wirtschaftliche Mechanismen, die vorrangig darauf abzielen, kostengünstige Produktions- und Lieferprozesse zu organisieren, infolge der Pandemie zunehmend unter Druck gerieten.

Der Weltgemeinschaft ist es nicht gelungen, die Pandemie gemeinsam zu bewältigen. Zum Zeitpunkt ihres Ausbruchs befanden sich die USA und China bereits in einem intensiven geopolitischen Wettbewerb, der sich auch auf die Gestaltung der globalen Gesundheitspolitik während der Pandemie übertrug. Der damalige US-Präsident Donald Trump zeigte kein Interesse an multilateraler Koordination. Stattdessen leugnete er die Risiken der Pandemie und verschärfte die Gesundheitskrise somit nicht nur in den USA, sondern auch weltweit, anstatt ihr etwas entgegenzusetzen.<sup>305</sup> Auch die Europäische Union befand sich zu Beginn der Covid-Pandemie in einer Krise: Am 31. Januar 2020, kurz vor Beginn der ersten europäischen Lockdowns, schied Großbritannien aus der EU aus.<sup>306</sup> Die erste Phase der Pandemie war also von Versuchen einzelner Staaten geprägt, eigene Strategien im Umgang mit der neuen Bedrohung zu entwickeln. Für fast alle Staaten der Welt bedeutete dies, Maßnahmen zum Gesundheitsschutz, politische und verfassungsrechtliche Möglichkeiten sowie ökonomische Herausforderungen auszubalancieren, die mit den langen Unterbrechungen wirtschaftlicher Prozesse verbunden waren.<sup>307</sup> Je nachdem an welcher Stelle der Lieferkette bzw. in welchen Staaten Unternehmen ansässig waren, unterschieden sich die Herausforderungen für die nationale Versorgungssicherheit und die Steuerung wirtschaftlicher Prozesse. Für einen exportorientierten Staat wie Deutschland stellten sich andere Hürden als für Staaten, die weniger stark in globale Lieferketten integriert waren.<sup>308</sup> Insbesondere Staaten an der ersten Stufe von Lieferketten, etwa solche, die vom Rohstoffabbau und -export abhängen, waren wirtschaftlich darauf angewiesen, ihre Produktion möglichst schnell wieder hochfahren zu können. In Südafrika beispielsweise

304 F. Butollo / C. Staritz (Anm. 258), S. 405.

305 Charles F. Parker / Eric K. Stern, The Trump Administration and the COVID-19 crisis: Exploring the warning-response problems and missed opportunities of a public health emergency, in: Public Administration 100 (2022) 3; Joseph E. Stiglitz, Globalization in the aftermath of the pandemic and Trump, in: Journal of Policy Modeling 43 (2021) 4, S. 796ff.

306 Bernard Fingleton, Italexit, is it another Brexit?, in: Journal of Geographical Systems 22 (2020) 1.

307 Zhongyuan Wang, From Crisis to Nationalism?, in: Chinese Political Science Review 6 (2021) 1.

308 A. Nölke (Anm. 22).

startete die Bergbauwirtschaft in Kooperation mit der südafrikanischen Regierung ein groß angelegtes Impfprogramm, um den Arbeitsschutz in den Produktionsstätten möglichst schnell wieder gewährleisten zu können und somit nicht allzu große Einkommenseinbußen zu erleiden.<sup>309</sup>

Doch zeigte die Pandemie auch die Unsicherheit der Versorgung mancher Regionen auf. Dies gilt besonders für medizinische Lieferketten. Medizinische Schutzausrüstung – wie FFP2-Masken – wurden nur in bestimmten Ländern der Welt produziert und in ausreichender Menge vertrieben. Auch die EU war von Unterbrechungen der Lieferketten zu Beginn der Pandemie betroffen, weil diese Produkte zuvor vor allem im asiatischen Raum produziert worden waren.<sup>310</sup> Eine noch bedeutsamere Rolle spielte die Produktion von und der damit verbundene Zugang zu Impfstoffen. Die USA, die EU und Großbritannien sowie Indien, China, Russland und Kuba hatten sich bereits vor der Pandemie relativ gut in die Lieferketten medizinischer Produkte integriert. Die erhöhte Nachfrage nach diesen Gütern führte während der Pandemie allerdings zu einer Verknappung auf den globalen Märkten – und damit zu einer Konkurrenz um den Zugang zu medizinischer Schutzausrüstung. Länder in anderen Weltregionen waren vom Zugang zu diesen Lieferketten fast gänzlich ausgeschlossen, weil dort kaum bzw. überhaupt keine Produktion medizinischer Güter stattfand. Beispielsweise beherbergte der afrikanische Kontinent zu Beginn der Pandemie weniger als ein Prozent der globalen Impfstoffproduktion und kaum Produktion von medizinischer Schutzausrüstung. Ressourcenreiche Staaten oder Staatenverbünde wie die EU hingegen horteten Impfstoffe, um die eigene Versorgungssicherheit zu gewährleisten.<sup>311</sup> Diese globalen Ungleichheiten in der Verteilung und Nutzung von Impfstoffen sind historisch begründet. Sie „liegen vor allem im ungleichen Zugang zu Technologie und finanziellen Ressourcen und damit in Disparitäten, die

309 Balfour Thuthula, The COVID-19 vaccine roll-out in the mining sector, in: *Occupational Health Southern Africa* 27 (2021) 1.

310 Deutsches Ärzteblatt, Medizinische Schutzausrüstung: „Es gibt derzeit viele unseriöse Angebote“, <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/111770/Medizinische-Schutzausruestung-Es-gibt-derzeit-viele-unserioese-Angebote>.

311 Zhehan Li / Jiajun Lu / Jiamin Lv, The Inefficient and Unjust Global Distribution of COVID-19 Vaccines: From a Perspective of Critical Global Justice, in: *INQUIRY: The Journal of Health Care Organization, Provision, and Financing* 58 (2021).

sich über viele Jahrhunderte herausgebildet haben“<sup>312</sup>. Der südafrikanische Präsident Cyril Ramaphosa hatte dies bereits im Mai 2021 als „Impfstoff-Apartheid“ bezeichnet.<sup>313</sup> Nicht wenige Impfstoffe mussten später entsorgt werden, weil sie in westlichen Staaten keine Abnehmer:innen fanden: Allein in Deutschland wurden 83 Millionen Dosen Impfstoff vernichtet.<sup>314</sup>

Geopolitische Machtkonflikte spielten auch während der Pandemie eine große Rolle. Obwohl China von der Krise selbst stark betroffen war, konnte es diese nutzen, um sich im globalen Wettbewerb einen Vorteil zu verschaffen. Die chinesische Strategie wurde als „Maskendiplomatie“ bekannt und zielte darauf ab, „China als verantwortungsvolle Macht zu präsentieren, die die Pandemie erfolgreich in den Griff bekommen hat“.<sup>315</sup> Im Zeitraum zwischen März und Juni 2020 lieferte die chinesische Regierung Masken in 46 Staaten, insbesondere in solche, die im Rahmen der Seidenstraßeninitiative von strategischem Interesse waren. Ein Ziel war auch, sich gegenüber Partnerländern als verlässlicher Staat zu zeigen und sich von der EU und den USA abzugrenzen;<sup>316</sup> die wiederum reagierten und versuchten, dem chinesischen Einfluss entgegenzuwirken. So verschärfte sich der geopolitische Wettbewerb während der Pandemie, zumal die chinesische Führung die Krise nutzte, um ein globales Netzwerk im Gesundheitsbereich aufzubauen.<sup>317</sup> Gleichzeitig weigerten sich europäische Staaten – darunter auch Deutschland – zunächst, den Vorschlag Indiens und Südafrikas bei der WTO zu unterstützen, den Patentschutz für Covid-Impfstoffe für eine Weile aufzuheben, um deren Produktion erhöhen zu können.<sup>318</sup> Dies führte wiederum zu politischen Konflikten mit Staaten im Globalen Süden, wo wenig bis keine Impfstoffe produziert wurden und die deshalb von Lieferungen aus anderen

312 Philipp Köncke / Stefan Schmalz, Das Weltsystem der Impfstoffnutzung, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 52 (2022) 206, S. 38.

313 Alexander Winning, South Africa warns of ‚vaccine apartheid‘ if rich countries hog shots, in: Reuters Media vom 10. Mai 2021.

314 Klaus Ott, Corona-Pandemie: 83 Millionen Impfdosen, verfallen und vernichtet, in: Süddeutsche Zeitung vom 30. Mai 2023.

315 Helena Legarda, Die Maskendiplomatie der chinesischen Armee, <https://merics.org/de/tracker/die-maskendiplomatie-der-chinesischen-armee>.

316 Ebd.

317 Moritz Rudolf, Chinas Global Health Diplomacy, Revisiting Beijing’s Pre- and Post-COVID-19 Outreach Efforts, Bonn Oktober 2022, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/19608.pdf>.

318 Barbara Unmüßig, Corona-Pandemie, Impfstoffverteilung und globale Gerechtigkeit, <https://www.boell.de/de/2022/02/10/corona-pandemie-impfstoffverteilung-und-globale-gerechtigkeit-eine-zwischenbilanz>.

Weltregionen abhängig waren. Auch hier versuchte China, aber auch Russland, durch Lieferungen eigener Impfstoffe die bilateralen Beziehungen zu Staaten weltweit zu festigen. Dies ist als „Impfstoffdiplomatie“ bekannt geworden – eine Strategie, die als mehr oder weniger erfolgreich bewertet werden kann.<sup>319</sup>

Südafrika und Indien hatten bereits im Oktober 2020 die temporäre Freigabe der Patente für Covid-Impfstoffe vorgeschlagen. Dies sollte die weltweite Produktion von Impfstoffen ankurbeln – insbesondere in Regionen, die in der globalen Impfstoffproduktion vorher keine Rolle gespielt hatten, um auch deren Versorgungssicherheit zu gewährleisten.<sup>320</sup> Doch obwohl das Europäische Parlament diesen Vorschlag im Juni 2021 offiziell befürwortete,<sup>321</sup> verhinderten einige EU-Mitgliedstaaten – darunter auch Deutschland – dessen Umsetzung.<sup>322</sup> Dennoch unterstützten Deutschland und die EU den Aufbau von Produktionskapazitäten in verschiedenen Ländern, insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent.<sup>323</sup> Mit Unterstützung von Wissenschaftler:innen aus der ganzen Welt gelang es südafrikanischen Forscher:innen im Februar 2022 sogar, in einem Forschungslabor der Weltgesundheitsorganisation (WHO) mRNA-Impfstoffe zu replizieren. Doch aufgrund der unklaren Rechtslage bezüglich der temporären Aufhebung der Impfstoffpatente wäre die Produktion dieses Impfstoffes mit enormen rechtlichen Risiken verbunden gewesen und wurde deshalb nicht in die Tat umgesetzt.<sup>324</sup> Mittlerweile konnte im Rahmen der WTO ein Kompromiss zumindest für Covid-Impfstoffe, aber nicht für andere Produkte erzielt werden, der vorsieht, dass Unternehmen auf die Durchsetzung ihrer Patentrechte verzichten. Dies ermöglicht es auch Produzenten, die kein Patent erhoben haben, diese Produkte dennoch herzustellen, weil die Inhaber der Patentrechte ihren Anspruch darauf nicht umsetzen. Dennoch bleibt das Thema

319 Michael Leigh, Vaccine diplomacy: soft power lessons from China and Russia?, <https://www.bruegel.org/blog-post/vaccine-diplomacy-soft-power-lessons-china-and-russia>.

320 World Trade Organization, Waiver from certain Provisions of the TRIPS Agreement for the Prevention Containment and Treatment of Covid19, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/IP/C/W669R1.pdf&Open=True>.

321 Lili Bayer u.a., EU moves to limit exports of medical equipment outside the bloc, in: POLITICO vom 15. März 2020.

322 Laura Lopez Gonzales, Why won't Germany support a Covid-19 vaccine waiver? Anna Cavazzini answers this and more ahead of the EU-AU summit, <https://eu.boell.org/en/2022/02/16/why-wont-germany-support-covid-19-vaccine-waiver-anna-cavazzini-answers-and-more-ahead>.

323 Ebd.

324 Amy Maxmen, South African scientists copy Moderna's COVID vaccine, in: Nature 602 (2022) 7897.

im Rahmen vieler WTO-Verhandlungen ein Streitpunkt, vor allem zwischen Ländern des Globalen Südens und der EU, weil Erstere noch weitergehende Regelungen fordern.<sup>325</sup> Der Streit um die Patentierung von Covid-Impfstoffen verdeutlicht, dass nicht nur China, sondern auch europäische Staaten ihre politische Macht während der Pandemie einsetzen, um ihre Wirtschaft und ihre Lieferketten zu sichern. Dieser Umstand hat zu großen Vertrauensverlusten in Ländern des Globalen Südens geführt, speziell in denen, die von der Pandemie besonders stark betroffen waren.<sup>326</sup>

Unsicherheiten mit Blick auf die Impfstoffversorgung führten einigen Weltregionen während der Pandemie besonders deutlich vor Augen, dass der Aufbau eigener Produktionsstandorte und -kapazitäten für die eigene Versorgungssicherheit durchaus elementar sein kann – insbesondere dann, wenn globale Verteilungsmechanismen versagen oder nicht vorhanden sind. Dies liefert eine zusätzliche Erklärung für die allgemeine Skepsis gegenüber dem multilateralen System, auf die in Kapitel 3.6 näher eingegangen wird. Selbst innerhalb der EU, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Kapazitäten zentrale Güter beschaffen konnte, führte die Pandemie zu einem Umdenken. Während die Auslagerung bestimmter Produktionsprozesse vor Beginn der Pandemie kaum infrage gestellt wurde, steht seither stärker im Zentrum, wie die EU ihre Versorgung mit wichtigen Gütern auch in Krisenzeiten absichern kann.<sup>327</sup>

### 3.5 Der russische Angriffskrieg und seine Folgen

Mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine hat sich die Diskussion um die Zukunft globaler Lieferketten noch einmal stark verändert. Standen während der Zeit der Pandemie vorrangig Fragen nach der Versorgungssicherheit aufgrund unvorhergesehener Ereignisse im Zentrum politischer und wirtschaftlicher Debatten,

325 ET Healthworld, „Pandemic is still alive; need to extend TRIPS waiver to Covid diagnostics, therapeutics“, in: ET Healthworld Economic Times vom 30. November 2023.

326 Melanie Müller, III feeling between continents ahead of the EU-AU summit, <https://eu.boell.org/en/2022/02/14/ill-feeling-between-continents-ahead-eu-au-summit>.

327 Günther Maihold / Fabian Mühlhäuser, Instabile Lieferketten gefährden die Versorgungssicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2021, [https://www.ressourcenwende.net/wp-content/uploads/2021/12/2021A80\\_Lieferketten.pdf](https://www.ressourcenwende.net/wp-content/uploads/2021/12/2021A80_Lieferketten.pdf); Marcin Szczepański, Resilience of global supply chains, Challenges and solutions, European Parliament November 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698815/EPRS\\_BRI\(2021\)698815\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698815/EPRS_BRI(2021)698815_EN.pdf).

zeigt sich nun eine starke Politisierung der Diskussion um Abhängigkeiten in globalen Lieferketten: Konnektivität und transnationale Vernetzung werden nicht mehr per se als positiv betrachtet; vielmehr sind die damit verbundenen Risiken ins Zentrum der Diskussion gerückt. Geopolitische Spannungen und Spaltungen im Zuge des russischen Angriffskrieges treten jetzt weitaus offener zutage und strahlen weltweit auf die politischen und die wirtschaftlichen Beziehungen aus. Geopolitische Motive spielen mittlerweile auch in den Überlegungen europäischer Staaten und in Deutschland bei der Lieferkettengestaltung eine bedeutsame Rolle.

Obwohl Russland und die Ukraine nicht in gleichem Maße wie China und die USA zentral für globalisierte Lieferketten sind, besitzen sie dennoch in einigen essenziellen Sektoren Relevanz: insbesondere bei der Produktion von Weizen, Düngemitteln und Gas. Gemeinsam waren sie im Jahr 2021 für 34 Prozent der globalen Weizen- und für 17 Prozent der globalen Maisexporte verantwortlich.<sup>328</sup> Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine traf die Weltwirtschaft – vor allem Länder, die von den Importen dieser Güter abhängig sind – daher unmittelbar. Andere Weizenexporteure profitierten wiederum von einer höheren Nachfrage ihrer Güter.<sup>329</sup> Die wirtschaftlichen Auswirkungen des russischen Angriffskrieges auf unterschiedliche Akteure variieren also. Im Hinblick auf die Analyse der Konsequenzen des Krieges kann zwischen direkten Auswirkungen – wie im Falle unmittelbarer Lieferkettenunterbrechungen – und indirekten Auswirkungen – beispielsweise der Verteuerung von Lebensmitteln und anderen Gütern durch steigende Energiepreise – unterschieden werden.<sup>330</sup>

Da Deutschland zu Beginn des Jahres 2022 massiv von russischen Gaslieferungen abhängig war, hatte der russische Angriffskrieg auf die Ukraine enorme Folgen für das Land. Seitdem stand die Bundesregierung, vor allem wegen ihrer

328 Anna Caprile, Russia's war on Ukraine: Impact on food security and EU response, Europäisches Parlament 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729367/EPRS\\_ATA\(2022\)729367\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729367/EPRS_ATA(2022)729367_EN.pdf).

329 Bettina Rudloff (Hrsg.), Krieg und Hunger – Versorgungsrisiken, Lösungsansätze, Konfliktkonstellationen, Berlin 01.07.2022.

330 Anita Wölfel u.a., Russlands Krieg gegen die Ukraine – Auswirkungen und Betroffenheit aus Branchensicht, 16.07.2022, <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2022-digital-03-woelfl-et-al-ukrainekrieg-auswirkungen-brancken.pdf>; Matthias Schmelzer / Andreas Glunz, Studie: Wirtschaftliche Auswirkungen des Russland-Ukraine-Kriegs, [https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/de/pdf/Themen/2022/05/KPMG\\_Studie\\_Wirtschaftliche%20Auswirkungen%20des%20Russland-Ukraine-Kriegs.pdf](https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/de/pdf/Themen/2022/05/KPMG_Studie_Wirtschaftliche%20Auswirkungen%20des%20Russland-Ukraine-Kriegs.pdf). Siehe auch: Aylin Dülger, Die wirtschaftlichen Folgen des Ukraine-Kriegs in Grafiken, in: tagesschau vom 25. Februar 2023.

Entscheidung, die Gaspipeline Nord Stream 2 zu bauen, massiv unter Druck. Das Nord-Stream-Projekt umfasste den Bau von insgesamt vier Pipelines, die Gas von Russland nach Deutschland liefern sollten. Das erste Projekt Nord Stream 1, das zwei Leitungen umfasst, lieferte bereits seit 2018 Gas aus russischen Feldern nach Deutschland. Die Entscheidung, mit Nord Stream 2 zwei weitere Gasleitungen zu bauen, fiel 2016. Bis zur Umsetzung von Nord Stream 2 galt in Deutschland das Prinzip der Diversifizierung im Gassektor, das sich insbesondere in den 1970er- und 1980er-Jahren verfestigt hatte: „Bei der marktbeherrschenden Ruhrgas lautet damals die Maßgabe, dass nicht mehr als 30 Prozent des Gases aus einem einzelnen Land und insbesondere aus Russland stammen sollten, berichten langjährige Manager aus der Energiewirtschaft. Unter Bundeskanzler Helmut Schmidt soll es mit Blick auf die Sowjetunion sogar eine entsprechende 30-Prozent-Absprache im Bundessicherheitsrat gegeben haben.“<sup>331</sup> Im Zuge der Entscheidung, Nord Stream 2 umzusetzen, wurde dieses Prinzip immer weiter aufgeweicht und letztendlich aufgegeben. Die Europäische Kommission hatte sich deutlich gegen den Bau ausgesprochen: „Sie schaut mit Argusaugen auf Nord Stream 2, prüft die rechtliche Zulässigkeit und befindet, dass der Bau einer neuen Pipeline nicht nötig ist, um die EU-Staaten mit Energie zu versorgen. Auch wird die zu hohe Abhängigkeit von Russland ins Feld geführt, die dann noch größer würde.“<sup>332</sup> Die USA kritisierten die Entscheidung Deutschlands massiv, was einerseits geopolitische Gründe hatte, sich andererseits aber auch mit wirtschaftlichen Interessen der USA erklären lässt.<sup>333</sup> Doch die deutsche Bundesregierung hielt selbst nach der russischen Annexion der Krim im Jahr 2014 am Bau der Pipeline fest. Ein zentrales Ziel dieser Entscheidung bestand darin, die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu Russland zu stärken und den europäisch-russischen Handelsraum zu erweitern. Die Bundesregierung war bereit, hierfür Spannungen innerhalb der EU, mit den USA, aber auch innenpolitische Konflikte in Kauf zu nehmen.<sup>334</sup> Denn in Deutschland selbst stieß das Projekt ebenfalls auf Kritik: Teile der Umweltbewegung sowie Bündnis

331 Reinhard Bingener / Markus Wehner, Die Moskau-Connection. Das Schröder-Netzwerk und Deutschlands Weg in die Abhängigkeit, München 2023, S. 80.

332 Ebd., S. 205.

333 Kai Schöneberg, Umstrittene Pipeline in der Ostsee: Nord Stream 2 ist vollendet, in: taz vom 6. September 2021.

334 Kai-Olaf Lang / Kirsten Westphal, Nord Stream 2 – Versuch einer politischen und wirtschaftlichen Einordnung, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 15.12.2016, <https://www.swp-berlin.org/publication/nord-stream-2-versuch-einer-politischen-und-wirtschaftlichen-einordnung>.

90/Die Grünen kritisierten den Fokus auf den Ausbau der Abhängigkeiten von Gas aus Gründen des Klimaschutzes und wegen der Risiken starker Abhängigkeiten von Russland.<sup>335</sup> Nach der Annexion der Krim wurde aber auch die Kritik anderer politischer Akteure in Deutschland lauter.<sup>336</sup>

Neben wirtschaftspolitischen Interessen war ein weiteres Motiv für den Bau von Nord Stream, die internationale Verflechtung voranzubringen, um die Beziehungen zu anderen Staaten zu stärken. Dieser Ansatz steht in der Tradition des Narrativs „Wandel durch Handel“, das auch „Wandel durch Annäherung“ genannt wird und auf einen Vorschlag des deutschen Sozialdemokraten Egon Bahr im Jahr 1963 zurückgeht. Bahrs Vorschlag bezog sich darauf, den autoritären Staaten des Ostblocks, besonders aber der Sowjetunion eine Integration in den Weltmarkt in Aussicht zu stellen und im Gegenzug die Anerkennung von Menschen- und Bürgerrechten einzufordern. Nach langwierigen Verhandlungen im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki unterzeichneten 1975 insgesamt 35 Staaten aus dem West- und Ostblock die Schlussakte des Verhandlungsprozesses. Diese beinhaltete auch ein klares Bekenntnis zu politischen und sozialen Rechten: „Man rang den Ostblock-Herrschern in der Helsinki-Schlussakte ein Ja zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit ab.“<sup>337</sup> Die Verschriftlichung dieses Bekenntnisses ermöglichte sowohl Menschen in den Ländern der Sowjetunion als auch politischen und wirtschaftlichen Partnern, Zugeständnisse in diesen Bereichen einzufordern.<sup>338</sup>

Seit dem russischen Angriffskrieg wird in Deutschland intensiv diskutiert, ob das Prinzip „Wandel durch Handel“ insgesamt gescheitert sei. Kritische Stimmen argumentieren, dass ein politischer Wandel nicht durch die verstärkte Integration autoritärer Staaten in den internationalen Handel in Gang gesetzt werden könne.<sup>339</sup> Dem gegenüber steht die Auffassung, die Bundesregierung habe das Instrument nicht adäquat genutzt und seine prinzipiellen Möglichkeiten nicht

335 Denis Kliewer, Nord Stream 2 – Gescheiterte deutsche Osteuropa-Politik, in: MDR vom 21. Februar 2023; K. Schöneberg (Anm. 333), S. 166ff.

336 R. Bingener / M. Wehner (Anm. 331).

337 Jörg Lau, „Wandel durch Handel“, in: Internationale Politik Quarterly vom 1. September 2021.

338 Ebd.

339 Andre Zantow, Wirtschaft und Außenpolitik. Ist das Modell „Wandel durch Handel“ gescheitert?, in Deutschlandfunk Kultur vom 11. April 2023.

ausgereizt. Vielmehr hätten sowohl bezüglich der wirtschaftlichen Kooperation mit Russland als auch mit China vor allem wirtschaftliche Interessen im Fokus bilateraler Beziehungen gestanden. Menschenrechtliche, demokratische und innenpolitische Entwicklungen der Handelspartner seien dabei stiefmütterlich behandelt worden. Möglichkeiten, im Zuge von Wirtschaftskooperationen auf die Einhaltung von Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsrisiken zu drängen, hätten stärker genutzt werden müssen.<sup>340</sup> Eine Position zwischen diesen beiden Polen wertet die „Wandel durch Handel“-Politik nicht als grundsätzlich gescheitert und verweist darauf, dass sich die Frage stelle, wie die Welt ohne die wirtschaftliche Integration einiger Länder heute aussehen würde.<sup>341</sup> Ganz gleich welcher dieser drei Auffassungen man folgt: Wirtschaftliche Beziehungen und die Frage nach geeigneten Handelspartnern führen zu einer Neubewertung der eigenen Wirtschaftspolitik und stehen nicht nur für die USA, Deutschland und die EU seit Beginn des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine stärker im Fokus.

### 3.6 Versicherheitlichung und Politisierung von Lieferketten

Über die unmittelbaren und bedeutsamen Auswirkungen des russischen Angriffskrieges auf die Lieferbeziehungen zwischen Deutschland und Russland (und anderen europäischen Staaten) hinaus gibt es einen beachtlichen „Nebeneffekt“, der die Diskussion um transnationale Lieferbeziehungen weitaus fundamentaler prägt als der Krieg selbst: Seit Beginn des russischen Krieges gegen die gesamte Ukraine wird die starke Abhängigkeit von China in Deutschland und der EU intensiv diskutiert. Der völkerrechtswidrige Einmarsch russischer Truppen in die Ukraine hat die Sorge vor den möglichen Konsequenzen einer zu starken Abhängigkeit von China verstärkt – insbesondere vor dem Hintergrund der in Kapitel 3.5 bereits beschriebenen geopolitischen Spannungen, die künftig unter Umständen zur Verschlechterung der europäisch-chinesischen Beziehungen führen könnten. Eine starke wirtschaftliche und militärische Unterstützung der Ukraine wird in Europa auch damit begründet, dass

340 Ruth Kirchner / Steffen Wurzel, Deutsche China-Politik. Kein Wandel durch Handel, in: Deutschlandfunk vom 27. April 2021; Axel Berkofsky, Deutschlands Chinapolitik – schwach angefangen und stark nachgelassen, <https://www.bpb.de/themen/deutschlandarchiv/516236/deutschlands-chinapolitik-schwach-anfangen-und-stark-nachgelassen/>.

341 Gabriel Felbermayr, „Wandel durch Handel funktioniert durchaus“, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 23 (2022) 2.

der Widerstand gegen Russland eine abschreckende Wirkung auf China haben könnte.<sup>342</sup> Dahinter steht die Sorge einer hohen Abhängigkeit von als „unkalkulierbar“ wahrgenommenen Staaten und politischen Autoritäten, die Handelsbeziehungen als „Waffe“ einsetzen könnten, um ihre Gegner wirtschaftlich und somit auch politisch zu schwächen.

Dies erklärt auch, warum viele Staaten weltweit stärker in ihre Lieferkettenbeziehungen eingreifen. Die EU verfolgt im Gegensatz zur *De-Coupling*-Strategie der USA in diesem Kontext jedoch einen Ansatz, der eher darauf abzielt, ihre stärksten Abhängigkeiten zu reduzieren, als vollständige Unabhängigkeit zu erreichen.<sup>343</sup> Verschiedene Instrumente zum Schutz ihrer Lieferketten werden auf europäischer Ebene diskutiert oder wurden bereits umgesetzt (siehe Kapitel 1.3). Die deutsche China-Strategie, die 2023 verabschiedet wurde und zentrale Leitlinien für den deutschen Umgang mit China formuliert, spricht den Aspekt kritischer Abhängigkeiten an und beschreibt China als „Partner, Wettbewerber und systemischen Rivalen“. Die systemische Rivalität schließt die Zusammenarbeit mit China demnach nicht aus, vielmehr erklärt die Bundesregierung: „Die Zusammenarbeit mit China ist daher ein grundlegendes Element der China-Strategie der Bundesregierung.“<sup>344</sup> Diese Haltung hat verschiedene Gründe. Gerade für Deutschland und die EU – so zeigen einige empirische Studien – könnte der Fokus auf geopolitische Ziele und ein damit verbundener Prozess der Deglobalisierung mit Wohlstandsverlusten einhergehen.<sup>345</sup> Darüber hinaus wägen die deutsche Bundesregierung und die EU geopolitische Risiken ab. Denn eine zu starke Parteinahme für die USA im sinoamerikanischen Konflikt könnte diesen weiter verschärfen.<sup>346</sup> Die erneute Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten wird zudem unmittelbare Auswirkungen auf die Koooperationsbereitschaft der USA und somit auch auf die Zukunft der Weltwirt-

342 Barbara Patrignani, The Ukraine war: from the special operation to the risk of a "great war". Can the outcome of the conflict affect China-Taiwan relations?, Rom 2021/2022.

343 Europäische Kommission, Von der Leyen zu den Beziehungen EU/China: „Neuausrichtung in den wichtigsten Bereichen“, Pressemitteilung vom 30. März 2023.

344 Auswärtiges Amt (Hrsg.), China-Strategie der Bundesregierung, Bundesregierung, Berlin 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608578/810fdade376b1467f20bdb697b2acd58/china-strategie-data.pdf>.

345 Florian Dorn u.a., Langfristige Effekte von Deglobalisierung und Handelskriegen auf die deutsche Wirtschaft, in: ifo Schnelldienst 75 (2022) 9; Viktoria Bräuner / Hans Monath, Deutsch-chinesisches Regierungstreffen: Wo Fragen von Journalisten nicht erlaubt waren, in: Tagesspiegel vom 20. Juni 2023.

346 B. Lippert / V. Perthes (Anm. 271).

schaft haben. Trump kündigte bereits unmittelbar nach seiner Wahl an, dass er Zölle auf die Einfuhr von ausländischen Produkten – darunter insbesondere Produkte aus China, aber auch aus anderen Ländern – erheben würde. Auch für die EU bleibt Trumps Wirtschafts- und Handelspolitik wenig berechenbar, sodass sie sich unter den aktuellen Bedingungen nicht auf die USA als Partner verlassen kann. Es ist deshalb im europäischen Interesse, politisch vorzubauen, um im Falle einer weiteren Polarisierung zwischen China und den USA nicht zerrieben zu werden.

Viele westliche politische Akteure diskutieren seit dem russischen Angriffskrieg neue Politikinstrumente, durch die zentrale Abhängigkeiten von China verringert werden sollen. Ein Wandel in Richtung *Friendshoring* lässt sich in einigen Staaten bereits beobachten. Dies gilt besonders für den Rohstoffsektor. Im Juni 2022 stellten die USA ihre Idee des Minerals Security Partnership (MSP) vor. Das MSP ist eine Allianz verschiedener Partnerländer, die sich zum Ziel gesetzt haben, durch Kooperation im Bereich metallischer Rohstofflieferketten die Versorgungssicherheit der beteiligten Länder zu erhöhen. Neben den USA und Kanada gehören Australien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Japan, die Republik Korea, Schweden, das Vereinigte Königreich und die EU-Kommission zu diesem Bündnis. Mit rohstoffreichen Ländern, beispielsweise in Afrika und Lateinamerika, verhandeln die Mitglieder des MSP über Rohstoffpartnerschaften.<sup>347</sup> Die Partnerauswahl verdeutlicht, dass das MSP als Koalition gesehen werden muss, die Chinas zentrale Machtstellung in Rohstofflieferketten herausfordern will. Dies ist auch für die EU und insbesondere für Deutschland relevant, die bei vielen Rohstoffen massiv von China abhängig sind (siehe Infokästen). Deshalb will die EU-Kommission mit Instrumenten wie dem ► Critical Raw Materials Act (CRMA) europäische Rohstofflieferketten weiter diversifizieren. Hier kristallisiert sich ein neuer Ansatz europäischer Industriepolitik heraus. Es wird wieder offen über die Zurückverlagerung von Weiterverarbeitungskapazitäten – also *Reshoring* und *Nearshoring* (siehe Kapitel 1.3) – im Rohstoffbereich und sogar über den Abbau von Rohstoffen in der EU nachgedacht. Zudem soll die Abhängigkeit von Drittstaaten reduziert werden.<sup>348</sup>

347 United States Department of State, Minerals Security Partnership, <https://www.state.gov/minerals-security-partnership/>.

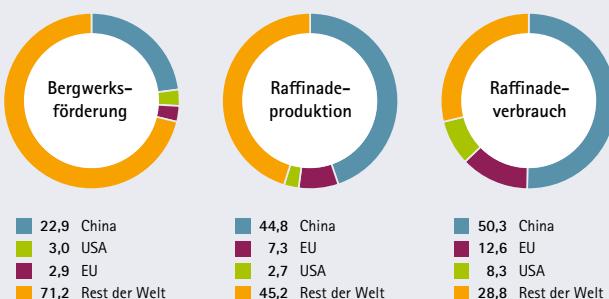
348 European Commission (Anm. 75).

## Chinas Stellung in Rohstofflieferketten

China nimmt in den Lieferketten metallischer Rohstoffe eine zentrale Stellung ein. Viele dieser Rohstoffe sind zentraler Baustein der Energie- und Mobilitätswende sowie der Digitalisierung, sie werden für die Produktion von Windrädern oder Solarpaneelen, für den Umstieg vom Verbrennungsmotor auf Elektroautos, aber auch für Smartphones und Laptops gebraucht. Nach wie vor bezieht die EU fast 100 Prozent ihrer Seltenen Erden aus der Volksrepublik. Auch bei vielen anderen Rohstoffen sind die Abhängigkeiten hoch: 97 Prozent der Magnesiumimporte, 71 Prozent der Importe von Gallium und 67 Prozent der Scandiumimporte kommen aus China. Man spricht bei derart starken Abhängigkeiten auch von „Klumpenrisiken“. Sie resultieren im Rohstoffsektor vor allem aus der zentralen Stellung Chinas bei der Schmelz- und Raffinadeproduktion – der Produktionsschritt, an dem die Erze, die man beim Rohstoffabbau aus dem Boden holt, bearbeitet werden, um sie für die industrielle Produktion nutzbar zu machen. Zwar findet in China auch Bergbau statt, doch wird der größere Teil der mineralischen Rohstoffe in Ländern des Globalen Südens abgebaut und von dort aus nach China gebracht, wo chinesische Schmelzen und Raffinerien diese Rohmaterialien für die weitere Produktion bearbeiten. Um ihre Rohstofflieferketten zu diversifizieren und die Abhängigkeiten von chinesischen Importen zu verringern, müssen europäische Akteure daher nicht nur über die Stufe des Abbaus nachdenken, sondern auch die Raffinadeproduktion in den Blick nehmen.

► Abb. 3 Durchschnittliche Anteile verschiedener Länder und Regionen an den Verarbeitungsstufen ausgewählter Metalle

Anteile in Prozent; Basismetalle (Aluminium, Blei, Kupfer, Nickel, Zink, Zinn) für 2019



Quelle: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP); Datenbasis: DERA, ROSYS

Das Konzept des *Friendshoring* stellt einen Bruch mit dem Paradigma globalisierter Lieferketten und des Freihandels dar. Eine Wirtschaftspolitik, die primär „befreundete“ Staaten in den Blick nimmt, kann allerdings das Risiko der Politisierung oder gar Versicherheitlichung von Wirtschaftsbeziehungen weiter verschärfen. Wenn Wirtschaftsbeziehungen vorrangig aus sicherheitspolitischen Interessen gestaltet werden, kann dies zu einer Unterscheidung zwischen „guten“ und „bösen“ Handelspartnern führen. Dies könnte eine Spirale in Gang setzen, aus der es schwer wird, wieder zu entkommen.<sup>349</sup> Insbesondere die USA, die das Konzept überhaupt erst in die politische Debatte gebracht haben, haben bisher nicht ausbuchstabiert, mit welchen Ländern Lieferbeziehungen intensiviert werden sollen, weil sie als „Freunde“ gelten. Neue wirtschaftliche Kooperationen schließen nicht nur demokratische Staaten ein und definieren nicht immer klare Kriterien der Zusammenarbeit. Das Konzept dient daher bislang wohl eher der Ausgrenzung Chinas und Russlands. Allgemein stellt sich die Frage, wie praktikabel der Ansatz der Abkopplung von China wirklich ist. In einigen Bereichen ist dies den USA seit der Umsetzung einer neuen Industriepolitik tatsächlich bereits gelungen, darauf wird in Kapitel 4.2 genauer eingegangen.

Gleichzeitig wirkt sich die Industriepolitik der USA nicht nur auf deren nationale Ökonomie, sondern auch auf andere Weltregionen aus, die diese Entwicklungen mitunter kritisch betrachten. Dies gilt insbesondere für die Schwellenländer, die von den Globalisierungsprozessen der vergangenen Jahre profitiert haben (siehe Kapitel 1.1). Brasilien, Russland, Indien und China hatten sich bereits 2001 unter dem Akronym BRIC zusammengetan, um ihre politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit zu intensivieren. Mit dem Beitritt Südafrikas war die BRICS-Allianz, wie wir sie heute kennen, geboren. In den vergangenen Jahren hat sich dieses Format stetig institutionell weiterentwickelt. Eine bedeutsame Rolle kommt der New Development Bank (NDB) zu, die sich insbesondere auf gemeinsame Infrastrukturmaßnahmen konzentriert.<sup>350</sup>

349 Carsten Volkery, Die neue Weltwirtschafts(un)ordnung: Nur noch Handel mit Freunden – Warum das „Friendshoring“ eine gefährliche Idee ist, in: Handelsblatt vom 16. August 2022; Research Network Sustainable Global Supply Chains, #10 Friendshoring: Rather a myth than reality, <https://www.sustainablesupplychains.org/podcast/friendshoring-rather-a-myth-than-reality/>; Adam Triggs / Samuel Hardwick, Friend-shoring fallacy: The false economy of supply chain resilience, in: East Asia Forum Quarterly 14 (Oktober 2022) 4.

350 Günther Maihold / Melanie Müller, Eine neue Entwicklungsphase der BRICS, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 17.08.2023, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2023A52/>.

BRICS stand also ursprünglich für die Stärkung der Kooperation im wirtschaftlichen Bereich.<sup>351</sup> Nachdem viele Staaten des Globalen Südens ihr Interesse an einem Beitritt bekundet hatten, wurde im August 2023 die Aufnahme weiterer Mitglieder – Argentinien, Ägypten, Äthiopien, der Iran, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate – in die Allianz beschlossen, wodurch das Forum nun noch einmal stärkeres Gewicht erhält. Im Januar 2024 traten bereits einige dieser Staaten den BRICS bei, andere Staaten wie Argentinien und Saudi-Arabien haben ihren Beitritt noch nicht formal bekundet (Stand Dezember 2024). Es handelt sich um bedeutsame Wirtschaftsmächte, die sich unter anderem darauf verständigt haben, ihren Handel künftig in ihren eigenen Währungen und nicht mehr (nur) über die Leitwährung des Dollars abzuwickeln.<sup>352</sup> Dass die BRICS gerade für Staaten des Globalen Südens zu einem wichtigen Bezugspunkt geworden sind, begründet sich auch in der in diesen Regionen herrschenden Enttäuschung gegenüber westlich – insbesondere von den USA – dominierten internationalen Organisationen, die in der Vergangenheit als wenig inklusiv wahrgenommen wurden. Staaten wie Indien oder Südafrika kritisieren die Dominanz westlicher Staaten in verschiedenen Bereichen – etwa in der globalen Handelspolitik – seit Langem immer wieder und setzen sich in verschiedenen internationalen Foren dafür ein, die Beziehungen gerechter zu gestalten.<sup>353</sup>

Viele Länder überall auf der Welt sind besorgt, in einem Handelskonflikt oder einer anders gearteten größeren politischen Konfrontation zwischen den Interessen der beiden Großmächte China und USA zerrieben zu werden, lehnen sich aber zunehmend gegen eine von den USA dominierte Weltordnung auf, weil diese selektive Interessen des Westens befördert habe.<sup>354</sup> Sie kritisieren gleichzeitig die wachsende systemische Rivalität zwischen den beiden Großmächten und versuchen, durch politische Interventionen eine Politik zu verhindern, die eine bipolare Weltordnung verfestigt. Eine multipolare Weltordnung ist für diese Staaten nicht nur attraktiver, sondern ohnehin gelebte Realität: „Im Globalen Süden kennt man diese multipolare Welt schon längst

351 Ebd.

352 Farnaz Fassihi u.a., BRICS Invites More Countries to Join. Here's What to Know, in: The New York Times vom 23. August 2023.

353 Melanie Müller / Elisabeth Hoffberger-Pippan, Südafrikas Außenpolitik: Kritik an der multilateralen Ordnung, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2023.

354 G. Maihold / M. Müller (Anm. 350).

und findet sich relativ gut zurecht darin. Mehr noch, vielerorts ist Multipolarität ein emanzipatorisches Versprechen. Der Versuch der Wiederbelebung einer bipolaren Welt, mit Autokratien wie Russland oder China auf der einen und einem westlich geführten demokratischen Lager auf der anderen Seite, findet auch deswegen im Globalen Süden keine Abnehmer. Man will sich dort nicht vorschreiben lassen, wen man sich zum Feind macht. Und man kann sich einseitige Abhängigkeiten nicht leisten.<sup>355</sup> Auch in Staaten des Globalen Südens lässt sich daher ein stärkeres Eingreifen politischer Akteure in wirtschaftliche Prozesse beobachten. So soll ein Kontext geschaffen werden, in dem sie von aktuellen geopolitischen Entwicklungen profitieren können oder von weltpolitischen Konflikten zumindest nicht ökonomisch zerrieben werden.

Das Kapitel hat verdeutlicht, dass sich eine Reihe von Prämissen der globalisierten Weltwirtschaft aktuell im Wandel befindet. Während der Corona-Pandemie standen Fragen nach der Resilienz von Lieferketten und der Erhöhung der Versorgungssicherheit stärker im Fokus der Diskussion. Bereits im Zuge der Pandemie kam es zu einem sichtbaren Wettbewerb zwischen China und Russland auf der einen Seite sowie der EU und den USA auf der anderen Seite um die Gunst der Staaten im Globalen Süden. Doch der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat die geopolitischen Beziehungen – insbesondere zwischen den Großmächten China und USA – weiter angefacht. Dieser Wettbewerb wirkt sich nicht nur auf die multilaterale Zusammenarbeit aus, sondern hat auch dazu geführt, dass politische Motive bei der Gestaltung von Lieferketten zunehmend in den Blick rücken. Es lässt sich also beobachten, dass Staaten stärker in die Gestaltung von Lieferketten eingreifen und die Knüpfung von wirtschaftlichen Beziehungen nicht mehr nur einem globalisierten Markt überlassen wollen. Allerdings sind Staaten nicht die einzigen Akteure, die für die Governance von Lieferketten verantwortlich sind. Im folgenden Kapitel werden daher die wichtigsten Akteure und ihre Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung von Lieferketten vorgestellt.

355 Johannes Plagemann / Henrik Maihack, *Wir sind nicht alle. Der globale Süden und die Ignoranz des Westens*, München 2023, S. 22.



Union#GarmentWorkers  
জোড় শ্রমিক



## 4 Die Gestalter globaler Lieferketten

Verfolgt man die einzelnen Stufen einer Lieferkette, lässt sich an jeder Stufe eine eigene Welt der Produktion entdecken, in die viele unterschiedliche Akteure eingebunden sind. Lieferketten lassen sich als „globalisierte Produktionsnetzwerke“ verstehen. An jeder Stufe kommen verschiedene Akteure zusammen und nehmen Einfluss darauf, wie die Produktion gestaltet wird: Staaten setzen den regulatorischen Rahmen und bestimmen somit die Regeln, unter denen Produktion stattfindet; Firmen übernehmen die Entwicklung, Produktion und den Vertrieb eines Produktes; die Belegschaft ist nicht nur für die konkrete Produktion eines Gutes verantwortlich, sondern kann Gewerkschaften gründen, um sich für ihre Rechte stark zu machen und etwa durch Streiks auf schlechte Produktionsbedingungen aufmerksam zu machen; und auch Gemeinden, die von wirtschaftlichen Prozessen betroffen sind, können einen wesentlichen Einfluss darauf nehmen, ob die Produktion reibungslos abläuft oder durch zivilen Ungehorsam gestört wird. Das Zusammenspiel all dieser Akteure beeinflusst die Produktionsprozesse an den jeweiligen Stufen der Lieferkette.

## 4.1 Die Governance globaler Lieferketten

Nehmen wir das Beispiel der Lieferkette von Kaffee, der im täglichen Leben vieler Menschen eine große Rolle spielt. Laut dem deutschen Kaffeeverband sind im Jahr 2022 in Deutschland pro Person täglich 3,8 Tassen Kaffee getrunken worden.<sup>356</sup> Wer den Weg seines morgendlichen Kaffees zurückverfolgt, trifft dabei auf verschiedene Akteure. Das Kaffeepulver wurde möglicherweise in einem Supermarkt oder in einer spezialisierten Kaffeehandlung vom dortigen Personal verkauft. Die Betreiber:innen des Marktes oder der Handlung hatten das Produkt mit hoher Wahrscheinlichkeit von einer großen Kaffeerösterei bezogen, wo zuvor noch Kaffeebohnen veredelt – also geröstet und gemahlen – und verpackt wurden. Die Kaffeerösterei wiederum benötigte für die Produktion Rohkaffee, den sie wiederum über spezialisierte Rohkaffeehändler oder über Abteilungen

---

Bild S. 116/117: Bangladesch, den 24. April 2024: Am elften Jahrestag des Rana-Plaza-Einsturzes fordern Aktivist:innen des Industry All Bangladesh Council in einer Protestkundgebung sichere Arbeitsbedingungen für Textilarbeiter:innen.

356 Deutscher Kaffeeverband, Entwicklung des Kaffeekonsums in Deutschland, [https://www.kaffeeverband.de/media/presse/Kaffeekonsum\\_Entwicklung.jpg](https://www.kaffeeverband.de/media/presse/Kaffeekonsum_Entwicklung.jpg).

großer Kaffeekonzerne bezogen hat. Dieser Rohkaffee kam wahrscheinlich von spezialisierten Händler:innen, die den Rohkaffee zuvor von Kleinbäuer:innen und auf Kaffeplantagen gekauft haben.<sup>357</sup> In der Fair-Trade-Lieferkette sind die technischen Verarbeitungsschritte ähnlich, doch hier mischen noch einmal andere Akteure mit: Fair-Trade-Genossenschaften spielen bei der Bestimmung des Preises eine wesentliche Rolle. Dieser wird nicht von großen Lebensmittelhändelsketten festgelegt, sondern mit den Genossenschaften abgestimmt, wodurch diese mehr Möglichkeiten haben, auf die Lohngestaltung Einfluss zu nehmen.<sup>358</sup>

In der Politikwissenschaft wird die Koordination von Lieferketten als Lieferkettengovernance bezeichnet. Dieser Begriff meint „die Gesamtheit der mit- und nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung von Sachverhalten in globalen Lieferketten, unter anderem durch verbindliche Gesetze, freiwillige Standards, Normen, Initiativen und Institutionen“<sup>359</sup>. Der Begriff „Governance“ beschreibt ein neues Verständnis des Regierens, das sich seit den 1990er-Jahren vermehrt beobachten lässt. Nicht der Staat allein setzt die Regeln, vielmehr beeinflussen auch private und zivilgesellschaftliche Akteure, wie Sachverhalte geregelt und gestaltet werden. Dem zugrunde liegt das Verständnis, dass ein Prozess, der vorrangig von Regierungen geregelt und gesteuert wird (ein sogenannter Top-down-Prozess), meist nicht zielführend sei. Vielmehr ließen sich Probleme oder Herausforderungen besser bewältigen, wenn verschiedene Akteure an der Suche nach Lösungen beteiligt seien und diese gemeinsam umsetzen würden. Dies bezeichnet man auch als Multi-Stakeholder-Ansatz, der explizit in der Globalen Nachhaltigkeitsagenda mit dem Sustainable Development Goal (SDG) 17 verankert wurde. Damit wird anerkannt, dass die erfolgreiche Umsetzung der Nachhaltigkeitsagenda nur durch gemeinsame Anstrengungen von Staaten, Wirtschaftsakteuren und Zivilgesellschaft erreicht werden kann und diese bei der Diskussion über politische Instrumente und Entscheidungen mitberücksichtigt werden müssen.

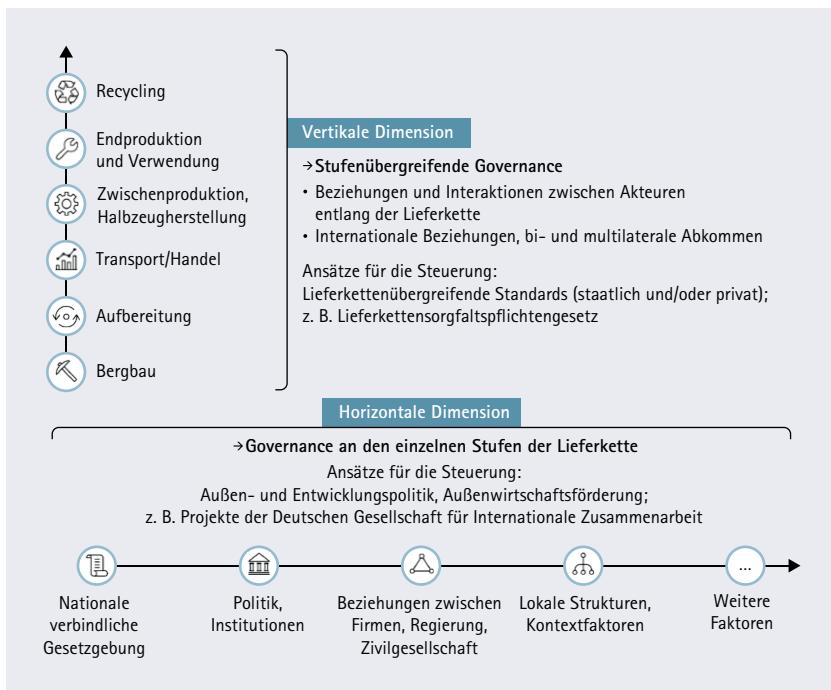
Bei der Governance von Lieferketten lässt sich noch einmal zwischen horizontal und vertikal unterscheiden. *Vertikale Governance* bezieht sich auf die

357 Dominic Loske, Hält Fairtrade was es verspricht? Eine wertschöpfungsorientierte Analyse der Fairtrade Kaffee Supply Chain, in: Schriftenreihe Logistikforschung 57 (2017).

358 Ebd.

359 Renate Mayntz, Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: Gunnar Folke Schuppert / Michael Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden 2008; M. Müller u.a. (Anm. 15).

► Abb. 4 Vertikale und horizontale Nachhaltigkeitsgovernance



Quelle: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), eigene Zusammenstellung

länderübergreifende – transnationale – Regulierung von Lieferketten. Sie umfasst die Analyse von Akteuren und Instrumenten, die einen Einfluss darauf haben, wie transnationale Lieferketten gestaltet sind.<sup>360</sup> Ein Beispiel hierfür sind bi- oder multilaterale Handelsabkommen, in denen zwei oder eben mehr Länder eine Verabredung über ihre Handelsbeziehungen treffen, die dann natürlich auch die Gestaltung der Lieferketten zwischen diesen Staaten betreffen. Im Bereich der Regulierung von Nachhaltigkeit und Menschenrechten sind Lieferketten gesetze Instrumente vertikaler Governance. Sie verpflichten Unternehmen dazu, Produkte, die sie aus anderen Staaten importieren, auf die Einhaltung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten zu prüfen. Lieferketten gesetze

360 M. Müller u.a. (Anm. 15), S. 17.

haben also eine extraterritoriale Wirkung: Sie beeinflussen nicht nur das Handeln heimischer Unternehmen, sondern können über eine Veränderung der Nachfrage auch Einfluss auf die Gestaltung von Produktionsbedingungen in anderen Ländern nehmen (siehe Kapitel 7.4).<sup>361</sup>

Die *horizontale Governance* bezieht sich hingegen auf einzelne Stufen der Lieferkette und die jeweiligen Orte, an denen die Produktion stattfindet. Horizontale Governance meint also das Zusammenspiel zwischen Akteuren, ihre Interessen und Machtverhältnisse sowie die Regeln, Governance-Bedingungen und den politischen Kontext, unter denen die Produktion an der jeweiligen Stufe organisiert wird.<sup>362</sup> Diese Bedingungen können bei der Produktion eines Gutes sehr unterschiedlich sein, eben weil es darauf ankommt, wie formelle und informelle Regeln ausgestaltet sind, wie das Verhältnis zwischen Staaten und Unternehmen geregelt ist und inwiefern zivilgesellschaftliche Belange dabei Berücksichtigung finden. Schaut man sich das Zusammenspiel von Akteuren auf horizontaler Ebene an, betrachtet man also in der Regel die Produktionsbedingungen in einem Land: Wie gestaltet sich das Verhältnis zwischen Staat und Unternehmen? Welche rechtlichen Rahmenbedingungen haben staatliche Akteure gesetzt, beispielsweise im Bereich der Nachhaltigkeit? Können Gewerkschaften ihre Rechte frei ausüben? Gibt es Multi-Stakeholder-Partnerschaften im wirtschaftlichen Bereich? Dies sind nur einige der Fragen, die sich Wissenschaftler:innen bei der Analyse dieser horizontalen Governance-Arrangements stellen.

## 4.2 Die Rückkehr des Staates

Angesichts der geopolitischen Umbrüche der vergangenen Jahre zeichnet sich ab, dass sich das Verhältnis zwischen Staat und Unternehmen wandelt und Staaten in der Gestaltung von Wirtschafts- und Handelsbeziehungen wieder eine größere Rolle einnehmen. Wie bereits im zweiten Kapitel erläutert, war die Phase zwischen 1980 bis zur Wirtschafts- und Finanzkrise von 2007/08 davon geprägt, dass Handelshemmnisse abgebaut wurden, um so die Globalisierung als gemeinsames Projekt voranzubringen. Seit dem Ende des Kalten Krieges sind die meisten Länder in das globalisierte Wirtschaftssystem integriert und haben ihre

361 Dorothea Endres / Nico Krisch, Das Lieferkettengesetz als Global Governance, in: Rechtswissenschaft 13 (2022) 4.

362 M. Müller u.a. (Anm. 15), S. 17.

wirtschaftlichen Rahmenbedingungen prinzipiell an das System der freien und kapitalistisch orientierten Marktwirtschaft angepasst. Der Zeitgeist, der nicht nur durch die starke Rolle der USA geprägt war, sondern auch durch die Bemühungen, die Trennung zwischen Ost und West zu überwinden und multilaterale Kooperationen voranzubringen, führte dazu, dass viele Staaten ihre Wirtschafts- und Handelspolitik so gestalteten, dass sie möglichst wenige Handelshemmnisse mit sich brachte: Staatliche Akteure ließen Unternehmen also einen großen Gestaltungsspielraum bei der Steuerung von Lieferketten, sowohl auf vertikaler als auch auf horizontaler Ebene. Auf vertikaler Ebene sind die transnational agierenden Konzerne (siehe Kapitel 1.1) die Akteure, die Produktionsprozesse über Länder hinweg verbinden. Doch dies wäre nicht möglich ohne weitgehende Freiheiten, die ihnen Staaten auch auf horizontaler Ebene eingeräumt haben.

Mittlerweile zeichnet sich mit dem „New Washington Consensus“ (siehe Kapitel 3.1) aber ein neues Paradigma ab und Staaten greifen vermehrt in die Gestaltung von Lieferketten ein.<sup>363</sup> Beobachter:innen dieser aktuellen Entwicklungen – darunter viele, die die Debatten in den USA intensiv verfolgen – gehen davon aus, dass sich die Prämissen der Weltwirtschaft im Wandel befinden und sich in allen Weltregionen ein Wiedererstarken einer aktiven Industriepolitik abzeichnet,<sup>364</sup> das sich mit Blick auf die Umsetzung von konkreten Programmen zur Erhöhung von Handelshemmnissen auch schon nachweisen lässt.<sup>365</sup> Die US-amerikanische Wirtschafts- und Handelspolitik konzentriert sich mittlerweile vor allem auf die Stärkung des amerikanischen Wirtschaftsstandorts. So hat die US-Regierung seit der Pandemie vermehrt protektionistische Maßnahmen auf den Weg gebracht, um Lieferketten in die USA zurückzuverlagern und gleichzeitig den chinesischen Einfluss in Lieferketten zu reduzieren. Das wichtigste Instrument ist der ➤ Inflation Reduction Act (IRA) aus dem Jahr 2022: ein Investitionsprogramm im dreistelligen Milliardenbereich, mit dem die US-Regierung Innovationen fördern sowie privates Kapital mobilisieren will, um vorrangig

363 Enrico Colombo, The New Washington Consensus: What does it entail?, in: Geopolitical Intelligence Services AG vom 19. September 2023.

364 Pinelopi K. Goldberg / Tristan Reed, Is the global economy deglobalizing? And if so, why? And what is next?, <https://www.nber.org/papers/w31115>; Jewellord T. Nem Singh, The advance of the state and the renewal of industrial policy in the age of strategic competition, in: Third World Quarterly 44 (2023) 9.

365 Gabriel Felbermayr / Martin Braml, Der Freihandel hat fertig: Wie die neue Welt(un)ordnung unseren Wohlstand gefährdet, Wien 2024.

klimafreundliche Technologien zu unterstützen und in der Folge das Wirtschaftswachstum in den USA anzukurbeln.<sup>366</sup> Mit dem ➤CHIPS and Science Act aus dem Jahr 2022 formulierte sie konkrete Maßnahmen, um die Halbleiterproduktion wieder verstärkt in den USA anzusiedeln. Zusätzlich wurden finanzielle Mittel für die Forschung in und Entwicklung von strategisch bedeutsamen Wirtschaftsbereichen bereitgestellt.<sup>367</sup> Die EU hat ihre Strategie mit Blick auf globale Lieferketten ebenfalls verändert und gab dabei ein neues Leitmotiv vor: Das Konzept der „strategischen Autonomie“ zielt darauf ab, die Handlungsfähigkeit der EU in einem zunehmend komplexeren geopolitischen Umfeld zu erhöhen.<sup>368</sup> Die erste Präsidentschaft Donald Trumps (2017 bis 2021) hat die Beziehungen der EU zu den USA zwar nicht grundsätzlich infrage gestellt, aber europäischen Staaten deutlicher bewusst gemacht, dass sie in der Lage sein sollten, unabhängiger von den USA agieren zu können. Die Wahrnehmung, dass die Abhängigkeiten auch riskant sein können, hat sich während der Pandemie verschärft, die der EU ihre starke Außenwirtschaftsorientierung sowie ihre Exportabhängigkeit vor Augen führte.<sup>369</sup> Denn die europäische Wirtschaftsstrategie ist nicht nur auf den regionalen Handel innerhalb der EU ausgerichtet, der laut Statistischem Amt der Europäischen Union (EUROSTAT) immerhin um die 60 Prozent des Handelsvolumens ausmacht.<sup>370</sup> Mittlerweile hat auch die EU Maßnahmen und Programme in verschiedenen Sektoren umgesetzt, um ihre Lieferketten zu diversifizieren und die Krisenanfälligkeit von Lieferketten zu reduzieren.<sup>371</sup>

Doch nicht nur in den USA und in der EU lässt sich ein stärkerer Fokus auf die Umsetzung von Strategien zur Stärkung regionaler Integration beobachten. Auf dem afrikanischen Kontinent verschaffte die Pandemie der Umsetzung der

366 Eric van Nostrand / Laura Feiveson, The Inflation Reduction Act and U.S. Business Investment, <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/the-inflation-reduction-act-and-us-business-investment>.

367 H. W. Maull / A. Stanzel / J. Thimm (Anm. 273), S. 26f.

368 Suzana Anghel u.a., Auf dem Weg zu „strategischer Autonomie“. Die EU im sich wandelnden geopolitischen Umfeld, Europäisches Parlament, Brüssel September 2020, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/e57e652a-084a-11eb-a511-01aa75ed71a1/language-de/format-PDF/source-250687893>.

369 Barbara Lippert / Nicolai von Ondarza / Volker Perthes (Hrsg.), Strategische Autonomie Europas, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2019, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019S02/>.

370 Bundeszentrale für politische Bildung, EU – USA – China: Handelsanteile, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/europa/135825/eu-usa-china-handelsanteile/>.

371 EUROSTAT, Statistics explained: International trade in goods by partner, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International\\_trade\\_in\\_goods\\_by\\_partner](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods_by_partner).

Afrikanischen Freihandelszone (African Continental Free Trade Area, AfCFTA) einen starken Antrieb. Das Ziel der AfCFTA, die sich am Vorbild der EU orientiert, besteht darin, die regionale Wirtschaftsintegration voranzubringen, um den innerafrikanischen Handel zu stärken. Prognosen, etwa der VN-Wirtschaftskommission für Afrika (United Nations Economic Commission for Africa, UNECA), gehen davon aus, dass die erfolgreiche Umsetzung der afrikanischen Freihandelszone dazu führen könnte, dass sich der innerafrikanische Handel in den kommenden Jahren um 40 Prozent erhöht.<sup>372</sup> Als wichtigen Meilenstein für die regionale Wirtschaftsintegration identifizierte die Afrikanische Union (AU) den freien Waren-, Güter- und Dienstleistungsverkehr auf dem afrikanischen Kontinent. Deshalb sollen durch den Abbau von Handelsbarrieren und eine Liberalisierung des gemeinsamen Marktes regionale Wirtschaftskorridore erschlossen werden.<sup>373</sup> Auch zehn südostasiatische Länder, die sich in der Vereinigung ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) zusammengeschlossen haben, intensivierten ihre Bemühungen um die regionale Wirtschaftsintegration. Dabei steht nicht nur die Verstärkung des regionalen Handels im Vordergrund, sondern auch eine Intensivierung wirtschaftlicher Beziehungen mit externen Akteuren außerhalb der Region. Auch diese Staaten verfolgen also das Ziel, regional unabhängiger von externen Schocks zu werden und die Resilienz ihrer Lieferketten zu erhöhen.<sup>374</sup> Eine Ausnahme bilden die Staaten in Lateinamerika, bei denen die wirtschaftliche Integration in den vergangenen Jahren eher schleppend vorangekommen ist, aber dennoch diskutiert wird.<sup>375</sup>

Die kritischen Ereignisse der zurückliegenden Jahre haben also auch hier eine Auswirkung darauf, wie über die Gestaltung von Lieferketten nachgedacht wird. Ob viele dieser Initiativen – insbesondere die Absichtserklärungen zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit – eher Lippenbekenntnisse sind oder ob sich Staaten

372 United Nations Economic Commission for Africa, African Continental Free Trade Area (AfCFTA) to significantly increase traffic flows on all transport modes, <https://www.uneca.org/stories/african-continental-free-trade-area-%28afcfta%29-to-significantly-increase-traffic-flows-on-all>.

373 Cyril Prinsloo, Understanding the African Continental Free Trade Agreement, 26.02.2020, <https://saiia.org.za/research/understanding-the-african-continental-free-trade-agreement/>.

374 Angela Di Pennisi Floristella / Xuechen Chen, Building resilient supply chains in uncertain times: a comparative study of EU and ASEAN approaches to supply chain resilience, in: Asia Europe Journal 20 (2022) 4.

375 Pablo Acosta / Folha de S. Paulo, Trade, regional integration and collaboration: an agenda for Brazil and Latin America, <https://www.worldbank.org/en/news/opinion/2022/06/16/comercio-integracao-regional-e-colaboracao-uma-agenda-para-o-brasil-e-a-america-latina>.

in verschiedenen Weltregionen tatsächlich auf eine intensivere Zusammenarbeit einigen können und diese auch praktisch umsetzen werden, wird sich erst in den kommenden Jahren zeigen. Doch wittern gerade rohstoffreiche Staaten im Globalen Süden eine Chance: Sie wollen die geopolitischen Umbrüche nutzen, um ihre historisch bedingte schwache Stellung in der Weltwirtschaft zu überwinden, um sich stärker in globale Lieferketten zu integrieren und um mehr Wertschöpfung im eigenen Land zu generieren. Diesem Aspekt wendet sich das fünfte Kapitel explizit zu. Im Folgenden wird das Verhältnis zwischen Staaten und Unternehmen bei der Governance von Nachhaltigkeit in Lieferketten näher betrachtet.

### 4.3 Die Governance von Nachhaltigkeit und Menschenrechten

Das Bewusstsein für die nachhaltige Regulierung von Lieferketten ist in den vergangenen Jahren gestiegen: Das Konzept der Nachhaltigkeit ist mittlerweile zu einem bedeutsamen Prinzip für Unternehmen bei der Gestaltung ihrer Lieferketten geworden (siehe Kapitel 1). Hier lassen sich einige Beobachtungen festhalten: Erstens ist das Bewusstsein dafür stetig angewachsen, dass unregulierte Lieferketten negative Auswirkungen für die Nachhaltigkeit und die Menschenrechte haben. Hierzu trugen auch transnationale Kampagnen von zivilgesellschaftlichen Organisationen bei, die die negativen Auswirkungen dieser Produktionsbedingungen sichtbar gemacht haben.<sup>376</sup> Zweitens konnten diese bereits die Zeit der Wirtschafts- und Finanzkrise dazu nutzen, um sich für eine stärkere Regulierung in Lieferketten stark zu machen. Beispielsweise nutzten Akteure in den USA die Verhandlungen um die Ausgestaltung des ➤Dodd-Frank Acts – ein Gesetz zur Finanzmarktregulierung in den USA nach der Wirtschafts- und Finanzkrise –, um darin einen Absatz zur Regulierung der Importe von Rohstoffen aus Konfliktgebieten zu verankern.<sup>377</sup> Eine Gelegenheit zur Verankerung eines solchen – sehr weitreichenden – Gesetzes hätte ohne die Krise, die überhaupt erst zu staatlichen Regulierungsbemühungen des

376 Arnim Scheidel u.a., Environmental conflicts and defenders: A global overview, in: Global Environmental Change 63 (2020); Carole-Anne Sénit, Leaving no one behind? The influence of civil society participation on the Sustainable Development Goals, in: Environment and Planning C: Politics and Space 38 (2020) 4.

377 Lukas Rüttinger / Laura Griestop, Dodd-Frank Act. UmSoRess Steckbrief, Berlin 2015, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/dokumente/umsoress\\_kurzsteckbrief\\_dfa\\_final.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/dokumente/umsoress_kurzsteckbrief_dfa_final.pdf).

Finanzmarktsektors führte, mit hoher Wahrscheinlichkeit noch länger auf sich warten lassen. Drittens lässt sich seit 2010 ein zunehmender Wandel der Regulierung von Lieferketten beobachten. Während bis dahin vor allem auf freiwillige Initiativen zur Umsetzung von Sorgfaltspflichten und Nachhaltigkeit in Lieferketten und Produktionen gebaut wurde, setzen Staaten auch hier stärker den rechtlichen Rahmen. Die Governance von Lieferketten gestaltet sich also immer mehr als ein „smart mix“, bei dem sich ein Zusammenspiel aus freiwilligen und verpflichtenden Elementen beobachten lässt (siehe Kapitel 7.1).

Ein wesentlicher Treiber für die stärkere staatliche Regulierung kam dabei von der internationalen Ebene. Die Verabschiedung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen (VN) für Wirtschaft und Menschenrechte (siehe Kapitel 1.4) hat die Sichtweise auf die Verantwortung von Firmen in globalen Lieferketten nachweislich verändert. Denn mit der Ratifizierung dieser Prinzipien erkannte die internationale Staatengemeinschaft erstmalig die Mitverantwortung von Unternehmen bei der Wahrung von Menschenrechten an. Die Ratifizierung der VN-Leitprinzipien ist daher besonders bedeutsam für die Organisation von Produktionsprozessen in transnationalen Lieferketten, über die schätzungsweise 70 Prozent der globalen Produktion organisiert sind.<sup>378</sup> Folgt man der Annahme, dass Lieferketten aus komplexen Netzwerken bestehen, kommt multinationalen Konzernen darin eine besondere Stellung zu. Sie decken „einen spezifischen Teilbereich dieses Netzwerks in Güterketten ab“ und können ihrerseits charakterisiert werden als „Netzwerk von Firmen, Standorten und vertraglich gebundenen Partnerfirmen, das seinerseits wiederum in das umfassende Netzwerk globaler Güterketten eingebunden ist“.<sup>379</sup> Anhand des Rohstoffsektors wird deutlich, dass die Machtverhältnisse in von multinationalen Konzernen geprägten Sektoren komplex sind. Denn viele Firmen haben ihren Unternehmenssitz nicht in den Ländern, in denen die Rohstoffe abgebaut werden. Im Kobaltsektor zeigt sich dies besonders deutlich: In der Demokratischen Republik Kongo werden aktuell 69 Prozent der globalen Kobaltvorkommen abgebaut. Doch lokal ansässige Firmen halten lediglich einen Anteil von 3,5 Prozent am dortigen Abbau. Die meisten Rohstoffkonzerne, die dort abbauen, haben ihren Sitz in anderen Ländern wie der Schweiz, Großbritannien oder

378 Organisation for Economic Co-operation and Development (Anm. 39).

379 Jakob Kapeller / Claudius Gräßner, Konzernmacht in globalen Güterketten, Institute for Socio-Economics (ifso), University of Duisburg-Essen, Duisburg 2020, <http://hdl.handle.net/10419/218901>, S. 2.

China.<sup>380</sup> Die Profite erwirtschaften somit also vorrangig ausländische Firmen, die ihren Sitz in anderen Ländern haben (siehe Kapitel 5).

Der Druck auf Firmen, nachhaltig zu produzieren und negative Folgen für Umwelt und Menschenrechte zu verhüten, hat sich aber auch dadurch erhöht, dass es mehr Aufmerksamkeit für das Thema gibt. Dies zeigt sich mittlerweile nicht mehr nur im Textil- oder Lebensmittel sektor, in dem die Aufmerksamkeit für die Produktionsbedingungen vergleichsweise hoch ist. Auch im Rohstoffsektor ist der Druck auf Unternehmen gewachsen, eine verantwortungsvolle Produktion zu gewährleisten. Immer mehr Menschen wird bewusst, dass viele Gegenstände des täglichen Gebrauchs – etwa Smartphones, Tablets oder Computer – aus Rohstoffen bestehen, die häufig unter sehr schlechten Lebens- und Arbeitsbedingungen abgebaut werden. Zudem benötigt man viele dieser Rohstoffe für grüne Zukunftstechnologien und die Energiewende. Und gerade hier zeichnet sich ein Paradox ab: Einerseits versprechen diese Umwelttechnologien Nachhaltigkeit, weil durch ihren Einsatz der Ausstoß von CO<sub>2</sub> und anderen klimaschädlichen Gasen reduziert werden kann. Andererseits ist der Abbau dieser Rohstoffe mit enormen Risiken für Mensch und Umwelt verbunden, kreiert also wieder neue ökologische und soziale Probleme. Das Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ sprach daher 2021 vom „Raubbau für die Rettung des Planeten“<sup>381</sup>. Gerade solche Unternehmen, die mit ihren grünen und nachhaltigen Technologien werben, stehen also besonders im Fokus, die Lieferkette ihrer Produkte ganzheitlich zu betrachten und negative Folgen zu reduzieren.

Auch in den Ländern, in denen der Abbau stattfindet, hat sich der Druck erhöht. Proteste und Streiks gegen den Rohstoffabbau haben die weltweite Aufmerksamkeit auf die enormen Risiken des industriellen Bergbaus gelenkt: Viele Gemeinden fordern eine „social license to operate“, also eine Art Übereinkommen zwischen Firmen und vom Abbau betroffenen Akteuren. Letztere wollen an den Gewinnen beteiligt werden. Sie fordern zudem, dass Rohstoffkonzerne und Staat die mit dem Bergbau einhergehenden Risiken durch wach sames und kontinuierliches Management eindämmen.<sup>382</sup> Aber auch Investoren,

380 Luc Leruth u.a., Green Energy Depends on Critical Minerals. Who Controls the Supply Chains?, 09.08.2022, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4186135>, S. 8f.

381 Jens Glüsing u.a., Kupfer, Lithium und Nickel: Raubbau für die Rettung des Planeten, in: Der Spiegel vom 29. Oktober 2021.

382 Emmanuel Raufflet u.a., Social License, in: Samuel O. Idowu u.a. (Hrsg.), Encyclopedia of Corporate Social Responsibility, Berlin/Heidelberg 2013.

die für Bergbaufirmen im Rohstoffbereich eine zunehmend große Rolle spielen, weil sie das notwendige Kapital beitragen, forderten in den vergangenen Jahren höhere Umwelt- und Sozialstandards ein.<sup>383</sup> An diesem Beispiel zeigt sich besonders, dass Nachhaltigkeit auch ein Wirtschaftsmodell geworden ist: Sie ist immer stärker relevant für die Reputation von Unternehmen und ein Ausweis für deren Zukunftsfähigkeit.

Insbesondere im so riskanten Rohstoffsektor hat sich der Diskurs bereits verändert. Fast monatlich findet irgendwo auf der Welt eine große Bergbaumesse statt, bei der Rohstoffkonzerne und andere im Rohstoffabbau tätige Unternehmen zusammenkommen. Die größte Bergbaumesse Afrikas, die sogenannte Mining Indaba, findet beispielsweise einmal im Jahr im südafrikanischen Kapstadt statt. Während die Diskussion um Nachhaltigkeit im Rohstoffsektor lange Zeit lediglich am Rande dieses riesigen Events geführt wurde, ist sie mittlerweile eines der wichtigsten Themen geworden.<sup>384</sup> Einige große Rohstoffunternehmen, zum Beispiel Anglo American, haben sich inzwischen zur Umsetzung umfassender sozialer Nachhaltigkeitsziele verpflichtet und versprechen den vom Bergbau betroffenen Gemeinden nicht nur, den Abbau so zu gestalten, dass er keine negativen Auswirkungen auf die Gesundheit der Menschen vor Ort hat, sondern auch allen Kindern in Bergbaugemeinden den Zugang zu Bildung zu ermöglichen, indem beispielsweise Schulen gebaut oder andere Formen sozialer Infrastruktur unterstützt werden.<sup>385</sup> Insbesondere in Ländern, die nicht in der Lage waren, eine solide soziale Infrastruktur bereitzustellen, trugen solche staatlich-privaten Kooperationen in den vergangenen Jahren dazu bei, Versorgungslücken in lokalen Gemeinden zu schließen. Gleichzeitig bergen sie aber das Risiko, dass sich staatliche Akteure ihrer Verantwortung entziehen und ihre Kompetenzen ausgehöhlt werden. Unternehmen fehlt zudem die demokratische Legitimation für ihr Handeln. Versprechen sie, Infrastruktur bereitzustellen, können sie in den Fokus unzufriedener Bürger:innen geraten, wenn beispielsweise die Bedürfnisse der Gemeinden doch

383 Dieter Holger, Investors Push Mining Companies to Adopt Better Sustainability Standards, in: The Wall Street Journal vom 25. Januar 2023; Helen Reid, Mining firms reshape boardrooms as investors demand sustainability, in: Reuters Media vom 13. April 2021.

384 Beobachtungen der Autorin der Mining Indaba in den Jahren 2021, 2022 (jeweils virtuell) sowie 2023 und 2024 (in Kapstadt).

385 AngloAmerican, Sustainable Mining Plan. Thriving Communities. How we create sustainable change for our communities, <https://www.angloamerican.com/sustainable-mining-plan/thriving-communities>.

nicht adäquat berücksichtigt werden.<sup>386</sup> Nicht zuletzt stellt sich die Frage, wer die Verantwortung für lokale Gemeinden trägt, nachdem der Rohstoffabbau dort aufgegeben wurde und eine Firma ihre Operationen in einer Region beendet hat. Etwa in Lateinamerika gibt es Beispiele für solche „Geisterstädte“, in denen Menschen nach Beendigung des Bergbaus ohne Beschäftigungsperspektiven dastehen und der Staat nicht in die Erneuerung der in die Jahre gekommenen Infrastruktur investiert.<sup>387</sup> Damit Infrastrukturen langfristig erhalten bleiben und nach Abzug der Firma nicht einfach erodieren, braucht es hierfür einen Plan. Es muss also ein ausgeglichenes Maß zwischen unternehmerischer Freiheit und staatlicher Kontrolle geben, damit verschiedene soziale Interessen adäquat ausbalanciert werden können.

Dennoch können Unternehmen einen Beitrag für die Regulierung von Nachhaltigkeit leisten. Gerade die großen Konzerne – die *lead firms* –, die vertikal integriert und an verschiedenen Stufen der Lieferkette beteiligt sind, können dazu beitragen, eine effektive Standardsetzung in multinationalen Lieferketten zur Einhaltung von Nachhaltigkeits- und Menschenrechtskriterien zu verankern.<sup>388</sup> Weil sie zentral in globale Lieferketten eingebunden sind, können solche großen Konzerne durch eine erhöhte Nachfrage nachhaltig produzierter Produkte zudem den Druck auf ihre Zulieferer erhöhen, sodass indirekte Wirkungen auf die Lieferkette entstehen und andere Produzenten womöglich ebenfalls nachziehen.<sup>389</sup> In verschiedenen Branchen wurden in den vergangenen Jahren Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsstandards erarbeitet und Produkte zertifiziert, womit diese Produkte auch ein Gütesiegel für nachhaltige Produktion bekommen sollen. Doch ist hier ein kritischer Blick nötig. Denn sowohl angesichts der Definition von Nachhaltigkeit als auch bezüglich der Frage, ob man gesetzliche Mindestanforderungen lediglich erfüllen oder sogar darüber hinausgehen will, unterscheiden sich diese Standards in einigen Fällen erheblich. Zum Teil werden die Mindestanforderungen den tatsächlichen

386 Melanie Müller / Christina Saulich / Meike Schulze, Staatlich-private Kooperationen für nachhaltige Rohstofflieferketten: Chancen und Risiken am Beispiel des südafrikanischen Bergbausektors, in: SWP-Aktuell vom 22. Dezember 2021.

387 Alexander Busch, Atacama-Wüste: Chiles Geisterstadt bei der Kupfermine, in: Neue Zürcher Zeitung vom 29. März 2019.

388 G. Maihold (Anm. 11), S. 5f.

389 Hamish van der Ven, Gatekeeper power: understanding the influence of lead firms over transnational sustainability standards, in: Review of International Political Economy 25 (2018) 5.

Risiken der Produktion, die je nach Sektor sehr unterschiedlich sein können, nicht gerecht.<sup>390</sup> Zudem bietet die aktive Gestaltung von Standards Unternehmen die Möglichkeit, nicht nur Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsrisiken entgegenzuwirken, sondern auch Entwicklungspotenziale ihrer Lieferketten zu identifizieren und diese weiterzuentwickeln. Davon profitieren zum einen die Menschen im Umfeld der Produktion und zum anderen die Unternehmen.<sup>391</sup> Insbesondere in Staaten im Globalen Süden kann der Wunsch nach der Erhöhung von Wertschöpfung noch besser mit der nachhaltigen Produktion vor Ort verknüpft werden (siehe Kapitel 5).

Es ist darüber hinaus wichtig, die Perspektive kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) bei der nachhaltigen Gestaltung von Lieferketten in den Blick zu nehmen. Denn auch sie sind Teil der globalisierten Produktionsnetzwerke, die sich in transnationalen Lieferketten über Kontinente hinweg entspinnen: Sie gruppieren sich an verschiedenen Stufen der Lieferkette um die *lead firms* herum, beispielsweise als Zulieferer oder als Servicedienstleister. Eine stärkere Regulierung von Lieferketten betrifft daher auch sie, selbst im Falle von Deutschland, wo das Lieferkettengesetz nur für Unternehmen ab einer bestimmten Größe gilt (siehe Kapitel 7.1). Der Mittelstand spielt für die deutsche Wirtschaft eine zentrale Rolle: Zum Mittelstand werden in Deutschland Unternehmen gezählt, die weniger als 500 Mitarbeiter:innen haben und einen Jahresumsatz von 50 Millionen Euro nicht überschreiten. Sie machen damit 99 Prozent der in Deutschland ansässigen Unternehmen aus.<sup>392</sup> In der Diskussion um das Lieferkettengesetz war höchst umstritten, ob die Umsetzung von Sorgfaltspflichten auch für sie gelten sollte. Gegner:innen der Aufnahme von KMU ins Lieferkettengesetz argumentierten, dass die Unternehmen weit aus weniger Personal zur Verfügung hätten, um neue gesetzliche Vorgaben umzusetzen. Einige KMU wiesen in den Diskussionen um die Etablierung von Lieferkettengesetzen immer wieder darauf hin, dass die bürokratischen

390 M. Müller u.a. (Anm. 15), S. 19.

391 Ebd., S. 19.

392 Tatsachen über Deutschland, Kraftvoller Mittelstand, [https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/  
de/globaler-handelspartner/kraftvoller-mittelstand](https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/de/globaler-handelspartner/kraftvoller-mittelstand).

Herausforderungen, die damit einhergehen, für sie schwieriger zu bewältigen sind.<sup>393</sup> Andere KMU argumentierten aber auch in eine andere Richtung. Sie sprachen sich sogar dezidiert für eine Regulierung aus, weil die Ausgestaltung der Standardsetzung nicht von den Unternehmen selbst organisiert werden muss und so klare und vor allem für alle Unternehmen gleiche Anforderungen formuliert werden.<sup>394</sup> Unabhängig von der Integration in die Gesetze sind einige KMU von der Lieferkettenregulierung ohnehin indirekt betroffen. Denn viele größere Firmen geben Fragen zu den Sorgfaltspflichten in der Lieferkette an ihre Zulieferer weiter – und das sind häufig auch KMU.<sup>395</sup> Wenn sich beispielsweise ein kleineres Unternehmen auf die Produktion eines Teiles spezialisiert hat, das für den Bau eines Autos in Deutschland gebraucht wird, dann wird der vom Lieferkettengesetz betroffene Automobilkonzern es als seinen direkten Zulieferer nach den eigenen Sorgfaltspflichten befragen. Die Herausforderungen für KMU, ihre Lieferketten nachzuvollziehen, sind auch deswegen so hoch, weil in vielen Lieferketten die Transparenz nach wie vor fehlt. In globalen Rohstofflieferketten zeigt sich dies besonders deutlich: Wenn große und vertikal integrierte Akteure – wie beispielsweise die Schmelzen in der Lieferkette von Metallen wie Kupfer – nicht bereit sind, die Herkunft ihrer Rohstoffe offenzulegen, können Unternehmen, die veredelte Rohstoffe dort kaufen, ihrer Sorgfaltspflicht in der Lieferkette auch nicht nachkommen.<sup>396</sup>

393 Tim Krögel / Jan Dannenbring, Lieferkettengesetz: KMU nicht überfordern, <https://www.zdh.de/themen-und-positionen/zdh-positionen/zdh-kompakt/lieferkettengesetz-kmu-nicht-ueberfordern/>; IHK Ostbrandenburg, Meinungsäußerung zum Lieferkettengesetz, <https://www.ihk.de/ostbrandenburg/zielgruppeneinstieg-unternehmer/konsultationen/abgeschlossene-beteiligungen/ihk-impuls-lieferketten-closed-4913204>; Max Haerder, Lieferkettengesetz startet 2023: Unternehmen klagen über Bürokratie, in: Wirtschaftswoche vom 28. Dezember 2022; Christoph Schlossarek, Das Lieferkettengesetz tangiert auch Mittelständler, in: SpringerProfessional vom 13. Januar 2023.

394 Christiane Hellar / Jesco Kreft / Miriam Putz, KMU-Studie zum Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, Hamburg 2023, [https://www.stiftung-wirtschaftsethik.de/fileadmin/user\\_upload/images/projects/HSW\\_KMU\\_Studie\\_2023.pdf](https://www.stiftung-wirtschaftsethik.de/fileadmin/user_upload/images/projects/HSW_KMU_Studie_2023.pdf).

395 Katharina Hermann, Lieferkettengesetz: Wo KMU ansetzen können, <https://www.kfw.de/s/deiBuDtJ>; Corporate Social Responsibility, Fragen und Antworten zum Lieferkettengesetz, <https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/Gesetz-ueber-die-unternehmerischen-Sorgfaltspflichten-in-Lieferketten/FAQ/faq.html#doc977f9a9d-bfdd-4d31-9e31-efab307ceee6bodyText15>.

396 Melanie Müller, Deutsche Kupferimporte: Menschenrechtsverletzungen, Unternehmensverantwortung und Transparenz entlang der Lieferkette, Berlin 2017, [https://www.land-conflicts.fu-berlin.de/\\_media\\_design/Policy-Paper-Reihe/glocon\\_policy\\_paper\\_1.pdf](https://www.land-conflicts.fu-berlin.de/_media_design/Policy-Paper-Reihe/glocon_policy_paper_1.pdf).

## 4.4 Globale und lokale Arbeitsbeziehungen

Gleichzeitig hat sich mit Blick auf die Nachverfolgbarkeit in der Lieferkette einiges getan, nicht zuletzt deshalb, weil sich zivilgesellschaftliche Akteure entlang der Lieferkette in den vergangenen Jahren stärker vernetzten. Kampagnen entlang der Lieferkette haben dazu beigetragen, das Bewusstsein für Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsverletzungen an verschiedenen Stufen der Lieferkette aufzuzeigen (siehe Infokasten ab S. 144). Gerade Gewerkschaften spielen für die Sichtbarmachung von Risiken in der Lieferkette eine bedeutsame Rolle. Sie verfügen nicht nur über Ressourcen, sondern organisieren die Arbeiterschaft an einer Stufe oder entlang der Lieferkette und haben die Möglichkeit, diese gezielt für ihre Aktivitäten zu mobilisieren. Gewerkschaften besitzen durch ihre konkrete Einbindung in den Arbeitsprozess das notwendige Wissen über Missstände oder Probleme in und entlang der Lieferkette.<sup>397</sup> Sie nehmen bei der Governance von Lieferketten – sowohl auf vertikaler als auch auf horizontaler Ebene – also eine wichtige Funktion ein.

Gewerkschaften sind freiwillige Organisationen von Arbeitnehmer:innen, die das Ziel verfolgen, die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Interessen ihrer Mitglieder zu wahren.<sup>398</sup> Wie in Kapitel 2.4 dargestellt, hat die Gewerkschaftsbewegung bereits eine lange Tradition, die auch mit der Gründung von internationalen Institutionen – wie der International Labour Organization (ILO) im Jahr 1919 – einherging. Seitdem treten die Mitgliedstaaten der ILO regelmäßig zusammen und beraten über internationale Arbeits- und Sozialstandards, die die Mitgliedstaaten wiederum in nationales Recht überführen. Hierbei spielen vor allem zwei Instrumente eine Rolle: Übereinkommen bzw. Protokolle, die „als rechtsverbindliche internationale Verträge von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Zudem gibt es die ILO-Empfehlungen, die nicht als verbindliche Richtlinien gelten.“<sup>399</sup> ILO-Normen, die bei den Treffen der Mitgliedstaaten verabschiedet werden, unterstehen anschließend der Prüfung der Mitgliedstaaten und können – müssen aber nicht – von ihnen ratifiziert werden.

397 Thomas Haipeter u.a. (Hrsg.), Soziale Standards in globalen Lieferketten. Internationale Richtlinien, unternehmerische Verantwortung und die Stimme der Beschäftigten, Bielefeld 2023, S. 17f.

398 Personio, Gewerkschaft: einfach erklärt, <https://www.personio.de/hr-lexikon/gewerkschaft/>.

399 Internationale Arbeitsorganisation, ILO-Übereinkommen, <https://www.ilo.org/de/regions-and-countries/europe-and-central-asia/internationale-arbeitsorganisation-vertrittung-deutschland/ilo-arbeits-und-sozialstandards/ilo-uebereinkommen>.

Mit der Ratifizierung verpflichten sich die Länder, „das Übereinkommen in nationales Recht und nationale Praxis umzusetzen und in regelmäßigen Abständen über ihre Umsetzung zu berichten“<sup>400</sup>. Auch hier gibt es also eine Mischung aus verpflichtenden Vorgaben und freiwilligen Empfehlungen, die man dann in den jeweiligen Ländern ebenfalls über einen „smart mix“ umsetzt.

Durch solche internationalen Übereinkommen sind die Rechte von Gewerkschaften klar geregelt. Zu den wichtigsten Prinzipien gehören die Vereinigungsfreiheit und der Schutz des Vereinigungsrechts (1948, Konvention Nr. 87). Die Festschreibung dieser Prinzipien ermöglicht es Arbeitnehmer:innen, sich ohne vorherige Genehmigung staatlicher oder privater Institutionen zusammenzuschließen und Gewerkschaften zu bilden. Sie dürfen sich auch international vernetzen.<sup>401</sup> 158 Mitgliedstaaten der ILO haben dieses Abkommen ratifiziert.<sup>402</sup> Ein weiteres wichtiges Element der Gewerkschaftsfreiheit ist das Recht, Tarifverhandlungen zu führen, das in der Konvention Nr. 98 aus dem Jahr 1949 verankert wurde. Hier werden zentrale Elemente der gewerkschaftlichen Organisation definiert. Demnach müssen Firmen ein Umfeld schaffen, das es der Belegschaft ermöglicht, sich gewerkschaftlich zu organisieren. Solche Bestrebungen zu unterminieren, ist verboten.<sup>403</sup> Hierzu gehört beispielsweise auch die Bereitstellung von Räumlichkeiten, die noch konkreter in der Konvention Nr. 135 aus dem Jahr 1971 festgehalten wurde.<sup>404</sup> Wahren Länder gewerkschaftliche Rechte, verfügen Gewerkschaften dort über formalisierte Mitspracherechte in Produktionsprozessen und haben – beispielsweise durch das Streikrecht – die Möglichkeit, diese zu unterbrechen, um sich für ihre Forderungen stark zu machen.

Dennoch unterscheiden sich die Möglichkeiten gewerkschaftlicher Organisationen je nach Land massiv. Auch in demokratischen Ländern, die Gewerkschaften

400 Ebd.

401 International Labor Organization, Convention C087 – Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), [https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_en/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100\\_instrument\\_id:312232](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_instrument_id:312232).

402 International Labour Organization, Ratifications of ILO conventions: Ratifications by Convention, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312232](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312232).

403 International Labor Organization, Convention C098 – Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98), [https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_en/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312243:NO](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312243:NO).

404 International Labor Organization, Convention C135 – Workers' Representatives Convention, 1971 (No. 135), [https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312280:NO](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312280:NO).

nicht grundsätzlich behindern, können bestimmte Rechte zudem unterschiedlich ausgestaltet sein. In Kanada, Belgien und Frankreich ist das Streikrecht beispielsweise anders geprägt als in Deutschland, was sich unter anderem auf die dortige Anzahl der Streiks auswirkt.<sup>405</sup> Darüber hinaus gibt es Länder, die die ILO-Konventionen zwar grundsätzlich unterschrieben haben, in denen es aber dennoch zu massiven Einschränkungen gewerkschaftlicher Rechte und damit zu gravierenden Verletzungen sozialer Rechte kommt (siehe Kapitel 5.4). Diese Einschränkungen von gewerkschaftlichen Tätigkeiten können eine direkte Auswirkung auf die Gestaltung von Produktionsprozessen haben. Gerade in Sektoren, die mit massiven Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsrisiken einhergehen, ist die freie Arbeit von Gewerkschaften ein wichtiges Instrument, um den Arbeits- und Gesundheitsschutz zu gewährleisten und soziale Rechte umzusetzen. Zudem gibt es verschiedene Fallbeispiele – etwa aus Großbritannien, Indien und Brasilien, aber auch Südafrika –<sup>406</sup>, in denen sich Gewerkschaftsmitglieder oder Gewerkschaften selbst mit zivilgesellschaftlichen Organisationen verbünden, um gemeinsame, aber auch unterschiedliche Interessen zu verbinden und diese gegenüber Staaten und Unternehmen zu vertreten. In der Wissenschaft bezeichnet man dies als „social movement unionism“: Gewerkschaften verstehen sich dabei nicht nur als Anwälte der Belegschaft, sondern setzen sich für weitreichendere soziale Fragen und gesellschaftliche Anliegen ein.<sup>407</sup>

Solche Arrangements sind insbesondere in Ländern wichtig, in denen viele Menschen in der informellen Ökonomie tätig sind. So bezeichnet man den „Teil einer Volkswirtschaft, dessen wirtschaftliche Tätigkeit nicht staatlich erfasst, reguliert und kontrolliert wird“<sup>408</sup>. Es lassen sich hierbei noch einmal informelle und prekäre Arbeit unterscheiden: Informelle Arbeit ist selbstständige Arbeit

405 Jim Frindert / Heiner Dribbusch / Thorsten Schulten, WSI Arbeitskampfbilanz 2021, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, Düsseldorf 2022, [https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008309/p\\_wsi\\_report\\_74\\_2022.pdf](https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008309/p_wsi_report_74_2022.pdf).

406 Ella Petrini / Åsa Wettergren, Organising outsourced workers in UK's new trade unionism – emotions, protest, and collective identity, in: Social Movement Studies 22 (2023) 4; Jörg Nowak, Mass Strikes in India and Brazil as the Terrain for a New Social Movement Unionism, in: Development and Change 48 (2017) 5; Tom Bramble, Social Movement Unionism since the Fall of Apartheid: the Case of NUMSA on the East Rand, in: Tom Bramble / Franco Barchiesi (Hrsg.), Rethinking the Labour Movement in the ‚New South Africa‘, Boca Raton, FL 2003.

407 Oxford Reference, social movement unionism, <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110803100515315>.

408 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Informeller Sektor, <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/70562-70562>.

oder „Arbeit auf eigene Rechnung“, während „lohnabhängige Arbeit unter prekären Bedingungen“ als prekäre Arbeit bezeichnet wird.<sup>409</sup> Schätzungsweise 60 Prozent der Beschäftigten weltweit arbeiten im informellen Sektor, in der Landwirtschaft sind es sogar 90 Prozent.<sup>410</sup> Informelle Ökonomien finden sich insbesondere in vielen Ländern des Globalen Südens, die – historisch bedingt, wie das zweite Kapitel gezeigt hat – durch lange Phasen von Kolonialisierung und Fremdherrschaft ohnehin schlechter reguliert wurden. Doch gerade die Globalisierung hat in vielen dieser Länder den Trend hin zur unregulierten Arbeit verschärft, weil diese im Wettbewerb um billige Produktionsbedingungen quasi einen Wettbewerbsvorteil sicherte.<sup>411</sup>

Obwohl es immer wieder fließende Übergänge zwischen der informellen und der formellen Wirtschaft gibt, stehen Arbeitnehmer:innen in der informellen Ökonomie die Möglichkeiten zur gewerkschaftlichen Organisation nicht zur Verfügung, weil ihre Tätigkeit „vom Geltungsbereich von Systemen der sozialen Sicherung sowie Arbeits- und Mutterschutzvorschriften sowie anderen Rechtsvorschriften zum Arbeitnehmerschutz entweder explizit ausgeschlossen ist oder in der Praxis außerhalb davon liegt“<sup>412</sup>. Dies führt dazu, dass die Arbeitsbedingungen in diesen Sektoren meist kaum zu überblicken sind und die Transparenz in diesem Bereich der Lieferkette nicht gewährleistet werden kann.

Gerade im informellen Sektor sind Beschäftigte daher häufig der willkürlichen Behandlung durch ihre Vorgesetzten ausgesetzt und befinden sich wegen geringer Organisationsmöglichkeiten in massiven Abhängigkeitsverhältnissen.<sup>413</sup> Fehlende Standards – beispielsweise beim Gesundheitsschutz oder mit Blick auf den Einsatz von Chemikalien – erhöhen die Risiken für die Beschäftigten, aber auch für die Umwelt zusätzlich.<sup>414</sup> Beschäftigte genießen

409 Joachim Merz, Informelle und prekäre Arbeit – eine globale Perspektive, [https://www.denknetz.ch/wp-content/uploads/2018/02/Informelle\\_und\\_prek%C3%A4re\\_Arbeit\\_eine\\_globale\\_Perspektive.pdf](https://www.denknetz.ch/wp-content/uploads/2018/02/Informelle_und_prek%C3%A4re_Arbeit_eine_globale_Perspektive.pdf), S. 159.

410 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Anm. 408).

411 Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik (Hrsg.), Journal für Entwicklungspolitik 2004, S. 45.

412 International Labour Conference, Der Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, Fünfter Punkt der Tagesordnung, Genf 2013, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_218766.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_218766.pdf).

413 Ebd., S. 10.

414 Carolin Grüning u.a., Umweltrisiken und -auswirkungen in globalen Lieferketten deutscher Unternehmen, Branchenstudie Elektronikindustrie, adelphi, Dessau-Roßlau/Berlin 2023, [https://adelphi.de/system/files/document/132\\_2023\\_texte\\_umweltrisiken\\_und\\_-auswirkungen\\_in\\_globalen\\_lieferketten\\_deutscher\\_unte.pdf](https://adelphi.de/system/files/document/132_2023_texte_umweltrisiken_und_-auswirkungen_in_globalen_lieferketten_deutscher_unte.pdf).

außerdem kaum soziale Absicherungen. Krisen wie die Covid-Pandemie treffen daher in vielen Ländern der Welt die Menschen, die ihren Verdienst aus dem informellen Sektor beziehen, besonders hart.<sup>415</sup> Dennoch gibt es in der Praxis immer wieder eindrückliche Beispiele für Kooperationen zwischen dem formellen und dem informellen Sektor, wie die Friedrich-Ebert-Stiftung, die die internationale Vernetzung von Gewerkschaften mitfinanziert, dokumentiert hat.<sup>416</sup> Da Beschäftigte im informellen Sektor in vielen Fällen nicht über eine gewerkschaftliche Vertretung verfügen, können Formen gewerkschaftlicher Solidarität dazu beitragen, ihnen eine Stimme zu verschaffen. Unter den Beispielen, die dokumentiert sind, finden sich Gewerkschaften, die im Transportsektor in Uganda auch informell Beschäftigte mitvertreten, um deren Arbeitsbedingungen zu verbessern. Im Sicherheitssektor in Kenia wurden die Beschäftigungsbedingungen für informell beschäftigte Sicherheitskräfte so verbessert.<sup>417</sup>

Gleichzeitig eröffnet der informelle Sektor vielen Menschen ohne formale Bildung häufig die Möglichkeit, unbürokratisch und schnell an Geld zu kommen.<sup>418</sup> Vor allem in der Landwirtschaft sind Menschen häufig informell beschäftigt. Die Übergänge zwischen Subsistenzwirtschaft – also dem Anbau zum eigenen Verbrauch – und der informellen Ökonomie sind dabei fließend. Gerade Kleinbäuer:innen aus dem informellen Sektor ist es in transnationalen Lieferketten nur schwer möglich, auf die Preisgestaltung ihrer Produkte Einfluss zu nehmen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich die Preise von Produkten – wie beispielsweise Kakao oder Gold – an den Weltmarktpreisen orientieren.<sup>419</sup> Die

415 Rudolf Traub-Merz u.a. (Hrsg.), *A majority working in the shadows. A six-country opinion survey on informal labour in sub-Saharan Africa*, Bonn 2022.

416 Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), *Globalisierung und soziale Gerechtigkeit. Die Förderung von Gewerkschaften in der internationalen Zusammenarbeit*, Bonn 2005.

417 Friedrich-Ebert-Stiftung, *Gewerkschaften international, Trade Unions do have power!*, <https://www.fes.de/themenportal-gewerkschaften-und-gute-arbeit/gewerkschaften-international/trade-unions-in-transformation>.

418 International Labour Conference (Anm. 412).

419 Jan Grümiller / Hannes Grohs, *Alles auf der Schokoladenseite? Nachhaltigkeit in der globalen und österreichischen Kakao- und Schokoladenwertschöpfungskette*, Wien Juni 2021, [https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Studien/RR13\\_Alles\\_auf\\_der\\_Schokoladenseite.pdf](https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Studien/RR13_Alles_auf_der_Schokoladenseite.pdf). Siehe auch: INKOTA, *Niedrige Kakaopreise und Einkommen für Kakaobäuer\*innen*, <https://makechocolatefair.org/probleme/niedrige-kakaopreise-und-einkommen-fuer-kakaobaeuerinnen>; Antonie Fountain / Friedel Hütz-Adams, *Kakao Barometer 2018*, [https://www.nachhaltige-agrarlieferketten.org/fileadmin/INA/Wissen\\_Werkzeuge/Studien\\_Leifaeden/Einsteiger/2018-32\\_Kakao-Barometer\\_2018.pdf](https://www.nachhaltige-agrarlieferketten.org/fileadmin/INA/Wissen_Werkzeuge/Studien_Leifaeden/Einsteiger/2018-32_Kakao-Barometer_2018.pdf); IG Europe, *Welche Faktoren treiben den Goldpreis an?*, <https://www.ig.com/de/rohstoffe/welche-faktoren-treiben-den-goldpreis-an>.

Formierung von Genossenschaften, also der Zusammenschluss von (landwirtschaftlichen) Akteuren, mit dem Ziel, sich für die gemeinsame Vertretung ihrer Interessen einzusetzen, kann dabei eine Möglichkeit sein, die eigene Verhandlungsmacht in Lieferketten zu erhöhen und durch kollektives Engagement die Risiken in Lieferketten abzufedern.<sup>420</sup> Die eingangs beschriebenen Fair-Trade-Genossenschaften in der Lieferkette von Kaffee sind ein Beispiel.

Doch einige Länder mit einem großen informellen Wirtschaftssektor haben die Sorge, die Einführung von Lieferkettengesetzen könnte dazu führen, dass Menschen im informellen Sektor aus den Lieferketten gedrängt werden. Die Governance des informellen Sektors stellt dort eine gesellschaftliche Herausforderung dar und bewirkt häufig eine Polarisierung der politischen Diskussion. Denn hierbei stellen sich viele Fragen: Ist es besser für Menschen, insbesondere in Staaten mit fehlenden sozialen Sicherungssystemen, überhaupt Zugang zu Beschäftigung zu haben – auch wenn sie informell ist – oder werden sie in diesen Arbeitsbeziehungen vorrangig ausgebeutet? Wie kann die Formalisierung von Arbeit gelingen, wenn so häufig viele Akteure in informellen Netzwerken vom Status quo profitieren? (Wie) können Menschenrechte und Nachhaltigkeitsstandards in informellen Lieferketten etabliert werden? Diese Fragen sind nicht immer einfach zu beantworten und müssen für die Entwicklung von langfristigen und umfassenden Strategien das politische und das wirtschaftliche Umfeld in den Blick nehmen (siehe Kapitel 5).

## 4.5 Die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure

Nicht nur Gewerkschaften, sondern auch andere zivilgesellschaftliche Akteure weisen an den verschiedenen Stufen der Lieferketten auf Missstände in der Produktion hin. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben in den vergangenen Jahren dazu beigetragen, Informationen über Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsverletzungen an den unterschiedlichen Lieferkettenstufen zusammenzutragen. Sie führen teilweise sogar selbst wissenschaftliche

<sup>420</sup> Christoph Scherrer / Ismail Doga Karatepe, Kollektives Handeln als Voraussetzung für die wirtschaftliche und soziale Aufwertung. Theoretische Überlegungen und Beispiele aus landwirtschaftlichen Lieferketten, in: WSI-Mitteilungen 74 (2021) 1; Ionnais Lianos, Marktmacht und Ohnmacht – Wettbewerbsrecht hält mit Oligopolen nicht Schritt. Der Werkzeugkasten gegen „strukturelle Ungleichheiten“ im Welternährungssystem muss dringend erneuert werden., in: Welternährung. Das Fachjournal der Welthungerhilfe vom Oktober 2021.

Untersuchungen durch, um Verletzungen von Menschenrechten und Nachhaltigkeitsgrundsätzen nachzuweisen. Mit solchen Informationen können sie wiederum große Unternehmen unter Druck setzen oder lokale Gemeinden dabei unterstützen, gegen diese Rechtsbrüche zu klagen. Zivilgesellschaftliche Akteure werden dabei häufig als „Blackbox“ mit vermeintlich homogenen Interessen und Wirkmöglichkeiten betrachtet. Dabei lassen sich nicht alle zivilgesellschaftlichen Akteure einfach in eine Schublade stecken. Ein relevanter Unterschied bezieht sich auf den Organisationsgrad, der die Zivilgesellschaft in zwei Teile teilt: die formalisierte und die nicht formalisierte. Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gehören zur formalisierten Zivilgesellschaft. Sie verfügen über eine professionelle Organisationsstruktur und haben häufig stärker institutionalisierte Möglichkeiten, sich einzubringen. Teile der nicht formalisierten Zivilgesellschaft führen ihre Arbeit hingegen häufig ehrenamtlich durch und verfügen meist über weniger Ressourcen, was sich nachteilig auf ihren politischen Einfluss auswirken kann. Die geringere Verfügbarkeit von Ressourcen führt dazu, dass ihre Macht in globalen Lieferketten begrenzter ist, was aber nicht bedeutet, dass sie machtlos sind. Denn sie können ihr Einverständnis für die Umsetzung eines wirtschaftlichen Vorhabens verweigern und durch Streiks oder Proteste die Produktion verhindern oder zumindest verzögern.

NGOs gehören zum formalisierten Teil der Zivilgesellschaft. Unter den Begriff der NGO fallen große international agierende Organisationen wie Greenpeace oder Amnesty International ebenso wie kleinere und überwiegend lokal agierende Organisationen in ganz verschiedenen Kontexten. In der Forschung zu zivilgesellschaftlichen Akteuren und sozialen Bewegungen gibt es eine sehr umfassende Auseinandersetzung damit, wie weitreichend der Begriff zu fassen ist. Die VN definieren den Begriff sehr weitreichend und schließen damit alle nicht profitorientierten, freiwilligen Zusammenschlüsse von Bürger:innen ein, die sich auf lokaler, nationaler oder internationaler Ebene organisieren. Sie nehmen dabei unterschiedliche Funktionen ein.<sup>421</sup> NGOs kommt in verschiedenen Bereichen von Lieferketten eine bedeutsame Rolle zu, insbesondere dann, wenn es um die Überwachung und die Umsetzung von

421 United Nations Civil Society, „About Us“, United Nations, <https://www.un.org/en/civil-society/page/about-us>.

Nachhaltigkeitsfragen geht. Ihre Aktivitäten unterscheiden sich dabei je nach Sektor und Kontext.

Beim Rohstoffabbau setzen sich NGOs in verschiedenen Ländern weltweit für den Schutz natürlicher Ressourcen ein. Sie machen beispielsweise auf die Risiken des Rohstoffabbaus für die Wasserversorgung in verschiedenen Gemeinden aufmerksam, indem sie Studien zur Wasserqualität durchführen und ihre Ergebnisse öffentlichkeitswirksam publizieren.<sup>422</sup> Oder sie setzen sich gezielt für die Belange der Bevölkerung ein, die aufgrund von wirtschaftlichen Aktivitäten – beispielsweise der Nutzung von Flächen für den Anbau von landwirtschaftlichen Produkten oder für den Abbau von Rohstoffen – von ihrem Land vertrieben wurde.<sup>423</sup> Andere NGOs kümmern sich um die Überwachung der Umsetzung von Standards durch Studien oder sie versuchen, die Interessen von verschiedenen Akteuren zu bündeln – mit dem Ziel, die Governance-Strukturen in den jeweiligen Ländern zu beeinflussen. Darüber hinaus machen sie solche Missstände öffentlich, etwa durch die Organisation von Protesten oder die Arbeit mit Medien. Große und international tätige Organisationen verfügen in der Regel über umfangreichere finanzielle, personelle und organisatorische Ressourcen als kleine. Sie haben dadurch umfassendere Möglichkeiten, sich an Prozessen zur Umsetzung von Nachhaltigkeit zu beteiligen. Daher ist es bei der Gestaltung von Multi-Stakeholder-Prozessen – beispielsweise dann, wenn Firmen in Zusammenarbeit mit anderen Stakeholdern die Umsetzung von Zertifizierungen voranbringen wollen – besonders wichtig, dass diese Prozesse niedrigschwellig gestaltet sind und kleinere Akteure nicht ausschließen.<sup>424</sup>

422 Rebecca Heinz / Michael Reckordt / Johanna Sydow, 12 Argumente für eine Rohstoffwende, [https://ak-rohstoffe.de/wp-content/uploads/2021/02/Argumentarium\\_210211\\_final.pdf](https://ak-rohstoffe.de/wp-content/uploads/2021/02/Argumentarium_210211_final.pdf); Grit Bernhardt, Das Problem mit dem (Trink-)Wasser in den Anden ... und was der Bergbau damit zu tun hat, [https://ak-rohstoffe.de/wp-content/uploads/2021/05/Factsheet-02-2019\\_Wasser-Anden-Peru.pdf](https://ak-rohstoffe.de/wp-content/uploads/2021/05/Factsheet-02-2019_Wasser-Anden-Peru.pdf); WWF Deutschland, Mining: Die Folgen des weltweiten Rohstoffabbaus, <https://www.wwf.de/themenprojekte/waelder/mining>.

423 Chris Deri, Make alliances, not war, with crusading external stakeholders, in: Strategy & Leadership 31 (2003) 5; Muhammad Azizul Islam / Chris J. van Staden, Social movement NGOs and the comprehensiveness of conflict mineral disclosures: evidence from global companies, in: Accounting, Organizations and Society 65 (2018).

424 CorA Network for Corporate Accountability / Forum Menschenrechte / VENRO – Association of German Development and Humanitarian Aid NGOs, Requirements for effective Multi-stakeholder initiatives to strengthen corporate due diligence. Recommendations from the perspective of civil society, Berlin Oktober 2020, [https://venro.org/fileadmin/user\\_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Positionspapiere/MSI\\_Positionspapier\\_2020\\_Final\\_englisch.pdf](https://venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Positionspapiere/MSI_Positionspapier_2020_Final_englisch.pdf).

In vielen Lieferketten kommt zudem sozialen Bewegungen eine wichtige Funktion zu, wenn es darum geht, auf Missstände und Unzufriedenheiten aufmerksam zu machen. Soziale Bewegungen sind Netzwerke, die aus Organisationen und Akteuren bestehen, die sozialen Wandel vorantreiben wollen und mittels unterschiedlicher Protestformen auf Missstände in der Gesellschaft hinweisen.<sup>425</sup> Dabei können durchaus unterschiedliche Akteure Teil sozialer Bewegungen sein. Gerade NGOs spielen hier oft eine zentrale Rolle, weswegen sie in der Wissenschaft auch als „Bewegungsorganisationen“ bezeichnet werden.<sup>426</sup> Ihre Büroräume können als Orte für die Organisation von Protestformen dienen und/oder sie stellen Mitarbeiter:innen dafür ab, diese zu unterstützen. Manchmal sammeln sie Spenden, um Proteste und andere Formen kollektiver Organisation zu finanzieren.<sup>427</sup> Mit Blick auf Protestformen rund um transnationale Lieferketten gibt es verschiedene Beispiele für die erfolgreiche Mobilisierung sozialer Bewegungen und politischer Proteste. In vielen Fällen entstehen solche Bewegungen im unmittelbaren Umfeld von Menschenrechtsverletzungen im Zuge wirtschaftlicher Unternehmungen. So gibt es verschiedene Beispiele für umfassende Proteste im Kontext von Rohstoff- oder anderen Großprojekten.<sup>428</sup> Häufig sind es große Infrastrukturprojekte, die negative Auswirkungen auf Gemeinden und Menschen vor Ort haben, ohne dass die Betroffenen vorher umfassend konsultiert und in die Planungen miteinbezogen werden. Solche Beispiele finden sich mittlerweile in fast allen Ländern der Welt: Widerstand gegen den Abbau von Rohstoffen in Kolumbien, Burkina Faso, Sambia oder in Deutschland,<sup>429</sup> aber auch gegen den Bau von Häfen, Flughäfen, Industrien oder Industrieparks. Solche Widerstände weisen darauf hin, dass es Akteuren aus Staat und Wirtschaft nicht gelungen ist, die Interessen der lokalen Bevölkerung

425 David A. Snow u. a. (Hrsg.), *The Wiley Blackwell companion to social movements*, Hoboken, NJ / Chichester 2019, S. 1.

426 Bernhard Weßels, Zur Rolle von Bewegungsorganisationen und öffentlicher Kritik im Umweltschutz, in: Bernhard Weßels (Hrsg.), *Erosion des Wachstumsparadigmas. Neue Konfliktstrukturen im politischen System der Bundesrepublik?*, Opladen 1991.

427 Ebd.

428 Begüm Özkanak u. a., *Mining conflicts around the world: Common grounds from an Environmental Justice perspective* 2012, <http://hdl.handle.net/1765/38559>; Hilary Schaffer Bouet / Dilanka Chinthana Jayasundera / Jennifer Davis, *Drivers of Conflict in Developing Country Infrastructure Projects: Experience from the Water and Pipeline Sectors*, in: *Journal of Construction Engineering and Management* 137 (2011) 7; Jang Hee Min u. a., *How Conflict Occurs and What Causes Conflict: Conflict Analysis Framework for Public Infrastructure Projects*, in: *Journal of Management in Engineering* 34 (2018) 4.

429 Ansgar Klein u. a., *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 30 (2017) 1.

umfassender zu berücksichtigen und einen Ausgleich zwischen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen zu finden.

Die Umsetzung wirtschaftlicher Vorhaben ohne die Integration lokaler Gemeinden widerspricht nicht nur dem Ziel, inklusives Wirtschaftswachstum zu schaffen, das in den nachhaltigen Entwicklung Zielen verankert ist, sondern auch Good-Governance-Prinzipien, zu denen sich viele Länder verpflichtet haben. Einen besonderen Schutz durch verschiedene internationale Konventionen genießen dabei indigene Gemeinschaften. Es gibt keine allgemeingültige Definition für den Begriff der indigenen Gemeinschaften, allerdings wurden im Rahmen der VN Kriterien definiert (siehe Infokasten).<sup>430</sup> Indigene Gemeinschaften machen ungefähr 6 Prozent der Weltbevölkerung aus, was mehr als 476 Millionen Menschen entspricht.<sup>431</sup> In der United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) aus dem Jahr 2007 wurden Kriterien für die Einbeziehung dieser Gemeinschaften in Wirtschafts- und Infrastrukturvorhaben definiert. Hiermit will man sicherstellen, dass diese Gemeinschaften, die in vielen Ländern kaum politische und wirtschaftliche Macht besitzen, bei der Umsetzung von wirtschaftlichen Vorhaben nicht übergangen werden. Deswegen wurde das Prinzip des „Free, prior and informed consent“ verankert. Staaten und Unternehmen müssen Gemeinschaften bei der Umsetzung politischer oder wirtschaftlicher Projekte, die das Leben der Menschen betreffen, umfassend über die Planungen informieren und ihr Einverständnis einholen. Dieser Prozess muss *vor* der Umsetzung eines Projektes geschehen, die Diskussion darüber muss einem freien Prozess folgen, darf also nicht erzwungen werden oder durch Manipulation erfolgen. Zudem müssen den Gruppen umfassende Informationen zur Verfügung gestellt werden, was beispielsweise auch bedeutet, dass diese in der jeweils relevanten Sprache bestehen und so aufbereitet werden müssen, dass sie für die Gemeinden verständlich sind.<sup>432</sup> Deutschland hat die ILO-Konvention Nr. 169 im Jahr 2021 ratifiziert und sich damit zum besonderen Schutz indigener Gemeinschaften verpflichtet.<sup>433</sup>

430 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Rechte Indiger Völker, <https://www.bmz.de/de/themen/rechte-indiger-voelker>.

431 Ebd.

432 United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, [https://social.un.org/issues/ indigenous-peoples/united-nations-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples](https://social.un.org/issues indigenous-peoples/united-nations-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples).

433 International Labor Organization, Deutschland ratifiziert ILO-Konvention zum Schutz der Rechte indiger Völker – ein starkes Signal der Solidarität, <https://www.ilo.org/de/resource/news/deutschland-ratifiziert-ilo-konvention-zum-schutz-der-rechte-indiger>.

## **Indigene Gemeinden**

Die Rechte indigener Gemeinschaften (oder auch indigener Völker) sind durch die VN-Deklaration über die Rechte indigener Völker aus dem Jahr 2007 sowie die ILO-Konvention Nr. 169 aus dem Jahr 1989 besonders geschützt. Diese Gruppen werden aufgrund historischer oder aktueller Erfahrungen nach wie vor in erheblichem Maße marginalisiert. Die VN-Deklaration sowie die ILO-Konvention definieren daher einen Rahmen, der den besonderen Bedürfnissen dieser Gruppen gerecht werden soll. Unter die Gemeinschaft der „indigenen Völker“ fallen laut VN-Definition verschiedene Gruppen, die sich diesen über Selbstidentifikation zuordnen. Hierzu gehören: „autochthone Völker“ (Nachfahren der ersten Bewohner:innen eines Gebietes), Völker, die sich eine kulturelle Besonderheit bewahren wollen oder „sich selbst als eigene, indigene und somit abgegrenzte Gruppe in der Gesellschaft identifizieren“, aber auch „Völker, die die Erfahrung von Unterdrückung, Diskriminierung, Marginalisierung und Enteignung bis hin zur Ausrottung gemacht haben“.<sup>434</sup> In vielen Fällen geht die Diskriminierung und Marginalisierung dieser Gruppen auch auf die Kolonialzeit zurück – in Kapitel 2.1 wurden diese Aspekte im Kontext der Kolonialisierung Lateinamerikas bereits beschrieben. Dadurch haben sich strukturelle Ungleichheiten, systematische Diskriminierungen und Marginalisierungen verfestigt, die teilweise bis heute nachwirken.<sup>435</sup> Aktuell werden 5 000 indigene Völker in 90 Staaten der Welt gezählt.<sup>436</sup>

Der ungleiche Zugang zu Ressourcen, der durch geringere Spenden für zivilgesellschaftliche Organisationen in einigen Ländern und das unmittelbare politische Umfeld bedingt ist, führt dazu, dass die Repräsentation zivilgesellschaftlicher

434 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Indigene Völker, <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/57208-57208>.

435 Gesellschaft für bedrohte Völker, Indigene Gemeinschaften, <https://www.gfbv.ch/de/themen/indigene-gemeinschaften/>.

436 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Anm. 434).

Organisationen aus dem Globalen Süden auf internationaler Ebene insgesamt – also auch über die jeweils bestehenden Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen hinaus – weitaus schlechter ist als von Organisationen aus dem Globalen Norden.<sup>437</sup> In einigen Sektoren lässt sich mittlerweile eine stärkere Vernetzung zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen im Globalen Süden ausmachen, die so ihre Ressourcen bündeln. Beispielsweise organisieren sich afrikanische Organisationen seit mehreren Jahren bei der sogenannten Alternative Mining Indaba – einem „Gegengipfel“ von NGOs und vom Bergbau betroffenen Gemeinden, der parallel zur Bergbaumesse Mining Indaba in Südafrika stattfindet. Die Organisationen haben sich zudem das Ziel gesetzt, sich stärker mit zivilgesellschaftlichen Gruppen aus anderen Weltregionen zu vernetzen, um dabei mehr über Kampagnen und zivilgesellschaftliche Proteste in anderen Ländern zu erfahren und Kontakte zu knüpfen.<sup>438</sup> Doch trotz aller Machtasymmetrien sind viele bedeutsame Impulse aus Ländern des Globalen Südens gekommen, die einen Einfluss darauf haben, wie wir heute über Produktionsbedingungen in globalen Lieferketten nachdenken. In Lateinamerika entwickelte sich aus den vielfältigen Protesten gegen den Abbau von Rohstoffen zudem die ➤ Post-Extractivismus-Bewegung, die sich kritisch mit Entwicklungsmodellen auseinandersetzt, die das Wirtschaftswachstum vor allem aus dem Rohstoffabbau generieren. In Europa entstand parallel die ➤ Degrowth-Bewegung, die das Wachstumsparadigma wirtschaftlich etablierter Nationen infrage stellt und ein Verständnis von Wohlstand ablehnt, das sich rein auf wirtschaftliches Wachstum bezieht. Beide Bewegungen haben sich im Laufe der Zeit stärker miteinander vernetzt, um ihre Forderungen abzulegen und gemeinsam stärker transnational agieren zu können.<sup>439</sup>

437 Carole-Anne Sénit / Frank Biermann, In Whose Name Are You Speaking? The Marginalization of the Poor in Global Civil Society, in: Global Policy 12 (2021) 5.

438 Alternative Mining Indaba, About the Alternative Mining Indaba, <https://altnminingindaba.ejn.org.za/about-us/>.

439 Ulrich Brand / Tobias Boos / Alina Brad, Degrowth and post-extractivism: two debates with suggestions for the inclusive development framework, in: Current Opinion in Environmental Sustainability 24 (2017).

## Erfolgreiche transnationale Kampagnen

Verschiedene Akteure haben in den vergangenen Jahren eine Reihe von Kampagnen auf den Weg gebracht, um auf die massiven Verletzungen von Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsstandards in transnationalen Lieferketten aufmerksam zu machen. Unter einer Kampagne versteht man „eine Serie politischer Aktivitäten, die gut geplant aufeinander folgen, um ein bestimmtes Ziel (oder auch mehrere) in unterschiedlichen Zeithorizonten zu erreichen“<sup>440</sup>. Viele dieser Kampagnen zeichnen sich dadurch aus, dass sie Menschen und Organisationen aus unterschiedlichen Ländern zusammenbringen. Dadurch gelingt es, über die Rechtsbrüche an den jeweiligen Stufen der Lieferkette auf die grenzüberschreitenden Risiken hinzuweisen und auf politische und wirtschaftliche Akteure einzuwirken.<sup>441</sup> Als Beispiel für eine umfassende transnationale Kampagne im Rohstoffsektor gilt die Kampagne zwischen Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen in Südafrika, Großbritannien und Deutschland, die auf das sogenannte Marikana-Massaker im Jahr 2014 folgte. Bei einem Streik in einer südafrikanischen Platinmine der Firma Lonmin wurden 2012 34 Streikende von der Polizei erschossen, weitere Menschen kamen infolge der Auseinandersetzungen ums Leben.<sup>442</sup> Einem grenzüberschreitenden Zusammenschluss zivilgesellschaftlicher Akteure – darunter neben NGOs, sozialen Bewegungen und Gewerkschaften auch kirchliche Akteure und Wissenschaftler:innen – aus Südafrika, Großbritannien und Deutschland gelang es in den darauffolgenden Jahren, auf Zusammenhänge innerhalb transnationaler Lieferketten aufmerksam zu machen und Verantwortung einzufordern. Sie konnten aufzeigen, dass die deutsche Firma BASF Platin

440 Wegweiser Bürgergesellschaft: Was kennzeichnet eine Kampagne?, <https://www.buergergesellschaft.de/praxishilfen/kampagnen-und-aktionen/engagement-in-aktion/was-ist-campaigning/was-kennzeichnet-eine-kampagne>.

441 Ebd.

442 Marikana Commission of Inquiry, Report on Matters of Public, National and International Concern Arising out of the Tragic Incidents at the Lonmin Mine in Marikana, in the North West Province 31.03.2015, <https://www.sahrc.org.za/home/21/files/marikana-report-1.pdf>; Plough back the Fruits, Who we are – Plough back the Fruits, <https://www.basflonmin.com/who-we-are/>.

vom britischen Bergbaukonzern Lonmin gekauft hatte und erhöhten in der Folge den Druck auf das Unternehmen, sich an den Kompensationszahlungen für die betroffenen Familien zu beteiligen.<sup>443</sup> Ein weiteres bekanntes Beispiel für eine transnationale Kampagne ist die deutsche Kampagne für Saubere Kleidung. Sie ist Teil eines internationalen Netzwerks – der Clean Clothes Campaign (CCC) –, das die Arbeitsbedingungen in den transnationalen Lieferketten der Modeindustrie beleuchtet. Die CCC wurde bereits 1989 gegründet, um auf die Arbeitsbedingungen in der Textilbranche hinzuweisen. Die Kampagnen der Mitgliedsorganisationen der CCC machen durch öffentliche Aktionen auf die Bedingungen aufmerksam, sprechen aber auch mit Firmen in den jeweiligen Ländern, um sich für bessere Arbeitsbedingungen in der Branche einzusetzen.<sup>444</sup>

## 4.6 Die Macht der Verbraucher:innen

Immer mehr Menschen stellen sich die Frage, welche Möglichkeiten sie haben, um nachhaltige und unter fairen Bedingungen hergestellte Produkte zu konsumieren. Verschiedene Studien der vergangenen Jahre zeigen, dass der Wille von Konsument:innen in Deutschland, ihren Konsum nachhaltiger zu gestalten, durchaus hoch ist. Gerade junge Menschen legen beispielsweise größeren Wert auf die Nachhaltigkeit der Produkte, die sie konsumieren.<sup>445</sup> Hierbei stehen ihnen unterschiedliche Optionen zur Verfügung: erstens der Kauf nachhaltig produzierter Produkte, die in der Regel durch Zertifikate oder Siegel gekennzeichnet werden, zweitens der Kauf von gebrauchten Gütern – sofern möglich – und drittens die Reduktion ihres Konsums.

443 Plough back the Fruits (Anm. 442).

444 Kampagne für Saubere Kleidung, Geschichte & Erfolge, <https://saubere-kleidung.de/geschichte-erfolge/>.

445 Six key trends impacting global supply chains in 2022, <https://kpmg.com/sg/en/home/insights/2022/03/six-key-trends-impacting-global-supply-chains-in-2022.html>.

Die Anzahl der Siegel und Zertifizierungen, die auf den Märkten zu finden sind, hat sich in den vergangenen Jahren stetig erhöht. Verbraucher:innen haben die Möglichkeit, beim Kauf ihrer Produkte unterschiedliche Schwerpunkte zu setzen: Beispielsweise können sie Produkte mit Siegeln oder Zertifizierungen kaufen, die soziale Aspekte oder faire Arbeitsbedingungen bescheinigen, oder solche, die ökologische Aspekte und Klimaneutralität in den Fokus rücken. Ein Vorteil privater Zertifizierungssysteme ist, dass sie individuelle Kaufentscheidungen beeinflussen und Käufer:innen die Möglichkeit bieten, ihren Präferenzen nachzugehen. Gleichzeitig ist häufig selbst für Konsument:innen mit einem hohen Nachhaltigkeitsbewusstsein und viel Wissen schwer zu durchdringen, welche Regelungstiefe und Qualität die Siegel haben: Welche Aspekte von Nachhaltigkeit deckt das Siegel genau ab? Gibt es eine unabhängige Überprüfung der Zertifizierungen? Wurden verschiedene Stakeholder in die Erarbeitung miteinbezogen? Diese Fragen sind ohne tiefgreifende Recherche kaum zu beantworten. Institutionen wie das Umweltbundesamt, aber auch zivilgesellschaftliche Organisationen haben es sich daher zur Aufgabe gemacht, Orientierung zu bieten. Sie erstellen – häufig nach Sektoren gestaffelt – eine vergleichende Übersicht über Siegel und Zertifikate, um die Auswahl zu erleichtern (siehe etwa das Beispiel zu Schokolade auf der S. 160). Hinzu kommt, dass der Kauf nachhaltiger Produkte für viele Verbraucher:innen eine Kostenfrage ist. Eine Umfrage in Deutschland aus dem Jahr 2023 zeigt, dass Konsument:innen am ehesten bei Lebensmitteln und Getränken bereit sind, mehr Geld für Nachhaltigkeit auszugeben: 38 Prozent der 1000 Befragten gaben an, hier gern mehr für umweltfreundliche Produkte zu bezahlen. Auch bei Wasch-, Putz- und Reinigungsmitteln ist die Bereitschaft hoch (33,8 Prozent). Bei Kleidung und Schuhen (32,1 Prozent) sowie bei Kosmetik und Körperpflege (31,2 Prozent) ist die Bereitschaft immerhin höher als bei Haushaltsgeräten (23,5 Prozent), Möbeln (20 Prozent) und Unterhaltungselektronik (15,7 Prozent).<sup>446</sup> Die Bereitschaft, zugunsten der Nachhaltigkeit mehr Geld auszugeben, ist bei „kleineren“ Einkäufen offenbar deutlich höher als bei größeren Investitionen.

Bei Textilien oder bestimmten Gebrauchsgegenständen ist zudem der Kauf gebrauchter Produkte eine Möglichkeit, um Kosten zu reduzieren und gleichzeitig nachhaltiger zu konsumieren. Im Bereich der Bekleidungsindustrie hat sich seit den 1980er-Jahren allerdings der „Fast Fashion“-Trend durchgesetzt.

446 Mathias Brandt, Wo Nachhaltigkeit extra kosten darf, <https://de.statista.com/infografik/30384/umfrage-zur-bereitschaft-fuer-nachhaltige-produkte-mehr-auszugeben/>.

Mit Klamotten, die möglichst billig sind und schnell hergestellt werden, kommen in regelmäßigen Abständen neue Kollektionen auf den Markt.<sup>447</sup> Viele Hersteller haben die Anzahl ihrer Kollektionen stetig erhöht, was gleichzeitig den Durchlauf getragener Kleidung verstärkt hat: Laut Statistischem Bundesamt hat sich die Zahl der Textil- und Bekleidungsabfälle zwischen 2010 und 2020 von 103 400 Tonnen auf 176 200 Tonnen erhöht.<sup>448</sup> Im Jahr 2022 exportierte Deutschland pro Kopf 5,5 Kilo Kleidung, die in deutschen Haushalten nicht mehr benötigt und folglich ins Ausland verschifft wurde.<sup>449</sup> Einige Textilproduzenten setzen mittlerweile auf Recycling und Kreislaufwirtschaft, sodass in vielen Geschäften mittlerweile auch recycelte Kleidung gekauft werden kann. Doch zeigt eine Studie des Beratungsunternehmens McKinsey aus dem Jahr 2022, dass hier noch viel Luft nach oben ist. Nicht einmal ein Prozent des Textilmülls wird aktuell für die Produktion neuer Kleidung genutzt. Bis ins Jahr 2030 könnte die Sammelrate für die Wiederverwertung allerdings auf 50 bis 80 Prozent gesteigert werden. Aktuell landen aber noch 65 Prozent des europäischen Textilmülls zur Verbrennung auf Deponien.<sup>450</sup>

Im Bereich elektronischer Produkte sind die Recyclingraten ebenfalls sehr niedrig. Laut einer Umfrage des Digitalverbandes Bitkom von Dezember 2022 lagern knapp 300 Millionen Smartphones, Laptops und Tablets ungenutzt in deutschen Haushalten.<sup>451</sup> Die Anreize, diese Produkte zu recyceln, sind anscheinend noch zu gering. Die EU-Kommission kündigte daher im Oktober 2023 an, Maßnahmen zu ergreifen, um die Recyclingrate bei Alt-Handys zu erhöhen.<sup>452</sup> Dies erscheint besonders wichtig, wenn man bedenkt, dass in Smartphones der neuen Generation über 60 verschiedene Rohstoffe verbaut sind. Jeder dieser Rohstoffe hat eine eigene Lieferkette. Unabhängig vom Recycling ist es

447 NachhaltigeKleidung.de, Fast Fashion – Definition, Ursachen, Statistiken, Folgen und Lösungsansätze, <https://nachhaltige-kleidung.de/news/fast-fashion-definition-ursachen-statistiken-folgen-und-loesungsansaezten/>.

448 Statistisches Bundesamt, 5,5 Kilo pro Kopf: 462 500 Tonnen Altkleider und gebrauchte Textilien wurden 2022 aus Deutschland, Pressemitteilung Nr. N019 vom 22. März 2023.

449 Ebd.

450 McKinsey, Studie: Aus mindestens einem Fünftel des Textilabfalls könnte neue Kleidung werden, <https://www.mckinsey.com/de/news/presse/2022-07-14--textile-recycling>.

451 Bitkom, Smartphones, Tablets, Laptops: Fast 300 Mio. Alt-Geräte in deutschen Haushalten, <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Smartphones-Tablets-Laptops-300-Mio-Alt-Geraete-deutschen-Haushalten>.

452 EU-Kommission will finanzielle Anreize für mehr Recycling von Alt-Handys, in: Der Standard vom 7. Oktober 2023.

aktuell (noch) nicht möglich, die Lieferkette all dieser Rohstoffe nachzuvollziehen. Selbst die Firma Fairphone, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, die Lieferketten ihrer Mobiltelefone transparent und fair zu gestalten, hat ihr Ziel, 70 Prozent an ausgewählten Rohstoffen im Fairphone aus fairen Lieferketten zu beziehen, bislang nicht erreicht: Beim Fairphone 4 gelang es bei lediglich 40 Prozent aller ausgesuchten Metalle.<sup>453</sup>

Diese Beispiele veranschaulichen die großen Herausforderungen bei der Gestaltung nachhaltiger Lieferketten besonders komplexer Produkte wie Smartphones, Tablets oder Automobile. Die Lieferketten von Metallen, die essenzielle Bausteine vieler Zukunftstechnologien sind, stehen bislang kaum im Fokus. Viele Menschen wissen nicht, wie hoch der Rohstoffeinsatz in Produkten ihres täglichen Gebrauchs tatsächlich ist, obwohl die Zeit, in der wir leben, oft als „All Metals Age“, also als „Metallzeitalter“, beschrieben wird, weil Metalle an so vielen Stellen des täglichen Lebens eine wichtige Rolle spielen. Es ist daher nötig, ein „Metallbewusstsein“ zu schaffen, das Menschen deutlicher vor Augen führt, wie viele Metalle sie verbrauchen.<sup>454</sup>

Verbraucher:innen haben bezüglich vieler Lieferketten eingeschränkte Möglichkeiten, durch bewussten und nachhaltigen Konsum Einfluss auf deren Gestaltung zu nehmen, doch sind sie gleichzeitig keine machtlosen Akteure. Dennoch zeigen die Ausführungen in diesem Kapitel, dass ein Zusammenspiel verschiedener Akteure für die Gestaltung von Lieferketten verantwortlich ist. Staatliche Interventionen zur Gestaltung von Lieferketten – beispielsweise die Reduktion der kritischen Abhängigkeiten – können in marktwirtschaftlich orientierten Staaten nur erfolgreich sein, wenn Unternehmen ebenfalls willens sind, ihre Lieferbeziehungen zu verändern. Eine balancierte Mischung aus freiwilligen und staatlichen Initiativen kann sich positiv auf die Erhöhung von Nachhaltigkeit in Lieferketten auswirken. Zivilgesellschaftliche Akteure und Gewerkschaften können auf Missstände in Lieferbeziehungen aufmerksam machen und den Druck auf Staaten und Unternehmen erhöhen, um negative Auswirkungen wirtschaftlichen Handelns in der Lieferkette zu reduzieren.

453 Fairphone (Hrsg.), Supply Chain Engagement: from Risk to Impact. Fairphone 4 Suppliers, Smelters and Refiners, Mai 2023, <https://www.fairphone.com/wp-content/uploads/2023/06/Fairphone-4-Supply-Chain-Engagement-Report-2023.pdf>, S. 26.

454 Martin Held / Reto D. Jenny / Maximilian Hempel (Hrsg.), Metalle auf der Bühne der Menschheit. Von Ötzi's Kupferbeil zum Smartphone im All Metals Age, München 2018, S. 13.

Das nächste Kapitel wird sich intensiver mit eben diesen Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsrisiken in globalen Lieferketten auseinandersetzen.





## 5 Die Schattenseiten: Ungleichheit, Menschen- rechts- und Nachhaltig- keitsrisiken

Die Integration vieler Staaten aus dem Globalen Süden in die globalisierte Weltwirtschaft ist seit den 1970er- und 1980er-Jahren vorangekommen. Neben China gibt es Schwellenländer wie Indien, Brasilien, Südafrika oder Indonesien, die eigene Industrien aufgebaut und sich stärker von der Position des Rohstofflieferanten ohne eigene industrielle Produktion gelöst haben. Dennoch ist es vielen Staaten aus dem Globalen Süden bisher nicht gelungen, eine eigene Industrie zu etablieren. Dort baut man nach wie vor vorrangig Rohmaterialien ab: Erze, die als die zentralen Bausteine unserer Smartphones und Computer dann in anderen Weltregionen verarbeitet und verbaut werden, Kaffee- oder Kakaobohnen, die in anderen Teilen der Welt bearbeitet, gemahlen und verkauft werden. Die ungleiche Verteilung der Wertschöpfung in globalen Lieferketten gehört zu ihren Schattenseiten und ist ein Produkt der historisch gewachsenen und in vielen Fällen ungleichen Beziehungen, die im zweiten Kapitel bereits beleuchtet wurden. Die geopolitischen Entwicklungen bringen allerdings eine neue Dynamik in die Diskussion.

## 5.1 Transformationsbemühungen von Staaten im Globalen Süden

Ohne die Lieferanten metallischer Rohstoffe aus dem Globalen Süden wäre es unmöglich für große Konzerne wie Apple, BMW oder Tesla, ihre Produkte herzustellen. Denn der Abbau von Metallen liefert das Rohmaterial, aus dem diese Konzerne Laptops, Smartphones oder Autos produzieren. Ähnlich verhält es sich mit anderen Gütern wie Kaffee, Schokolade oder Tee: Sie werden vorrangig in den Staaten des Globalen Südens angebaut, dann erst weiterverarbeitet und nach einer langen Reise in deutschen oder europäischen Supermärkten verkauft. Somit verbleiben die hohen wirtschaftlichen Gewinne, die Konzerne mit dem Verkauf dieser Produkte erzielen – also die Wertschöpfung –, in anderen Weltregionen, obwohl die Produktion ohne die Rohstofflieferanten unmöglich wäre.

Die Begriffe „Lieferkette“ und „Wertschöpfungskette“ werden häufig synonym für die Beschreibung der transnational organisierten Produktionsketten

---

Bild S. 150/151: Miserabel entlohnt und extrem gefährlich: Kobaltabbau in der Demokratischen Republik Kongo. Der Rohstoff wird unter anderem für leistungsfähige Batterien in E-Autos, Smartphones und Laptops benötigt.

verwendet. Doch beziehen sich die Begriffe auf unterschiedliche Aspekte: Der Begriff der Lieferkette beschreibt, wie die Produktion organisiert ist und welche logistischen Schritte aufeinanderfolgen. Der Begriff der Wertschöpfungskette bezieht sich auf die Frage, welcher Wert oder Gewinn an den unterschiedlichen Stufen erzielt werden kann. Die Möglichkeiten, an den jeweiligen Stufen der Kette einen Wert zu generieren, sind unterschiedlich. Dies verdeutlicht das Beispiel der mineralischen Rohstoffe: Hohe Gewinne lassen sich in der Regel entweder bei der Forschung und Entwicklung von Produkten erzielen oder beim Marketing bzw. beim Vertrieb eines Produktes sowie im Dienstleistungssektor. Beim Abbau von Rohstoffen wird hingegen weniger Wertschöpfung generiert, obwohl dieser gleichzeitig mit hohen sozialen und ökologischen Risiken verbunden ist.<sup>455</sup>

Angesichts der neuen Geopolitik in Lieferketten befindet sich die globale Wirtschaft aber im Umbruch. Der wirtschaftliche Aufstieg Chinas und weiterer Schwellenländer hat anderen Staaten gezeigt, dass es möglich ist, sich aus einer historisch gewachsenen Stellung herauszubewegen und Ungleichheiten abzubauen. Die Umbrüche in globalen Lieferketten – insbesondere die geopolitischen Entwicklungen, die im dritten Kapitel beschrieben wurden – eröffnen für rohstoffreiche Staaten neue Möglichkeiten. In kaum einem Sektor zeigt sich dies so deutlich wie im Rohstoffbereich. Die allgemein gestiegene Nachfrage nach metallischen Rohstoffen in den großen Industriestaaten bei gleichzeitigen Bemühungen, die hohen Abhängigkeiten von China zu reduzieren, ist eine Chance für rohstoffreiche Staaten. Dass sich die USA und die EU auf der Suche nach neuen Rohstoffpartnern befinden, sehen diese Staaten als Gelegenheit, um sich aus der Rolle des Rohstofflieferanten zu lösen und die Weiterverarbeitung vor Ort aufzubauen. Gerade auf dem afrikanischen Kontinent lässt sich ein neues Selbstbewusstsein von Staaten beobachten, die das große Interesse aus Europa und den USA, aber auch aus Asien nutzen wollen, um eigene Verarbeitungsindustrien zu etablieren. Einige Länder haben dabei harte Maßnahmen ergriffen: Die Demokratische Republik Kongo verbietet Unternehmen mittlerweile, Kobalt, welches nicht im Land weiterverarbeitet wurde, zu exportieren. Namibia und Simbabwe erließen ähnliche Exportverbote für das begehrte Metall Lithium, das insbesondere für

455 Melanie Müller / Inga Carry / Meike Schulze, Elemente einer nachhaltigen Rohstoffaußenpolitik. Partnerschaften für lokale Wertschöpfung in mineralischen Lieferketten, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin Juni 2023, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/AP\\_01-2023-FG06-Rohstoffau%C3%9Fenpolitik.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/AP_01-2023-FG06-Rohstoffau%C3%9Fenpolitik.pdf), S. 5.

die Produktion von Batterien gebraucht wird.<sup>456</sup> Diese handelsprotektionistischen Maßnahmen stießen einerseits auf Kritik, weil sie den Marktzugang einschränken. Andererseits wurden sie aber auch zum Weckruf für mögliche Handelspartner.

Die beiden großen Wettbewerber China und die USA haben afrikanischen Staaten mittlerweile Unterstützung beim Aufbau ihrer Industrie angeboten und hierfür Gelder bereitgestellt. Die USA unterstützten beispielsweise den Aufbau der Produktion von Komponenten für die Fertigung von Batterien.<sup>457</sup> China hat afrikanischen Staaten wiederum verschiedene Angebote für den Aufbau der Solarproduktion in afrikanischen Ländern gemacht.<sup>458</sup> Das geopolitische Navigieren von Staaten im Globalen Süden könnte also aufgehen. Ob sich neue Lieferketten erfolgreich etablieren können, wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen. Doch wird intensiv darüber diskutiert, ob und wie neue Lieferketten aufgebaut werden können. Die wichtigste Frage dreht sich dabei um den sogenannten *business case*: Welche Teile der Lieferkette können sinnvollerweise in dem Land aufgebaut werden und sind auf dem internationalen Markt konkurrenzfähig? Gibt es mittel- und langfristige Abnehmer? In der aktuellen geopolitischen Situation zeigt sich also, dass auch Staaten im Globalen Süden dabei sind, ihre Industriepolitik neu auszurichten und hier in einen Aushandlungsprozess mit industrialisierten Staaten über die Verlagerung von Produktionsprozessen in ihre Länder treten, um ihren Anteil an der Wertschöpfung zu erhöhen. Wie genau dies die Liefer- und Wertschöpfungsketten verändern wird, lässt sich derzeit noch nicht abschätzen, weil dies derzeit noch ausgehandelt wird.

Lange galt das Modell der sogenannten Tigerstaaten als Vorbild für Länder, die ihre Wirtschaftsentwicklung voranbringen wollten. Zu den Tigerstaaten gehören ostasiatische Länder wie Südkorea, Taiwan und Singapur, die ab den 1960er-Jahren ein hohes Wirtschaftswachstum und eine dynamische Wirtschaftsentwicklung

456 Meike Schulze / Melanie Müller, Eine nachhaltige Rohstoffaußenpolitik gegenüber Afrika, <https://www.megatrends-africa.de/en/publication/mta-joint-futures-38-eine-nachhaltige-rohstoffaussens-politik-gegenueber-africa>.

457 Ebd.

458 Mitota P. Omolere, China's Renewable Energy Empire in Africa: Lifeline or Debt Trap?, <https://earth.org/chinas-renewable-energy-empire-in-africa-lifeline-or-debt-trap/>; Shirley Ze Yu, China has quietly joined Africa's renewable energy revolution, <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2023/08/30/china-has-quietly-joined-africas-renewable-energy-revolution/>; Kate Bartlett, Why China Is Investing in Africa's Green Energy Future, in: Voice of America (VOA News) vom 3. Mai 2023; Otiato Opali, China's clean energy investments growing rapidly in Africa, in: China Daily Global vom 30. August 2022.

erzielen konnten. Sie folgten dazu dem Modell der exportorientierten Industrialisierung. Anstatt sich auf die Produktion für den heimischen Markt zu konzentrieren, fokussierten sie sich auf den Export von Gütern und versuchten, ausländische Direktinvestitionen anzuziehen, um ihre Industrie aufzubauen. Hierfür waren enorme staatliche Eingriffe nötig, die in der Hochphase des Washington Consensus (siehe Kapitel 1.1) eher in den Hintergrund rückten und nun wieder aufleben.<sup>459</sup> Für den Aufbau von Wertschöpfung spielen aber nicht nur handelspolitische Instrumente eine wichtige Rolle. Vielmehr stehen Staaten vor der Herausforderung, die geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen. Ohne Zugang zu gesicherter und bezahlbarer Energie ist der Anreiz für Unternehmen, in einem Land zu produzieren, gering. Auch der Zugang zu Wasser oder zu einer geeigneten Transportinfrastruktur (gut ausgebauten Straßen, der Zugang zu Schienennetzen und Häfen) ist für Unternehmen bedeutend, wenn sie ihre Standorte wählen.<sup>460</sup> Solche Fragen müssen also berücksichtigt werden, wenn es darum geht, die Integration von Ländern in globale Lieferketten voranzutreiben.

## 5.2 Machtungleichgewichte zwischen Produzenten

Ein Ziel von rohstoffreichen Staaten ist es zudem, dass nicht nur ausländische Unternehmen die Produktion in ihren Ländern übernehmen, sondern dass lokale Unternehmen, also die, die in den jeweiligen Ländern ansässig sind, ebenfalls produzieren können. Angesichts der großen Dominanz transnational agierender Konzerne und der gewachsenen Strukturen ungleicher Machtbeziehungen zwischen Unternehmen ist dies nicht einfach. Besonders kleinere und mittlere Produzenten haben es in diesen historisch gewachsenen Machtstrukturen sehr schwer, den Zugang zum Markt zu finden und/oder neue Marktbeziehungen aufzubauen. In kaum einem Sektor lässt sich dies so deutlich illustrieren wie bei der Produktion von Schokolade, bei der Kleinbauer:innen großen und transnational agierenden Konzernen gegenüberstehen.

Die Lieferkette von Schokolade kann man in mehrere Stufen unterteilen. An der ersten Stufe der Lieferkette stehen Bäuer:innen, die meist auf kleinen Farmen mit dem Anbau und der Ernte des Kakaos beschäftigt sind, der für die Produktion von Schokolade benötigt wird. Ein Großteil des globalen Kakaoanbaus findet in

459 J. T. Nem Singh (Anm. 364).

460 M. Schulze / M. Müller (Anm. 456).

► Abb. 5 Die Lieferkette von Kakao vom Anbau bis zum Schokoladenkonsum



Quelle: INKOTA, eigene Darstellung

Westafrika statt. Aktuell machen westafrikanische Länder (Côte d'Ivoire und Ghana) rund 75 Prozent der globalen Kakaoproduktion aus, gefolgt von südamerikanischen Ländern (19 Prozent) sowie Asien und Ozeanien (jeweils 6 Prozent). Dieser Teil der Lieferkette ist sehr weit verzweigt, da in diversen kleinen Produktionsstätten verschiedene Menschen in den ersten Produktionsschritt involviert sind: „Die Produktion von Kakaobohnen ist arbeitsintensiv. Sie findet überwiegend auf kleinen Farmen statt, deren landwirtschaftliche Fläche meist zwischen zwei und fünf Hektar liegt. Die Anzahl an Farmen beziehungsweise kakaoproduzierenden Haushalten wird weltweit auf fünf Millionen geschätzt. Diese Farmen tragen zum Lebensunterhalt von etwa 50 Millionen Menschen bei.“<sup>461</sup> Zudem gibt es verschiedene Zwischenschritte in der Lieferkette, wie die Grafik oben zeigt.

Anders sieht es an den nächsten zentralen Stufen der Lieferkette aus: Die Weiterverarbeitung von Kakao – die Vermählung genannt wird – dominieren lediglich vier große Unternehmen. Diese sind nicht in den Anbauländern ansässig, sondern haben ihre Unternehmenssitze in der Schweiz, den USA und Singapur. Insgesamt hielten diese vier Unternehmen – zwei davon sitzen in der Schweiz – im Jahr 2019 einen Anteil von 75 Prozent an der globalen Weiterverarbeitung.<sup>462</sup> An der Stufe der Weiterverarbeitung von Kakao lässt sich also eine hohe Marktkonzentration beobachten. Ebenfalls hoch ist die Unternehmenskonzentration an der folgenden Stufe der Lieferkette, der Verwandlung von Kakao in Schokolade. Sechs große Produzenten aus der Schweiz, den USA und Italien verarbeiten mehr als ein Drittel der globalen (und bereits vermahlenen) Kakaoernte. Einige dieser

461 Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung, Fact Sheet: Sozioökonomische und ökologische Nachhaltigkeit im Kakaosektor in Ghana und Côte d'Ivoire, Wien 2023, S. 1.

462 Ebd., S. 2.

► Tab. 1 Die umsatzstärksten Schokoladenhersteller

Unternehmen	Umsatz 2018 (in USD Millionen)	Anteil Top 100 (in %)
1 Mars Wrigley Confectionery	18 000	14
2 Ferrero Group	13 000	10
3 Mondelēz International	11 800	9
4 Meiji Co. Ltd.	9 721	7
5 Hershey Co.	7 986	6
6 Nestlé SA	7 925	6
7 Lindt & Sprüngli AG	4 574	3
...		
39 Alfred Ritter GmbH & Co. KG	530	0,4
...		
72 Josef Manner & Co. AG	224	0,17
<b>Top 100</b>	<b>132 267</b>	<b>100</b>

Quelle: J. Grumiller / H. Grohs (Anm. 419) auf Basis von Candy Industry (2021), S. 4

Unternehmen sind vielen bekannt: Nestlé sowie Lindt & Sprüngli haben ihren Sitz in der Schweiz. Sie stellen verschiedene Produkte auch für den deutschen Markt her. Das in Deutschland ebenfalls sehr bekannte Unternehmen Ferrero hat seinen Sitz in Italien.<sup>463</sup> Anschließend gelangt die Schokolade zum Verkauf in den Handel.

Die unterschiedliche Verteilung von Macht und Gewinnen wird in der Lieferkette von Schokolade besonders deutlich. Der Preis für Kakao wird global bestimmt, was bedeutet, dass die Bäuer:innen kaum Möglichkeiten haben, darauf einzuwirken. Hinzu kommt, dass die Preise für Kakaobohnen in den vergangenen Jahren stetig gesunken sind.<sup>464</sup> Im Jahr 2023 wurde eine Tonne Kakaobohnen zu einem Preis von 2370 US-Dollar an der Börse gehandelt und liegt daher „deutlich

463 Ebd., S. 2.

464 Saskia Patermann, Nestle-Marken: Welche Produkte gehören zu Nestlé?, in: Handelsblatt vom 15. September 2023.

unter 3 100 US-Dollar und somit jenem Preis, welcher in Berechnungen als notwendig erachtet wird, damit kakaoproduzierende Haushalte ein Living Income erreichen“<sup>465</sup>. Etwas höher liegen die Gewinne für die Firmen bei der Vermahlung von Kakao. Am höchsten ist die Wertschöpfung allerdings beim Verkauf eines vollständig verarbeiteten Produktes.<sup>466</sup> Der größte Anteil an der Wertschöpfung wird also nicht in den Ländern erzielt, in denen die Rohmaterialien für die Schokoladenproduktion angebaut und geerntet werden. Lokale Unternehmen sind zudem kaum an der Weiterverarbeitung und Produktion beteiligt.

Diese Ungleichheit verstärkt sich dadurch, dass die sozialen und die ökologischen Risiken an der ersten Stufe der Kakaoproduktion besonders hoch sind. Kakaobäuer:innen leiden unter den niedrigen Kakaopreisen. Zudem liegen vor Ort häufig sehr schlechte Arbeitsbedingungen vor: Insbesondere in der Erntezeit sind der Druck und die Arbeitsbelastung hoch. Darüber hinaus werden Pestizide für die Produktion eingesetzt. Das gesundheitliche Risiko des Einsatzes von solchen Mitteln wird durch die fehlende Um- und Durchsetzung von Arbeitsstandards verstärkt: Die Menschen haben häufig weder das Wissen noch die finanziellen Mittel, um sich Schutzausrüstung zu kaufen. Die schlechte Situation für die Bäuer:innen verstärkt sich durch Entwaldung, die zu Umweltschäden in den betroffenen Gemeinden führt. Ein wesentlicher Missstand in der Kakaolieferkette ist die dort weitverbreitete Kinderarbeit, die in der vergangenen Dekade weiter angestiegen ist. Schätzungsweise 1,56 Millionen Kinder arbeiten allein in Ghana und Côte d’Ivoire auf Kakaoplantagen.<sup>467</sup>

In westafrikanischen Ländern gibt es mittlerweile eine Reihe von Initiativen, um Fabriken für die Weiterverarbeitung von Kakao und die Produktion von Schokolade aufzubauen. Vor allem lokale Unternehmen versuchen, Projekte voranzutreiben, um Schokolade direkt vor Ort produzieren zu können oder zumindest Teile der Weiterverarbeitung vor Ort zu organisieren.

Kleinere oder mittlere Unternehmen, die versuchen, die Schokoladenproduktion im eigenen Land aufzubauen, sind gegenüber größeren Unternehmen jedoch häufig im Nachteil. Denn Waren, die man in Massenproduktion und in großen Fabriken herstellt, können meist günstiger produziert werden. Die Wirtschaftswissenschaft

465 Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (Anm. 461), S. 3.

466 Ebd., S. 2.

467 Ebd., S. 4.

spricht hier von „Skaleneffekten“<sup>468</sup>, die aus den Fixkosten eines Unternehmens, die es grundsätzlich zu tragen hat, und seinen variablen Kosten, die sich verändern können (beispielsweise durch einen gestiegenen Energiebedarf), bestehen. Produziert ein Unternehmen größere Stückzahlen, sinkt der Anteil der fixen Kosten pro Stück, woraufhin der Gewinn des Unternehmens steigt.<sup>469</sup> Zu den günstigen Preisen großer Unternehmen können kleinere und mittlere Akteure kaum in Konkurrenz treten. Sie müssen daher ein anderes Marktsegment bespielen und ihre Produkte entsprechend teurer anbieten. Dies kann gerade in Ländern mit niedrigen Einkommen schwierig sein, wo sich für teure Produkte kaum Käufer:innen finden. In Ghana und Côte d'Ivoire ist die Nachfrage nach Schokolade nicht annähernd so hoch wie beispielsweise in europäischen Ländern. Es kann teuer werden, Güter in andere Länder zu exportieren, insbesondere aufgrund der Transportkosten, die ebenfalls zu begleichen sind.<sup>470</sup> Lokale Produzenten stehen also vor sehr großen Machtungleichgewichten in Lieferketten und haben es schwer, sich auf dem globalen Markt zu etablieren.

Mittlerweile gibt es verschiedene Siegel für Schokolade, die einen fairen und nachhaltigen Konsum von Schokolade versprechen. Doch unterscheiden sich die Kriterien der jeweiligen Siegel, weswegen es für Verbraucher:innen nicht immer einfach ist, nachzuvollziehen, was genau das jeweilige Siegel verspricht. Die Nichtregierungsorganisation INKOTA hat eine umfassende Übersicht über aktuelle Siegel erstellt, die aufzeigt, welche Kriterien für die jeweiligen Siegel angelegt werden. Hier zeigt sich, dass die Anforderungen deutlich variieren. Nur etwa die Hälfte der dargestellten Siegel garantiert eine Mitbestimmung der Kooperativen im Schokoladenbereich oder Mindestpreise für die Bäuer:innen, um diese gegen Schwankungen der Weltmarktpreise abzusichern. Nur ein Siegel garantiert die Wiederherstellung im Abbauland: Das deutsch-ghanaische Unternehmen „fairafrik“ hat fast den kompletten Teil seiner Produktion nach Ghana verlagert und verpackt die Schokolade sogar dort. Damit gehört fairafrik zu den wenigen Unternehmen, die tatsächlich mit mehr Wertschöpfung verbundene Produktionsschritte in Länder verlagert haben, in denen der Kakao auch angebaut wird.<sup>471</sup>

468 Andrew Loo, What are Economies of Scale?, <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/economics/economies-of-scale/>.

469 Warum ist Massenproduktion günstiger?, <https://www.wissen.de/bildwb/unternehmen-warum-ist-massenproduktion-guenstiger>.

470 Interview der Autorin mit Schokoladenherstellern in Côte d'Ivoire, September 2023.

471 Katharina Utzolino, fairafrik: Schokolade made in Ghana, <https://www.weltladen.de/produkte-lieferkette/portraits/fairafrik-schokolade-made-in-ghana/>.

► Tab. 2 Schokolade: Siegel und Programme im Vergleich – wichtige Unterschiede



Existenzsichernde Preise	✓ *	✓ **	✗	✓ ***	✗	✗
Mindestpreis	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Faire Milchpreise	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Verbot von hochgefährlichen Pestiziden	✓	✓	✓	✗	✗	✗
Mitbestimmung der Kooperativen	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Herstellung im Anbauland	✓	✗	✗	✗	✗	✗



Existenzsichernde Preise	✗	✗	✗	✗	✗
Mindestpreis	✗	✗	✗	✗	✗
Faire Milchpreise	✗	✗	✗	✗	✗
Verbot von hochgefährlichen Pestiziden	✓	✗	✗	✗	✗
Mitbestimmung der Kooperativen	✗	✗	✗	✗	✗
Herstellung im Anbauland	✗	✗	✗	✗	✗

\* Zusätzliche Prämie von 600 US-Dollar: [www.fairafric.com/pages/fairchain](http://www.fairafric.com/pages/fairchain)

\*\* Kakao-Plus-Preis: [www.gepa.de/gepa/themenspecials/faireschokowelten/kakao-plus-preis](http://www.gepa.de/gepa/themenspecials/faireschokowelten/kakao-plus-preis)

\*\*\* Berechnung des Living Income Reference Preis von Fairtrade: <http://tinyurl.com/3j29kss8>

Quelle: INKOTA

## 5.3 Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsrisiken in Lieferketten

Die Diskussion um die Erhöhung von Wertschöpfung berührt also andere Aspekte der fairen Gestaltung von Lieferketten als der Aspekt der Umsetzung von Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsstandards. Bei der Zielsetzung der Erhöhung von Wertschöpfung geht es eher darum, wie die historisch gewachsenen Ungleichheiten zwischen Staaten bzw. von Unternehmen aus Staaten in unterschiedlichen Weltregionen gerechter ausgestaltet werden können. Bei der Um- und Durchsetzung von Standards geht es hingegen um die Frage, wie die Bedingungen entlang der etablierten Lieferketten fairer gestaltet werden können. Schätzungsweise 450 Millionen Menschen weltweit arbeiten heute in globalen Lieferketten. Wie die parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bärbel Kofler, schreibt, profitieren viele dieser Menschen nicht von der globalen Arbeitsteilung: „Sie arbeiten oft unter unmenschlichen Bedingungen mit unzureichendem Sozialschutz, was häufig mit Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung einhergeht“<sup>472</sup> (Übers. d. A.).

Geringere Lohn- und Produktionskosten bieten für viele Länder gerade den komparativen Vorteil auf den globalisierten Märkten, mit denen sie Unternehmen aus aller Welt anziehen können. Dies erklärt auch, warum einige Regierungen die Einführung von höheren Sozial- und Arbeitsstandards oder von Mindestlöhnen blockieren: Sie fürchten um die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Standorte in einer globalisierten Weltwirtschaft. Dies zeigt sich nicht nur bei der Bereitschaft zur Setzung von Standards und Regularien, sondern auch bei deren Umsetzung. In vielen Ländern der Welt klafft eine große Lücke zwischen den rechtlichen Rahmenbedingungen und ihrer praktischen Umsetzung – besonders bei den Arbeitsbedingungen. Dies gilt nicht nur für Länder im Globalen Süden, sondern lässt sich auch in hoch industrialisierten Staaten beobachten. Covid-Ausbrüche beispielsweise lenkten im Jahr 2020 die katastrophalen Zustände in deutschen Schlachthöfen ins Zentrum der öffentlichen

472 Im Original: „They often work under inhumane conditions with insufficient social protection, frequently accompanied by human rights violations and environmental degradation.“ Research Network Sustainable Global Supply Chains, Sustainable global supply chains in times of geopolitical crises. Annual Report 2023, Berlin 2023, <https://www.sustainablesupplychains.org/wp-content/uploads/2024/01/SustainableGlobalSupplyChains-Report2023.pdf>, S. 7.

Aufmerksamkeit. Einige dieser Schlachthöfe – im Fokus stand vor allem die Firma Tönnies – beschäftigten Arbeiter:innen aus Rumänien, Bulgarien oder Polen mit schlecht bezahlten Werkverträgen unter unzureichenden Gesundheits- und Arbeitsschutzmaßnahmen, die zudem unter inakzeptablen Lebensbedingungen untergebracht wurden.<sup>473</sup> Im September 2023 lenkte ein Streik von Lkw-Fahrer:innen die Aufmerksamkeit auf die schlechten Arbeitsbedingungen in dieser Branche. Die Arbeiter:innen gingen in einen Hungerstreik, um ausstehende Löhne von der Spedition einzufordern.<sup>474</sup>

Diese Beispiele verdeutlichen, dass auch in Europa Arbeitsrechte teilweise systematisch umgangen werden: Durch die Beschäftigung von Arbeitskräften aus Staaten mit hoher Arbeitslosigkeit und niedrigen Lohnniveaus mittels prekärer Verträge senken Firmen ihre Lohnkosten und erhöhen so ihre Gewinne. Für die Beschäftigten ist es durch die Tätigkeit in anderen Ländern häufig eine größere Herausforderung, sich gewerkschaftlich zu organisieren oder auf andere Weise auf ihre Rechte hinzuweisen. Die Einhaltung von Rechten in der Lieferkette ist also nicht ein genuines Problem von Staaten des Globalen Südens, sondern stellt auch Europa vor große Herausforderungen.

Und nicht immer ist die Frage nach der gerechten Gestaltung von Lieferketten eine Frage des Willens. Denn gerade Länder mit schwach ausgeprägten Governance-Strukturen haben häufig große Schwierigkeiten, die Einhaltung von Nachhaltigkeits- und Menschenrechtszielen systematisch zu überwachen. Erstens verfügen viele Regierungen nicht über die notwendigen Kapazitäten und Ressourcen, die Um- und Durchsetzung von Menschenrechten und Nachhaltigkeitszielen zu überwachen und Rechtsbrüche zu ahnden. Viele Ministerien sind zweitens schlecht ausgestattet, sie haben zu wenig Personal, verfügen nicht über die technischen Voraussetzungen und/oder es mangelt an anderen Ressourcen, um beispielsweise die Einhaltung von Verschmutzungsgrenzwerten oder der Wasserqualität regelmäßig und systematisch zu überprüfen. Deshalb ist der Aufbau funktioniegender staatlicher Institutionen für die Um- und Durchsetzung von Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsstandards zentral.<sup>475</sup> Verschiedene Beispiele aus der Forschung verdeutlichen, dass staatliche Strukturen gerade im ländlichen Raum

473 André Schulte / Ágnes Wörster, Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeiter in der Fleischindustrie, Amberg-Weiden 2020, S. 2f.

474 Lars Hofmann u.a., Sozialdumping. Verzweifelte Lkw-Fahrer streiken, in: Deutschlandfunk vom 22. September 2023.

475 M. Müller u.a. (Anm. 15).

häufig besonders schwach sind. Doch vor allem in den Gebieten, in denen große Infrastrukturprojekte im Bergbau oder der Landwirtschaft umgesetzt werden, wäre eine engmaschige staatliche Überwachung besonders wichtig, um Risiken, die bei der Realisierung solcher Vorhaben entstehen, früh identifizieren zu können.

Es gibt also vielfältige Gründe, weshalb Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsstandards nicht eingehalten werden. Nicht immer ist der fehlende Wille von Regierungen ein Grund für schwache Regulierung, wenngleich Einschränkungen grundlegender sozialer und politischer Freiheitsrechte in den vergangenen Jahren in vielen Staaten zugenommen haben (siehe Kapitel 5.4). Um zu verstehen, wie die Umsetzung von Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsnormen gewährleistet werden kann, ist es daher wichtig, den jeweiligen lokalen Kontext, in dem wirtschaftliche Projekte umgesetzt werden, genau zu untersuchen. Nur dadurch lässt sich den Herausforderungen bei der Umsetzung von Menschenrechten und Nachhaltigkeit langfristig begegnen. Es reicht also nicht aus, lediglich oberflächlich auf den Länderkontext zu schauen. Nicht nur international, sondern auch innerhalb eines Landes können gravierende Unterschiede bei der Umsetzung von Standards bestehen. Abhängig davon, wer in den jeweiligen Regionen politische Verantwortung trägt, wie das zivilgesellschaftliche Umfeld aufgestellt ist, aber auch inwiefern Firmen Verantwortung für die Um- und Durchsetzung von Menschenrechten übernehmen, können Projekte verantwortungsvoll oder mit hohen Risiken für Nachhaltigkeit und Menschenrechte durchgeführt werden. Simple Listen für besonders risikoanfällige Länder oder Positiv- und Negativlisten für Zulieferer, wie sie einige Wissenschaftler:innen zur Identifikation von Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsrisiken vorschlagen,<sup>476</sup> geben zwar eine erste Orientierung, reichen aber nicht aus. Es ist vielmehr wichtig, das gesamte Umfeld in den Blick zu nehmen, was auch Unternehmen bei der Umsetzung von Lieferkettengesetzen vor Herausforderungen stellt (siehe Kapitel 7).

Um Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsrisiken systematisch zu identifizieren, muss außerdem jeder Sektor für sich gezielt in den Blick genommen werden. Denn je nachdem, ob es sich um den Agrar-, den Rohstoff- oder den Textilsektor handelt, bestehen andere Risiken. Der industrielle Abbau von Rohstoffen ist ein immenser Eingriff in die Natur und geht zudem immer mit hohen Risiken für die Einhaltung von Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsstandards

<sup>476</sup> Patrick Dax, Neuer Vorschlag soll EU-Lieferkettengesetz verbessern, in: kurier.at vom 28. November 2023.

einher. Um Rohstoffe abzubauen, werden häufig große Flächen benötigt. Im Tagebau müssen große Erdmassen bewegt werden, was sich auf die Landstruktur auswirkt und darüber hinaus die Biodiversität beeinflusst. Hinzu kommt, dass man für den industriellen Rohstoffabbau große Mengen Wasser benötigt und viel Energie eingesetzt wird. Häufig werden Gemeinden, die sich auf rohstofffreien Böden befinden, umgesiedelt – oft unter Anwendung von Gewalt.<sup>477</sup> Auch im Agrarsektor bestehen gravierende Risiken für die Einhaltung von Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsstandards. Vielfältige Rechtsverletzungen sind für diesen Sektor gut dokumentiert. Hierzu gehören: Landkonflikte und Einschränkungen oder gar die Verweigerung des Zugangs zu Land; der Einsatz von Pestiziden und Antibiotika, der mit negativen Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen und Tieren sowie auf die Nutzbarkeit von Agrarland verbunden ist; ausbeuterische Produktionsbedingungen sowie Nahrungsmittelknappheiten in Produktionsländern wegen der Fokussierung auf möglichst günstige Exporte.<sup>478</sup> Hinzu kommen andere politische und soziale Risiken, beispielsweise durch die Einschränkung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten oder der Arbeit von Gewerkschaften, von denen dann allerdings häufig nicht nur ein Sektor betroffen ist, sondern die meist sektorübergreifend beobachtet werden können.

Die Produktion von Textilien setzt – neben dem Einsatz von Stoffen und anderen Materialien für die Produktion – in der Regel vor allem eine Nähmaschine voraus. Diese kann an fast jedem Ort der Welt aufgestellt werden. Dies erklärt, warum der Textilsektor mit als der mobilste Sektor gilt und weshalb seine Verlagerung relativ einfach zu bewerkstelligen ist.<sup>479</sup> Darüber hinaus ist der Textilsektor sehr arbeitsintensiv. Einsparungen und Preissenkungen lassen sich vor allem beim Gehalt der Arbeiter:innen erzielen, weshalb gerade hier der Druck immens hoch ist und die billigsten Standorte miteinander konkurrieren. Dies erklärt, warum der größte Risikobereich im Textilsektor bei den Rechten von Arbeitnehmer:innen besteht. Hier werden die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) besonders häufig verletzt, und Kinderarbeit wird in vielen Produktionsprozessen eingesetzt. Da mehrheitlich

477 M. Müller u.a. (Anm. 15).

478 Cornelia Heydenreich / Armin Paasch, Globale Agrarwirtschaft und Menschenrechte: Deutsche Unternehmen und Politik auf dem Prüfstand, Berlin/Bonn Januar 2020, [https://www.germanwatch.org/sites/default/files/Druckversion%20Bericht%202020%20Globale%20Agrarwirtschaft%20und%20Menschenrechte\\_0.pdf](https://www.germanwatch.org/sites/default/files/Druckversion%20Bericht%202020%20Globale%20Agrarwirtschaft%20und%20Menschenrechte_0.pdf), S. 22ff.

479 S. Beckert (Anm. 149).

Frauen im Textilsektor tätig sind, liegen hier häufig geschlechtsspezifische Diskriminierung und Rechtsverletzungen vor. Hierzu zählen sowohl die Lohndiskriminierung von Frauen gegenüber Männern als auch sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz, Diskriminierung schwangerer Arbeitnehmerinnen und geschlechtsspezifische Einschränkungen der Versammlungsfreiheit.<sup>480</sup> Ein besonders gravierender Fall, der auch in Deutschland für viel Aufmerksamkeit sorgte, war der Einsturz der Textilfabrik Rana Plaza in Bangladesch, der bereits in der Einleitung erwähnt wurde und bei dem die Lieferketten relativ gut aufgearbeitet werden konnten. So konnte aufgezeigt werden, dass Produkte aus Rana Plaza auch in Deutschland verkauft wurden.<sup>481</sup>

Insgesamt ist die Auslagerung der Güterproduktion also häufig mit hohen Risiken für die Gewährleistung von Menschenrechten und die Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen verbunden. Soziale, politische und ökologische Rechte geraten vor dem Hintergrund des globalen Strebens nach Wirtschaftswachstum häufig unter Druck. Im Folgenden sollen die allgemeinen Herausforderungen, die sich systematisch und strukturell durch viele Lieferketten ziehen, spezifischer beleuchtet werden.

## 5.4 Auf Kosten der Menschen – Verletzungen sozialer und politischer Rechte

Die effiziente Gestaltung von Lieferketten birgt häufig einen hohen Anpassungsdruck auf Unternehmen und Staaten, die im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig bleiben wollen. Dieser Druck wirkt sich in vielen Fällen auf die Gestaltung von Arbeitsbeziehungen aus und führt im schlimmsten Fall zur Aushöhlung von Arbeitsrechten. In Kapitel 4 wurde bereits dargelegt, welche bedeutsame Rolle Gewerkschaften und andere Vertretungen von Arbeitnehmer:innen für die Einhaltung von Rechten spielen. Allerdings haben sich in vielen Ländern die Bedingungen gewerkschaftlicher Organisation in den

480 Business & Human Rights Resource Centre, Menschenrechtliche Risiken in textilen Lieferketten: Sorgfaltspflichten, Verantwortung und Engagement deutscher Unternehmen, <https://www.business-humanrights.org/de/von-uns/briefings/menschenrechtliche-risiken-in-textilen-lieferketten-sorgfaltspflichten-verantwortung-engagement-deutscher-unternehmen/>.

481 Amnesty International, Zehn Jahre nach dem Unglück in Rana Plaza, Bangladesh 2023, <https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/bangladesch-zehn-jahre-rana-plaza-ungleck-textilindustrie-arbeitsbedingungen>.

vergangenen Jahren eher wieder verschlechtert. Dies lässt sich teilweise auf den erhöhten wirtschaftlichen Druck zurückführen, unter dem viele Länder weltweit seit der Corona-Pandemie stehen.<sup>482</sup> Gleichzeitig nutzten aber einige ohnehin autoritär orientierte Staaten die Pandemie, um weitere Einschränkungen von grundsätzlichen Rechten durchzusetzen.<sup>483</sup>

Der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) veröffentlicht jedes Jahr den Global Rights Index, der die Umsetzung von Gewerkschaftsrechten in 144 Staaten der Welt dokumentiert. Dieser Bericht zeigt, dass die Rechte von Gewerkschaften in vielen Teilen der Welt massiv beschnitten werden. Im Jahr 2022 waren Gewerkschaftsrechte in 113 der 144 untersuchten Staaten eingeschränkt. Diese Zahl hat sich im Vergleich zum Jahr 2021 sogar erhöht; damals waren es noch 106 von 144 Ländern.<sup>484</sup> Die Einschränkungen können dabei von Land zu Land erheblich variieren. Sie unterscheiden sich vor allem hinsichtlich Form und Ausmaß der Repressionen, also beispielsweise, ob gewerkschaftliche Tätigkeiten vollständig verboten oder zwar eingeschränkt, aber dennoch möglich sind. Weltweit stellt der IGB massive Verletzungen des Streikrechts fest: 87 Prozent der untersuchten Länder verstießen demnach gegen das Streikrecht und 79 Prozent verletzten zudem das Recht auf Tarifverhandlungen.<sup>485</sup>

In vielen Fällen wird die Ausübung gewerkschaftlicher Rechte auch zum Risiko für das eigene Leben. Laut IGB waren Menschen in 50 Ländern der Welt im Kontext ihrer gewerkschaftlichen Tätigkeiten physischer Gewalt ausgesetzt.<sup>486</sup> Der IGB wählt zudem jedes Jahr die zehn „schlimmsten Länder für Erwerbstätige“ aufgrund der schlechten Bedingungen für Arbeitnehmer:innen und ihre Vertretungen. 2023 gehörten Ägypten, Bangladesch, Belarus, Ecuador, Eswatini, Guatemala, Myanmar, die Philippinen, Tunesien und die Türkei dazu.<sup>487</sup> Einige dieser Länder wurden in den vorherigen Kapiteln bereits als

482 World Bank, The Global Economic Outlook During the COVID-19 Pandemic: A Changed World, in: World Bank (2020). Siehe auch: Pierre-Olivier Gourinchas, Global Economy on Track but Not Yet Out of the Woods, <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/07/25/global-economy-on-track-but-not-yet-out-of-the-woods>.

483 Süddeutsche Zeitung, „In der Krise werden autoritäre Staaten noch autoritärer“, in: Süddeutsche Zeitung vom 2. April 2020.

484 International Trade Union Confederation, Multiple areas of crisis see workers' rights crumble: 2022 ITUC Global Rights Index, <https://www.ituc-csi.org/2022-global-rights-index-en?lang=en>.

485 Internationaler Gewerkschaftsbund, Der Globale Rechtsindex des IGB 2023, Brüssel 2023, [https://files.mutualcdn.com/ituc/files/2023\\_ituc\\_global\\_rights\\_index\\_de.pdf](https://files.mutualcdn.com/ituc/files/2023_ituc_global_rights_index_de.pdf).

486 Ebd.

487 International Trade Union Confederation (Anm. 484).

wichtige Handelspartner Deutschlands vorgestellt. Aus Bangladesch und der Türkei importiert Deutschland beispielsweise viele Textilien. Aktuell werden bereits Beschwerden über deutsche Unternehmen im Kontext der Umsetzung des deutschen Lieferkettengesetzes untersucht, die Textilien aus diesen Ländern importieren und in Deutschland verkaufen.<sup>488</sup>

Die Pandemie hatte darüber hinaus massive Auswirkungen auf im informellen Sektor tätige Menschen. Einerseits verfügen sie häufig nicht über die notwendigen Rücklagen, um auf Verdienstausfälle reagieren zu können. Andererseits fehlten ihnen während der Pandemie soziale Absicherungen und/oder der notwendige Arbeitsschutz. Fallbeispiele aus dem informellen Sektor in Indonesien, einem Land, das besonders stark von der Pandemie betroffen war, zeigen, dass Arbeiter:innen meist enorme Anpassungsleistungen erbringen mussten, um ihr Einkommen während der Pandemie zu sichern. Häufig fielen informelle Beschäftigte aus sozialen Sicherungssystemen, die der Staat Menschen mit formellen Beschäftigungsmöglichkeiten zukommen ließ. Menschen- und arbeitsrechtliche Probleme verschärften sich zusätzlich dadurch, dass Arbeitsplatzverluste während und im Nachgang der Pandemie zu einer Konkurrenz um Beschäftigungsmöglichkeiten im informellen Sektor geführt haben.<sup>489</sup>

Im informellen Sektor ist das Risiko für den Einsatz von Kinderarbeit häufig besonders hoch. Die Nichtregierungsorganisation (NGO) Save The Children veröffentlichte im Juni 2023 eine Metaanalyse, die Agrar- und Rohstofflieferketten auf den Einsatz von Kinderarbeit untersucht. Sie kommt zu folgendem Schluss: „Die meisten Fälle von Kinderarbeit finden ‚unter der Oberfläche‘ statt, also in den vorgelagerten, unteren Ebenen der Lieferketten und im informellen Sektor der Wirtschaft. Kinder, die außerhalb des eigenen Zuhause informelle Arbeit leisten, sind besonders von Ausbeutung durch schlechte Bezahlung und lange Arbeitszeiten gefährdet.“<sup>490</sup> Die soziale Situation der Eltern wirkt sich dabei unmittelbar auf die Beschäftigung von Kindern aus: Je weiter das Einkommen der Eltern unter einem existenzsichernden Mindestlohn liegt, desto wahrscheinlicher ist es, dass Kinder arbeiten, anstatt die Schule zu besuchen.

488 European Center for Constitutional and Human Rights, Erster Beschwerdefall nach deutschem Lieferkettengesetz eingereicht, Pressemitteilung vom 24. April 2023.

489 Agus Joko Pitoyo u.a., Impacts and Strategies Behind COVID-19-Induced Economic Crisis: Evidence from Informal Economy, in: The Indian Journal of Labour Economics 64 (2021) 3.

490 Carina Gaffar / Iris Kämpfer / The Centre for Child Rights and Business, Kinderrechtsrisiken in globalen Lieferketten: Warum ein Null-Toleranz-Ansatz nicht genug ist, Berlin 2023, S. 2.

Hohe Kosten für Bildung begünstigen diese Entwicklung zusätzlich. Zudem werden gerade kleinere Kinder häufig mit zum Arbeitsort genommen, wenn nicht hinreichend Betreuungsmöglichkeiten für sie existieren.<sup>491</sup>

Besonders schwere Formen von Kinderarbeit finden sich im Bereich des informellen und handwerklichen Bergbaus. Beispiele aus der Demokratischen Republik Kongo oder aus Indien verdeutlichen, dass Kinder hier zu harten und gefährlichen Tätigkeiten gezwungen werden.<sup>492</sup> Auch in der Landwirtschaft arbeiten Kinder häufig mit. Dies gilt speziell für den Bereich der kleibäuerlichen Landwirtschaft, in dem Kinder häufig während der Erntzeiten zur Mitarbeit verpflichtet werden. Sie gehen während dieser Zeit meist nicht zur Schule, was wiederum das Risiko, dass sie keinen Schulabschluss machen können und somit auch langfristig in prekären Beschäftigungsverhältnissen tätig sein müssen, erhöht.<sup>493</sup>

Das Beispiel der Kinderarbeit zeigt, dass Menschen, die ohnehin in prekären und ungesicherten Verhältnissen leben, meist durch ihre Tätigkeit noch weiteren Risiken ausgesetzt sind. Armut, unklare oder unsichere Beschäftigungsverhältnisse und fehlende Perspektiven machen sie anfällig für verschiedene Formen der Ausbeutung. Hier gibt es also auch einen Bezug zu der Frage, ob und vor allem unter welchen Bedingungen Industrialisierungsstrategien so umgesetzt werden können, dass sich die Wertschöpfung in einem Land erhöhen lässt.

In meiner Forschung zu Rohstofflieferketten sind mir in den vergangenen zehn Jahren immer wieder Beispiele begegnet, die die Verwundbarkeit von Menschen in solch vulnerablen Kontexten verdeutlichen. In vielen Ländern der Welt findet der industrielle Abbau von Rohstoffen in Regionen statt, in denen schwache staatliche Strukturen herrschen und die Arbeitslosigkeit häufig hoch ist. Bergbaukonzerne, die dort Rohstoffe fördern wollen, aber auch politische Akteure, die ein Interesse haben, wirtschaftliche Projekte voranzutreiben, geben oft wohlklingende Versprechen an die Bevölkerung ab. Auf Hoffnung folgt dann meist schnell die Enttäuschung. Denn die wirtschaftlichen Effekte sind für die Gemeinden in aller Regel nicht so hoch wie versprochen. Arbeitskräfte werden vor allem am Anfang gebraucht, wenn die Infrastruktur für den

491 Ebd.

492 Akhona Somila Rozani, Child labour in mining in India and the DRC: two case studies, Stellenbosch 2022; Benjamin K. Sovacool, When subterranean slavery supports sustainability transitions? power, patriarchy, and child labor in artisanal Congolese cobalt mining, in: The Extractive Industries and Society 8 (2021) 1.

493 C. Gaffar / I. Kämpfer / The Centre for Child Rights and Business (Anm. 490), S. 3.

Bergbau aufgebaut wird. Ist die Mine erst einmal in Betrieb, sinken meistens die Beschäftigungsquoten, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Arbeitsprozesse im Rohstoffabbau immer stärker technisiert und im Gegenzug langfristig nur wenige Arbeitsplätze geschaffen werden. Hinzu kommt, dass nicht jede Person aus der Gemeinde einen Job in der Mine oder deren Umfeld findet. Dies kann zu massiven Konflikten innerhalb der Gemeinden führen. Diese verschärfen sich häufig dann, wenn die fehlende Um- und Durchsetzung von Umwelt- und Nachhaltigkeitsstandards mit weiteren negativen Folgen einhergeht; beispielsweise, wenn Trinkwasser infolge des Rohstoffabbaus verschmutzt wird oder Luftverschmutzung kollektiv zu gesundheitlichen Schäden führt.<sup>494</sup>

Der Abbau in einem vulnerablen Umfeld erhöht somit die Fragilität von ohnehin benachteiligten Gruppen. Gerade in wirtschaftlich schwachen Regionen mit wenigen Beschäftigungsperspektiven kann die Eröffnung einer Mine die Hoffnung auf neue Arbeitsplätze und neue Perspektiven nähren. Doch nur selten profitiert die gesamte Gemeinde von solchen Vorhaben, was zu Streit und sozialer Spaltung führen kann.<sup>495</sup> Weil für den industriellen Bergbau viel Landfläche benötigt wird, müssen Häuser oder gar ganze Dörfer für die Umsetzung des Rohstoffabbaus umgesiedelt werden. Zudem hat die Ausweitung großer Infrastrukturvorhaben meist massive Auswirkungen auf das unmittelbare Lebensumfeld, beispielsweise dann, wenn Straßen gebaut oder große Mengen landwirtschaftlicher Produkte transportiert werden müssen.<sup>496</sup> Die Wahrscheinlichkeit, dass es in diesem Zusammenhang zu massiven Menschenrechtsverletzungen kommt, ist besonders hoch, wenn man die Perspektiven lokaler Gemeinden vor dem Start neuer Projekte nicht hinreichend berücksichtigt oder wenn dort unterschiedliche

494 Beispielsweise in der Forschung zu den Risiken des Kohleabbaus in Südafrika: Melanie Müller / Armin Paasch, Wenn nur die Kohle zählt – Deutsche Mitverantwortung für Menschenrechte im südafrikanischen Kohlesektor, Aachen 2016, <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/studie-wenn-nur-die-kohle-zaeht.pdf>; oder zum Abbau von Kupfer in Chile: M. Müller (Anm. 396).

495 United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action (Hrsg.), Extractive Industries and Conflict, United Nations 2012, [https://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/GN\\_Extractive.pdf](https://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/GN_Extractive.pdf).

496 Gavin Hilson, An overview of land use conflicts in mining communities, in: Land Use Policy 19 (2002) 1; Tom Perreault, Dispossession by Accumulation? Mining, Water and the Nature of Enclosure on the Bolivian Altiplano, in: Antipode 45 (2012) 5; Anthony Bebbington u.a., Mining and Social Movements: Struggles Over Livelihood and Rural Territorial Development in the Andes, in: World Development 36 (2008) 12; Troy Sternberg, Conflict and contestation in Kyrgyz mining infrastructure, in: The Extractive Industries and Society 7 (2020) 4.

Vorstellungen über die Gestaltung lokaler Entwicklung bestehen, die nicht durch demokratische Prozesse ausgehandelt werden (können). Wie Kapitel 4 zeigte, ist mit dem „Free, prior and informed consent“ umfassend geregelt, wie genau man indigene Gemeinschaften bei der Umsetzung von Wirtschaftsprojekten konsultieren muss. Das Recht dieser Gemeinschaften auf Selbstbestimmung kann in der Praxis aber an vielen Stellen unterlaufen werden – beispielsweise indem Informationen verfälscht werden, nicht in allen lokalen Sprachen verfügbar sind oder die Konsultationen nicht frühzeitig angekündigt werden, sodass nicht alle Gemeindemitglieder an diesen Prozessen teilhaben können.

Das Beispiel der Konsultationsprozesse indigener Gemeinschaften verdeutlicht eindrücklich, dass zwischen der Setzung und der Umsetzung von Standards gravierende Lücken bestehen (können). Gleichzeitig verdeutlichen die hier genannten Beispiele, dass in bestimmten Kontexten soziale und politische Rechte für die Umsetzung von wirtschaftlich lukrativen Projekten unterlaufen werden. Politische Akteure setzen in solchen Fällen also unterschiedliche Prioritäten, die in Staaten mit einer ohnehin schwachen Volkswirtschaft häufig zugunsten kurzfristiger wirtschaftlicher Erfolge ausfallen.

Besonders gravierend verlaufen solche Fälle in autoritären Staaten, in denen grundlegende politische Freiheitsrechte – wie die Rechte auf Meinungs- oder Versammlungsfreiheit – eingeschränkt werden. Diese machen es für Zivilgesellschaft und Medien schwer bis unmöglich, auf Rechtsbrüche oder andere Risiken entlang von Lieferketten hinzuweisen. Importe von Produkten, insbesondere aus solchen Staaten, in denen gravierende Einschränkungen von Freiheitsrechten bekannt sind – hierzu gehören Russland und China, aber auch andere bedeutsame Handelspartner Deutschlands wie Ägypten, Saudi-Arabien und die Türkei –,<sup>497</sup> machen es schwierig, ein umfassendes Bild über die Produktionsbedingungen vor Ort zu erhalten. Bundeswirtschaftsminister Robert Habeck erntete beispielsweise im Jahr 2022 viel Kritik, als er eine langfristige Energiekooperation mit Katar und den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) einging – Länder, in denen grundsätzliche Rechte eingeschränkt oder nur unzureichend umgesetzt werden.<sup>498</sup> Tatsächlich ist das Risiko hoch, dass es bei

497 Amnesty International, Zur weltweiten Lage der Menschenrechte, London 2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/5670/2023/en/>, Deutscher Report, S. 16f.

498 dpa, Energiepartner: Was an Katar und den Emiraten kritisiert wird, in: Zeit Online vom 21. März 2022; Julia Löhr, Energiesicherheit: Wo auch Assad ein gern gesehener Gast ist, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. März 2022.

der Kooperation mit solchen Ländern zu Verletzungen von Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsstandards in der Lieferkette kommt, die insbesondere die Menschen treffen, die die Arbeit in diesen Lieferketten leisten oder im unmittelbaren Umfeld der Produktion leben. Es ist daher wichtig, dass deutsche Politiker:innen diese Risiken bei der Gestaltung von neuen Wirtschafts- und Handelskooperationen ansprechen und die Umsetzung von Standards bei ihren Handelspartnern verbindlich einfordern.

Gleichzeitig zeigen gerade die Beispiele Katars und der VAE, dass politische und wirtschaftliche Akteure häufig vor komplexen Herausforderungen stehen. Dadurch, dass bestimmte Lieferketten etabliert sind oder bestimmte Rohstoffe nur in bestimmten Regionen vorkommen, ist die Auswahl der Wirtschaftspartner an vielen Stellen stark begrenzt. Ein autoritäres Umfeld bedeutet nicht automatisch, dass Standards überhaupt nicht eingehalten werden oder externe Akteure keinerlei Möglichkeit haben, auf das wirtschaftliche Umfeld einzuwirken. Insbesondere durch die Umsetzung von Lieferkettengesetzen hat sich der Druck, Standards umzusetzen, ohnehin erhöht. Dies hilft zivilgesellschaftlichen oder gewerkschaftlichen Akteuren in Partnerländern, denen es auch in einem autoritären Kontext gelingen kann, bestimmte Themen zu setzen und auf Risiken aufmerksam zu machen. Genau in diesen Fällen kann es von Bedeutung sein, dass lokale Akteure Unterstützung bekommen durch kritische Nachfragen aus Partnerländern, weil ihre Belange dadurch mehr Aufmerksamkeit erhalten. Ein vollständiger Rückzug von Firmen sollte daher erst dann das Mittel der Wahl sein, wenn alle anderen Möglichkeiten zur Verbesserung der Umsetzung von Standards ausgeschöpft sind. Er darf aber auch kein Tabu sein, wenn die Bedingungen so katastrophal sind, dass sie eine Zusammenarbeit nicht mehr zulassen. Diese Erkenntnis schlägt sich auch bei der Umsetzung von Lieferkettengesetzen nieder (siehe Kapitel 7).

## **China und die Menschenrechte**

Menschenrechtsverletzungen in der „Werkbank der Welt“ China, wo nicht nur chinesische, sondern auch Unternehmen anderer Länder – auch deutsche – produzieren, gerieten seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine stärker in den Fokus. Im August 2022 erschien ein Bericht der Hohen Kommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen, der die schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen gegen die Bevölkerungsgruppe der Uigur:innen in Xinjiang offenlegte.<sup>499</sup> Trotz des sehr restriktiven politischen Klimas in China, das es für Forscher:innen und unabhängige Organisationen schwer macht, die tatsächliche Dimension dieser Menschenrechtsverletzungen zu erfassen, wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche weitere Berichte publiziert, die beweisen, dass auch deutsche Unternehmen dort produziert haben oder Produkte aus Xinjiang beziehen.<sup>500</sup> Der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages veröffentlichte bereits im Jahr 2021, also noch vor Inkrafttreten des deutschen Lieferkettengesetzes, ein umfassendes Gutachten, das sich mit den Menschenrechtsverletzungen gegen die Uigur:innen und der Rolle und Verantwortung deutscher Unternehmen beschäftigt. Das Gutachten ist deutlich: „Mit dem Aufrechterhalten von Geschäftsbeziehungen zu (staatlich-)chinesischen Zulieferbetrieben in dem Wissen, dass diese Betriebe Zwangsarbeiter aus den uigurischen Internierungslagern rekrutieren, würden deutsche Unternehmen mit Niederlassungen in Xinjiang gegen die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verstößen.“<sup>501</sup> Unter Berücksichtigung der Größe und des ökonomischen Einflusses eines Unternehmens sowie der Schwere der Menschenrechtsverletzungen formuliert das Gutachten konkrete Vorschläge, wie deutsche Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Verantwortung gerecht werden

499 United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR Assessment of human rights concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, People's Republic of China, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/2022-08-31/22-08-31-final-assessment.pdf>.

500 Wasil Schauseil, Problematische Lieferketten, <https://dgvn.de/meldung/problematische-lieferketten>.

501 Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Die Uiguren in Xinjiang im Lichte der Völkermordkonvention, Mai 2021, S. 77.

können. Es kommt zu dem Schluss, dass bei schweren Menschenrechtsverletzungen „eine Pflicht deutscher Unternehmen zum Abbruch der Geschäftsbeziehungen zu ihren chinesischen Zulieferern fast unausweichlich“ sei.<sup>502</sup> Der Fall China zeigt, dass europäische Staaten zwar nicht unmittelbar Einfluss auf die Produktionsbedingungen in anderen Ländern nehmen können, aber dennoch Eingriffsmöglichkeiten haben. Lieferkettengesetze sind ein Instrument vertikaler Governance: Sie wirken sowohl auf die Einkaufspolitik national ansässiger Unternehmen, die ihre Lieferkette auf Menschenrechtsverletzungen überprüfen müssen, als auch auf deutsche Unternehmen, die in anderen Ländern produzieren.<sup>503</sup> Dadurch haben sie einen extraterritorialen Effekt, weil sie die Nachfrage deutscher Unternehmen verändern.

## 5.5 Auf Kosten von Umwelt und Natur

Die Verankerung ökologischer Menschenrechte in den vergangenen Jahren zeigt, dass Umweltfragen stärker ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit gerückt sind und sich das Bewusstsein für die Zerstörung von Umwelt und Natur noch einmal erhöht hat. Die Klimakrise und die Proteste von zivilgesellschaftlichen Gruppen in vielen Teilen der Welt – gerade auch von jüngeren Generationen – haben die politische Aufmerksamkeit stärker auf die sichtbaren Auswirkungen des Klimawandels gelenkt.<sup>504</sup> Auch die Sustainable Development Goals (SDGs) rücken ökologische Fragen ins Zentrum. Vier SDGs beziehen sich unmittelbar auf ökologische Fragen, beispielsweise auf SDG 6 „Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen“, SDG 13 „Klimaschutz“, SDG 14

502 Ebd., S. 80.

503 Robert Grabosch (Hrsg.), Das neue Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, Baden-Baden 2021.

504 Paul Beckh / Agnes Limmer, The Fridays for Future Phenomenon, in: Peter A. Wilderer u.a. (Hrsg.), Strategies for Sustainability of the Earth System, Cham 2022.

„Leben unter Wasser“ oder SDG 15 „Leben auf dem Land“.<sup>505</sup> Hinzu kommen Synergien mit anderen Nachhaltigkeitszielen wie SDG 7 „Bezahlbare und saubere Energie“ oder SDG 11 „Nachhaltige Städte“.<sup>506</sup> Insbesondere im Klimabereich hat sich der Druck auf viele Staaten durch die Ratifizierung des Pariser Klimaabkommens verstärkt.

Dies wirkt sich auch auf die Gestaltung von Lieferketten aus. Die Reduktion von CO<sub>2</sub> und anderen klimaschädlichen Gasen spielt in Wirtschaftsprozessen mittlerweile eine größere Rolle. Im Rohstoffsektor beispielsweise setzen immer mehr Unternehmen auf die Strategie des „climate-smart mining“, die auch von der Weltbank unterstützt wird.<sup>507</sup> Viele mineralische Rohstoffe, die für die Energie- und Mobilitätswende zentral sind, weil man sie für die Produktion von Windrädern oder Solarpaneelen benötigt, haben einen hohen ökologischen Fußabdruck. Der Abbau und die Weiterverarbeitung von Rohstoffen sind energieintensiv, weswegen im „climate-smart mining“ der Anteil erneuerbarer Energien durch effizientere Technologien für den Abbau von Rohstoffen erhöht werden soll. Zudem setzt man zunehmend Technologien ein, um den Ausstoß von CO<sub>2</sub> zu senken: Dabei werden notwendige CO<sub>2</sub>-Emissionen entweder abgeschieden und wieder genutzt (Carbon Capture and Utilization, CCU) oder abgeschieden und dauerhaft tief in der Erde gespeichert (Carbon Capture and Storage, CCS).<sup>508</sup> Darüber hinaus diskutieren Politik, Wissenschaft und Wirtschaft Möglichkeiten der Etablierung von geschlossenen Rohstoffkreisläufen. Denn der Vorteil von metallischen Rohstoffen im Vergleich zu fossilen Rohstoffen ist, dass diese im Kreislauf nicht verloren gehen müssen, sondern zu großen Teilen recycelt werden können. Daher sind einige Unternehmen, die auf die Arbeit mit metallischen Rohstoffen angewiesen sind – wie Automobilkonzerne oder Produzenten technischer Geräte wie Smartphones oder Laptops –, dabei, in Forschung und Entwicklung zur Erhöhung der Recyclingquote und

505 Lena Partzsch, Introduction: The Integration of Development and Environmental Agendas, in: Lena Partzsch (Hrsg.), The Environment in Global Sustainability Governance, Bristol 2023, S. 3.

506 Ebd., S. 3.

507 World Bank, Climate-Smart Mining: Minerals for Climate Action, <https://www.worldbank.org/en/topic/extrACTIVEindustries/brief/climate-smart-mining-minerals-for-climate-action>.

508 Ebd.

in die Umsetzung einer Kreislaufwirtschaft zu investieren.<sup>509</sup> Im Bereich der Landwirtschaft vollzieht sich mit der „climate-smart agriculture“ eine ähnliche Entwicklung, die ebenfalls von der Weltbank und der Food and Agriculture Organization (FAO) unterstützt wird. Durch die Senkung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, den Erhalt von Wäldern oder die Erhöhung der Produktivität im Landwirtschaftssektor sollen negative Folgen für die Umwelt vermieden und Emissionen reduziert werden.<sup>510</sup> Damit einher geht der Einsatz von neuen Technologien, wasser- und energiesparenden Produktionsmitteln, neuen Saatgütern und angepassten Formen der Bewirtschaftung.<sup>511</sup>

Konzepte wie „climate-smart mining“ und „climate-smart agriculture“ klingen zunächst nach einer technischen und modernen Lösung, erfahren aber auch viel Kritik. Im Rohstoffsektor bemängeln zivilgesellschaftliche Organisationen – wie beispielsweise die deutsche NGO PowerShift im Bereich metallischer Rohstofflieferketten –, dass der grundsätzlich hohe Verbrauch von Rohstoffen nicht stärker in den Blick genommen wird. Sie fordert eine „Reduktion des Primärmetallverbrauchs“ und die Senkung des Bedarfs in rohstoffintensiven Industrien.<sup>512</sup> Auch andere zivilgesellschaftliche Organisationen und politische Akteure argumentieren, dass „nachhaltiger Bergbau“ nicht möglich sei, da er immer mit gravierenden Eingriffen in die Natur und damit verbundenen Folgen für Mensch und Umwelt einhergehe.<sup>513</sup> Ähnlich kritisiert wird die „climate-smart agriculture“: Es werde nicht klar definiert, was mit dem Konzept gemeint sei und welche ökologischen Kriterien genau angelegt werden. Hinzu komme, dass diese Strategie die schädlichen Strukturen des Landwirtschaftssektors nicht an der Wurzel packe, sondern im Gegenzug zu einer immer effizienteren Nutzung von

509 Susanne Löw, Mehr Kreislaufwirtschaft in der Automobilindustrie, in: Automobilwoche vom 31. Januar 2023; George Russell, Smartphone Manufacturers Make Progress on Recycling, in: Asia Financial vom 4. März 2022; Samsung, Resource Circularity. Conserve, use longer, and reuse, <https://www.samsung.com/levant/sustainability/environment/resource-efficiency/>; Apple, Environment, <https://www.apple.com/environment/>.

510 World Bank, Climate-Smart Agriculture, <https://www.worldbank.org/en/topic/climate-smart-agriculture>.

511 Junfang Zhao / Dongsheng Liu / Ruixi Huang, A Review of Climate-Smart Agriculture: Recent Advancements, Challenges, and Future Directions, in: Sustainability 15 (2023) 4, S. 4.

512 Michael Reckordt, Für eine Reduktion des Primärmetallverbrauchs, <https://politischeoekonomie.com/fuer-eine-reduktion-des-primaermetallverbrauchs/>.

513 Anna Cavazzini, Der Critical Raw Materials Act: Eine Alternative zu globalen Abhängigkeiten?, Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/de/2023/10/03/der-critical-raw-materials-act-eine-alternative-zu-globalen-abhaengigkeiten>.

natürlichen Ressourcen und den damit verbundenen Produktionsbedingungen führe, die zudem in Ländern stattfände, in denen die Menschen ohnehin nur wenig zu den hohen CO<sub>2</sub>-Emissionen beigetragen hätten.<sup>514</sup>

Gerade dieser Aspekt der globalen Gerechtigkeit verweist auf einen größeren Zusammenhang, der als „Kritik der grünen Ökonomie“<sup>515</sup> artikuliert wird: Grundsätzliche Fragen von ungerechten globalen Wirtschaftsstrukturen, die auf der Annahme eines unendlichen Wachstums basieren, würden nicht infrage gestellt. Die „Grenzen des Wachstums“ – also die natürlichen planetarischen Grenzen – blieben dabei ebenso unangetastet wie die Fragen von Verteilungsgerechtigkeit, Interessen sowie von Macht.<sup>516</sup> Speziell im Rohstoffsektor werden diese Herausforderungen besonders deutlich. Der Hunger nach metallischen Rohstoffen für die Energie- und die Mobilitätswende wird dabei als „grüner Extractivismus“<sup>517</sup> kritisiert: Anstatt Rohstoffe effizienter einzusetzen, ist der Bedarf bei vielen Produkten eher noch gestiegen. Dies lässt sich am Beispiel der Automobilproduktion in Europa zeigen. Fahrzeuge, die heute in Europa gebaut werden, sind „seit 2000 im Schnitt um sieben Zentimeter höher, zehn Zentimeter breiter und 20 Zentimeter länger geworden. Bis 2022 hat das durchschnittliche Gewicht [...] sogar um 20 Prozent zugenommen.“<sup>518</sup> Dies hat einerseits mit der vermehrten Nutzung von SUVs im Straßenverkehr zu tun, andererseits ist es dem Einsatz von Elektroautos geschuldet, die mehr Masse haben als andere Autos.<sup>519</sup> Damit einher geht ein höherer Bedarf an Rohstoffen. Zwar können viele dieser Rohstoffe recycelt und daher wiederverwertet werden. Doch trotz der bereits beschriebenen Bemühungen sind wir gegenwärtig noch weit davon entfernt, dass Recycling und geschlossene Rohstoffkreisläufe die steigenden Bedarfe durch den Umstieg auf erneuerbare

514 Natacha Bruna, *The Rise of Green Extractivism: Extractivism, Rural Livelihoods and Accumulation in a Climate-Smart World*, London 2024.

515 Thomas Fatheuer / Lili Fuhr / Barbara Unmüßig, *Kritik der Grünen Ökonomie*, Berlin 2015.

516 Barbara Unmüßig / Lili Fuhr / Thomas Fatheuer, 9 Thesen zur Kritik der Grünen Ökonomie, <https://www.boell.de/de/2015/11/05/9-thesen-zur-kritik-der-gruenen-oeconomie>.

517 Austrian Foundation for Development Research, *Development Unraveled #1 – Was ist „Grüner Extractivismus?“*, <https://www.youtube.com/playlist?list=PLDSWG1-Snarwh6LraQHPD65Mz6GBTM9k9>.

518 Jakob Pflügl, 20 Zentimeter länger: Autos sind seit 2000 viel größer geworden, in: *Der Standard* vom 24. April 2023. Siehe auch: Autos größer und breiter, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 21. April 2023; dpa, Eine Studie hält die Folgen der beliebten Bauform „SUV“ fest, in: *heise online* vom 21. April 2023.

519 J. Pflügl (Anm. 518).

Energien, Elektromobilität und andere Technologien decken könnten. Dies führt zu einem verstärkten Abbau metallischer Rohstoffe, von dem Gemeinden, die davon betroffen sind, nicht unbedingt wirtschaftlich profitieren, zumal er gerade in Förderländern mit schwach ausgeprägter Regulierung bestehende Probleme verschärfen kann.<sup>520</sup> Solche Zielkonflikte zwischen dem Einsatz von neuen, klimafreundlichen Technologien wie Elektroautos und ihren möglichen Risiken in anderen sozialen und ökologischen Bereichen müssen immer wieder neu austariert werden.<sup>521</sup>

Zudem weisen kritische Stimmen darauf hin, dass andere ökologische Fragen dabei aus dem Blick geraten, die aus dem hohen Ressourcenverbrauch eines Teiles der Welt resultieren. Besonders deutlich werden die negativen Auswirkungen im Bereich der Biodiversität. Denn täglich sterben Arten auf dem Planeten aus. Laut der Umweltschutzorganisation World Wide Fund For Nature (WWF) sind „ein Viertel der Säugetierarten, jede achte Vogelart, mehr als 30 Prozent der Haie und Rochen sowie 40 Prozent der Amphibienarten“ bedroht.<sup>522</sup> Während das Aussterben von Arten kein grundsätzlich unnatürlicher Prozess ist, begünstigen vielfältige menschengemachte Faktoren mittlerweile das Artensterben: Hierzu gehören neben dem Klimawandel die Übernutzung von Böden und Gewässern, Landwirtschaft und Bergbau sowie die Verschmutzung der Umwelt.<sup>523</sup> Auch massive Waldrodungen zum Anbau von Rohstoffen – wie Kaffee, Soja oder Palmöl – spielen dabei eine Rolle. Laut der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie entstehen 40 Prozent der globalen Waldrodung im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Aktivitäten.<sup>524</sup>

Ferner ist der globale Wasserverbrauch in den vergangenen Jahren immer weiter gestiegen, was zu Verknappung führt. Gerade die Landwirtschaft braucht sehr viel Wasser: 70 Prozent des Wassers, das man aus Wasserläufen und aus

520 Leandro Vergara-Camus, Green extractivism mirrors the fossil fuel era, and the Global South suffers, in: *Land and Climate Review* vom 14. Juli 2023; Diego Andreucci u.a., The coloniality of green extractivism: Unearthing decarbonisation by dispossession through the case of nickel, in: *Political Geography* 107 (2023); N. Bruna (Anm. 514).

521 A. Müller (Anm. 104).

522 WWF, Artensterben, <https://www.wwf.de/themen-projekte/artensterben>.

523 Ebd.

524 Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie, Entwaldungsfreie Lieferketten, <https://www.bve-online.de/themen/rohstoffe/nachhaltige-lieferketten/entwaldungsundfreie-lieferketten>.

dem Grundwasser gewinnt, werden in der Landwirtschaft eingesetzt.<sup>525</sup> Andere Industrien sowie der Dienstleistungssektor sind ebenfalls auf den Einsatz von Wasser angewiesen.<sup>526</sup> Durch Bevölkerungswachstum und die Einflüsse des Klimawandels auf die Wasserversorgung werden die Ressourcen knapper. Ein wichtiger Faktor ist zudem der weltweit steigende Fleischkonsum, da die Produktion wasserintensiv ist: Neben dem Wasser, das die Tiere trinken, müssen Flächen bewässert und Futtermittel für die Tiere produziert werden.<sup>527</sup> Je nach Produktionsstandort sind die Auswirkungen andere, abhängig beispielsweise davon, ob Konkurrenz zu anderen Sektoren oder zur Wassernutzung der Bevölkerung besteht.<sup>528</sup> Doch gerade weil die Auswirkungen sehr kontextspezifisch sind, müssen sie genau abgewogen und untersucht werden. Dies gilt auch für den Rohstoffsektor, der sehr wasserintensiv ist. Um eine Tonne Kupfer abzubauen und weiterzuverarbeiten, werden 350 Kubikmeter Wasser benötigt.<sup>529</sup> Der Abbau und die Produktion von Rohstoffen führen insbesondere in Ländern mit knappen Wasservorräten zu Nutzungskonkurrenzen zwischen Unternehmen und der lokalen Bevölkerung.

Hinzu kommt, dass sich beim Abbau von Rohstoffen häufig saure Grubenwässer bilden, die beim Bergbau entstehen und wiederum das Grundwasser um die Bergbauoperationen herum verschmutzen können. Diese Verschmutzungen können schwerwiegende Folgen für die Umwelt und die menschliche Gesundheit haben, insbesondere, wenn Minen nach dem Ende des Abbaus nicht ordentlich renaturiert werden und die Qualität des Wassers nicht zielgerichtet überwacht und Abhilfe geschaffen wird.<sup>530</sup> In vielen Ländern, in denen man Rohstoffe abbaut, sind die sauren Grubenwässer ein großes Problem für vom

525 Weltagrarbericht, Wasser. Wege aus der Hungerkrise. Die Erkenntnisse des Weltagrarberichtes und seine Vorschläge für eine Landwirtschaft für morgen, <https://www.weltagrarbericht.de/themen-des-weltagrarberichts/wasser.html>.

526 Erwin Northoff, Vier Gründe, warum die Welt unter schweren Wasserproblemen leidet, in: Welthungerhilfe vom 6. Januar 2024.

527 Christel Grommel, Bundesregierung will weniger Fleischkonsum, in: Land & Forst vom 15. Februar 2022.

528 Schweizer Fleisch, Wasserverbrauch, <https://schweizerfleisch.ch/warum-schweizer-fleisch/schweizer-fleisch-und-der-wasserverbrauch>.

529 Lucas Gilsbach, Kupfer – Informationen zur Nachhaltigkeit, Hannover Juli 2020, [https://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/Produkte/Downloads/Informationen\\_Nachhaltigkeit/kupfer.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&tv=2](https://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/Produkte/Downloads/Informationen_Nachhaltigkeit/kupfer.pdf?__blob=publicationFile&tv=2).

530 Bernd Lottermoser, Prognose von Acid Mine Drainage: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft, in: Mining Report vom 17. Juni 2016.

Rohstoffabbau betroffene Gemeinden. Gravierende Folgen von Umwelt- und Luftverschmutzung für die Gesundheit von Menschen werden erst im Laufe der Zeit sichtbar. Gesundheitsschäden – wie erhöhte Krebsraten oder Atemwegserkrankungen – zeigen sich häufig erst Jahre oder gar Jahrzehnte nachdem die Menschen den dafür verantwortlichen Schadstoffen ausgesetzt waren. Dies kann es für die Betroffenen erschweren, Gerechtigkeit für schwere Gesundheitsschäden infolge industrieller Großprojekte zu erfahren.

Dennoch existieren Beispiele für erfolgreiche Sammelklagen von Gemeinden oder betroffenen Arbeiter:innen gegen Unternehmen. Im Jahr 2012 reichte ein südafrikanischer Anwalt im Namen von 17 000 Arbeiter:innen eine Sammelklage gegen 30 Bergbauunternehmen ein. Die Arbeiter:innen leiden seit ihren Tätigkeiten im südafrikanischen Goldbergbau an der Lungenkrankheit Silikose, die entsteht, wenn jahrelang Quarzpartikel eingeatmet werden. Die Unternehmen sollen unzureichende Schutzmaßnahmen für die Tätigkeiten der Beschäftigten getroffen haben. 2019 wurde die Klage gegen eine Zahlung von 353 Millionen US-Dollar durch die größten Unternehmen und die Einrichtung eines Fonds für die Betroffenen beigelegt.<sup>531</sup> Letztere warten allerdings noch wie vor auf die Auszahlung des Betrages.<sup>532</sup> Dennoch sind solche Erfolge wichtig, weil sie den Druck auf die Unternehmen erhöhen und gleichzeitig andere betroffene Akteure ermutigen, ihre Rechte einzufordern. Tatsächlich lässt sich auch in vielen Ländern des Globalen Südens beobachten, dass Akteure zunehmend auf die rechtlichen Rahmenwerke zurückgreifen und juristisch gegen Rechtsbrüche vorgehen.<sup>533</sup>

Dies verdeutlicht, wie bedeutsam die Dokumentation von Umweltschäden ist. Der Environmental Justice Atlas ist für die Veröffentlichung von Fällen ein relevantes Forum geworden. Auf dieser Internetplattform veröffentlicht ein Netzwerk aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft Fälle über die Verletzung von sozialen und ökologischen Rechten aus der ganzen Welt. Die Gruppe sammelt und dokumentiert dabei Informationen von Gemeinden und Gemeinschaften, die sich im Kontext des An- und Abbaus von Rohstoffen für ihre Rechte einsetzen. 4 221 Fälle (Stand Januar 2025) hat die Gruppe mittlerweile

531 Business & Human Rights Resource Centre, Gold miner silicosis litigation (re So. Africa), <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/gold-miner-silicosis-litigation-re-so-africa/>.

532 Ebd.

533 Carmen G. Gonzalez, Environmental Justice, Human Rights, and the Global South, 06.03.2015, <https://ssrn.com/abstract=2573190>.

zusammengetragen: Diese reichen vom illegalen Abbau von Kohle in der Ukraine über Widerstände gegen Bergbau in China, der Mongolei, Peru oder Chile bis hin zu Wasserverschmutzungen durch den Einsatz von Pestiziden in der französischen Landwirtschaft.<sup>534</sup> Diese Art der Bestandsaufnahme ist insbesondere für solche Länder wichtig, in denen keine staatlichen Stellen zur Überwachung oder Dokumentation von Beschwerden durch die Zivilgesellschaft existieren. Darüber hinaus können auch Staaten solche Möglichkeiten schaffen, damit betroffene Akteure drohende oder bereits bestehende Menschenrechtsverletzungen direkt an sie melden können. Peru hat beispielsweise eine Ombudsstelle eingesetzt, mit der die Rechte von Gemeinden und indigenen Gemeinschaften bei der Umsetzung von Wirtschaftsvorhaben geschützt werden sollen. Solche Stellen sollen im Konfliktfall vermitteln. Allerdings werden staatliche Stellen im Fall konfliktierender Interessen zwischen Staat und Zivilgesellschaft teilweise als parteiisch bewertet, was ihre Legitimität schwächen kann.<sup>535</sup>

Die Ausführungen in diesem Kapitel haben die vielfältigen Herausforderungen bei der Bewältigung von globalen und strukturell gewachsenen Ungleichheiten zwischen Ländern im Globalen Norden und Ländern im Globalen Süden verdeutlicht: Einerseits bestehen Ungleichheiten zwischen verschiedenen Weltregionen mit Blick auf die Verteilung der Wertschöpfung. Metalle, agrarische Rohstoffe und andere Produkte werden nicht dort abgebaut oder angebaut, wo sie weiterverarbeitet werden. Die großen Unternehmen, die einen erheblichen Teil der Produktion in globalen Lieferketten übernehmen, sitzen nicht im Globalen Süden, sondern im Globalen Norden. Kleinere und mittlere Unternehmen haben es meist schwer, in diesen gewachsenen Strukturen Fuß zu fassen. Bedingt durch fehlenden Willen, schwache Governance-Strukturen und durch Wirtschaftsstrukturen, die von Informalität geprägt sind, kommt es andererseits zu sozialen und ökologischen Risiken – in vielen Fällen auch zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen. Diese Folgen für Menschen und Umwelt sind schon in den normalen Lieferketten schwer nachzuvollziehen und zu dokumentieren. In illegalen Lieferketten ist dies noch viel herausfordernder.

534 EJ Atlas, Global Atlas of Environmental Justice, <https://ejatlas.org/>.

535 M. Müller u.a. (Anm. 15), S. 23.







## 6 Im Verborgenen: illegale Lieferketten



Neben dem globalen Handel mit legalen Gütern existiert auch eine Parallelwelt: die Welt der Organisierten Kriminalität, welche Güter über illegale Lieferketten handelt. Sowohl über legale als auch illegale Märkte werden verschiedenste an sich legale sowie per se illegale Güter gehandelt: Drogen, Waffen, Rohstoffe wie Gold oder Diamanten, Kulturgüter, natürliche Ressourcen wie Holz und – trotz des weltweiten Verbotes von Sklaverei – auch Menschen. Ähnlich wie bei legalen Lieferketten sind auch an illegalen Lieferketten verschiedene Akteure beteiligt, die davon ökonomisch profitieren. Dazu gehören aber nicht nur kriminelle Akteure der „Schattenwelt“ wie Kartelle und andere kriminelle Gruppen, sondern auch Akteure aus der legalen Welt, die in illegalen Lieferketten Gewinne erzielen. Dieses Kapitel taucht daher in die verborgene Welt der illegalen Lieferketten ein und verfolgt die Produktion und Lieferwege illegaler Güter – bis hin zu ihrem Konsum in Europa. Zudem wird das eng mit illegalen Lieferketten verflochtene System der Geldwäsche betrachtet.

## 6.1 Legal, illegal und die Grauzonen

Mit der sich ausdehnenden Globalisierung von Lieferbeziehungen seit den 1980er- und 1990er-Jahren haben auch illegale grenzüberschreitende Aktivitäten sowie der illegale Handel zugenommen. Über die Zeit hat das in vielen Bereichen zur Etablierung illegaler Lieferketten geführt. Der illegale Handel mit harten Drogen wie Kokain oder Amphetaminen floriert und der illegale Handel mit Rohstoffen und natürlichen Gütern wie Fischen oder Tropenhölzern verstärkte sich in den vergangenen Jahren weiter.<sup>536</sup> Es ergibt auch im Fall der illegalen Produktion und des illegalen Handels Sinn, von Lieferketten zu sprechen und diese aus einer Lieferkettenperspektive zu untersuchen. Der Begriff „illegaler Lieferkette“ ist dabei etwas irreführend. In den seltensten Fällen sind alle Bereiche, sondern meistens nur Teile der Lieferkette illegal. Über illegale

---

Bild S. 182/183: Erfolgt häufig illegal und unter gesundheits- und umweltschädlichen Bedingungen: sogenannter handwerklicher Goldabbau, hier im Amazonasgebiet.

536 Mark Shaw / Alex Goodwin, Re-evaluating organised crime and illicit markets: a path towards a new response, in: Daniel Brombacher u.a. (Hrsg.), Geopolitics of the illicit: Linking the global South and Europe, Baden-Baden 2022, S. 30–32.

► Tab. 3 Legale und illegale Elemente in transnationalen Lieferketten

Produktion	Internationaler Transport/ Handel	Verkauf bzw. Gebrauch	Fallbeispiel
Illegal	Illegal	Illegal	Heroin, Amphetamin, illegale Fauna- produkte
Illegal	Legal	Legal	Metallische Rohstoffe, wenn hand- werklicher Bergbau in einem Land ver- boten ist; Forstprodukte aus illegalem Holzeinschlag; illegal geborgene Antiquitäten und Kulturgüter
Legal	Illegal	Illegal	Waffenschmuggel; Cannabis aus Ländern, in denen die Produktion und der Konsum legal sind
Legal	Illegal	Legal	Zigaretten schmuggel im Zusam- menhang mit Steuerbetrug

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Maihold (2022), siehe Anm. 537

Lieferketten gehandelte Produkte können sowohl legal als auch illegal – das sind Güter, die eigentlich überhaupt nicht produziert werden dürfen – sein. Zudem kann der Handel legal oder illegal sein: Zigaretten können beispielsweise legal produziert, dann aber gestohlen und illegal gehandelt werden. Tatsächlich sind die wenigsten Lieferketten vollständig illegal. Vielmehr mischen sich in den meisten Fällen legale und illegale Elemente. Allgemein lassen sich vier verschiedene Formen illegaler Lieferketten unterscheiden:<sup>537</sup>

- vollständig illegale Lieferketten bei Produktion, Transport/Handel und Verkauf,
- Produktion illegal, Handel und Verkauf ist aber grundsätzlich legal,
- legale Produktion, aber illegaler Transport/Handel sowie illegaler Verkauf,
- legale Produktion, illegaler Transport/Handel, am Ende legaler Verkauf.

537 Günther Maihold, Shadow supply chains and criminal networks, in: Daniel Brombacher u. a. (Hrsg.), Geopolitics of the illicit: Linking the global South and Europe, Baden-Baden 2022, S. 57; Simon Mackenzie, Organised Crime and Common Transit Networks, Canberra Juli 2002, <https://trafficking-culture.org/app/uploads/2012/07/2002-organised-crime-and-common-transit-networks.pdf>.

Auch diese Lieferketten erstrecken sich über verschiedene Länder und häufig sogar über Kontinente. Wie legale Lieferketten sind sie in verschiedenen Stufen organisiert, in die wiederum unterschiedliche Akteure involviert sind.<sup>538</sup> Es spielt daher auch hier eine Rolle, wie Staaten die Produktion eines Gutes auf ihrem Territorium regulieren. Erst durch staatliche Gesetzgebung werden bestimmte Aktivitäten wie die Produktion oder der Handel mit bestimmten Gütern illegal oder kriminalisiert.<sup>539</sup> Staaten können darüber hinaus aber Regulierungen umsetzen, die eine Auswirkung auf ihre Handelspartner haben: Dadurch wird beispielsweise der Verkauf von Cannabis in bestimmten Ländern (wie aktuell noch Deutschland) auch für Produzenten aus den Ländern verboten, in denen die Produktion und der Verkauf selbst legalisiert sind. Ferner können sich Staaten internationalen Konventionen anschließen, um sich bei umstrittenen oder problematischen Gütern auf gemeinsames Handeln zu verständigen und ihr Handeln zu koordinieren. Im Bereich des globalen Drogenhandels gibt es beispielsweise drei Konventionen der Vereinten Nationen (VN), „deren Ziel darin besteht, jegliche Produktion und Distribution sowie den Konsum von psychoaktiven Substanzen (außer für wissenschaftliche und medizinische Zwecke) zu verhindern“<sup>540</sup>.

Bei anderen Gütern unterscheiden sich die staatlichen Entscheidungsprozesse allerdings ebenfalls. Was in einem Staat verboten ist, kann in einem anderen legal sein. In Simbabwe ist der handwerkliche Bergbau erlaubt, wenngleich es für die Bergarbeiter:innen teilweise schwierig ist, an Lizenzen zu gelangen.<sup>541</sup> Im Nachbarland Südafrika gibt es zwar Bestrebungen, die Formalisierung voranzubringen. Dies ist allerdings bis heute noch nicht vollständig gelungen.<sup>542</sup> Ein weiteres Beispiel für Lnderunterschiede in der Regulierung von Lieferketten ist der Cannabisanbau, der in vielen Ländern der Welt nach wie vor verboten ist. Marokko hingegen hat den Anbau von Cannabis für medizinische Zwecke sowie für Kosmetika und die Industrie im Juni 2021

538 S. Mackenzie (Anm. 537).

539 M. Shaw / A. Goodwin (Anm. 536), S. 33.

540 Meropi Tzanetakis, Zur internationalen politischen Okonomie illegaler Drogen, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/rausch-und-drogen-2020/321824/zur-internationalen-politischen-oekonomie-illegaler-drogen/>.

541 Kennedy Nyavaya, Zimbabwe's Rugged Artisanal and Small-Scale Mining Sector, Johannesburg November 2021, <https://www.rosalux.de/fileadmin/images/EnglishWS/Africa/ZimbabweMines/Zimbabwe-Artisanal-Mining-Sector.pdf>, S. 3.

542 Vidette Bester, Towards a sustainable artisanal gold mining sector in South Africa: Proposed developmental initiatives, in: Journal of Rural Studies 97 (2023).

legalisiert.<sup>543</sup> Deutschland hat den Besitz und Konsum sowie den Eigenanbau von Cannabis unter ganz bestimmten Bedingungen legalisiert.<sup>544</sup> Auch in anderen europäischen Ländern wird über eine Legalisierung des Anbaus und des Besitzes diskutiert und es werden rechtliche Möglichkeiten im Rahmen der EU-Gesetzgebung ausgelotet. Unterschiede der nationalen gesetzlichen Rahmenbedingungen können Tür und Tor für den Schmuggel illegal produzierter Güter in Länder öffnen, in denen deren Produktion legal ist, um sie dort also in den legalen Markt zu überführen.<sup>545</sup>

Ähnlich wie in legalen Lieferketten wirkt sich die Nachfrage nach bestimmten Gütern auf die Ausgestaltung ihrer Lieferkette aus. Daher ist das Phänomen des illegalen Handels und der illegalen Produktion vieler Güter ohne vollständige Nachvollziehung der Lieferkette und die Analyse der Struktur des Abnehmermarktes kaum in den Griff zu bekommen. Verbindungen zwischen unterschiedlichen Weltregionen können daher erst mittels einer Lieferkettenperspektive vollständig erfasst werden. Denn wie bei legalen gibt es auch in illegalen Lieferketten eine transnationale Verteilung von Machtverhältnissen.<sup>546</sup> Während viele illegal gehandelte Güter – beispielsweise Drogen, Diamanten oder Gold – in Afrika, Lateinamerika oder Asien produziert werden, findet ein erheblicher Teil in Ländern mit kaufkräftigem Publikum Absatz, wird somit also in die Industriestaaten im Globalen Norden verkauft. Ein großer Teil der Wertschöpfung wird auch hier an späteren Stufen der Lieferkette erzeugt.<sup>547</sup> Hinzu kommt, dass sich die Nachfrage nach bestimmten Gütern nicht zwangsläufig am Ort der Produktion, sondern in

543 Raouf Farrah / Tasnim Abderrahim, Morocco's new cannabis production law needs faster implementation – ISS Africa, Action is required to keep farmers on side and prevent traffickers from laundering proceeds through the legal market., <https://issafrika.org/iss-today/moroccos-new-cannabis-production-law-needs-faster-implementation>.

544 Bundesregierung, FAQ zur Legalisierung von Cannabis, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/cannabis-legalisierung-2213640>.

545 M. Shaw / A. Goodwin (Anm. 536), S. 33–35.

546 Daniel Brombacher u.a. (Hrsg.), *Geopolitics of the illicit: Linking the global South and Europe*, Baden-Baden 2022.

547 Agenzia Fides, AFRIKA – Nicht nur mit Menschen wird gehandelt. Waffen, Drogen, Diamanten, Edelhölzer, Erdöl: die Geschäfte der „multinationalen Unternehmen des Verbrechens“ in Westafrika, [http://www.fides.org/de/news/7894-AFRIKA\\_Nicht\\_nur\\_mit\\_Menschen\\_wird\\_gehandelt\\_Waffen\\_Drogen\\_Diamanten\\_Edelhoelzer\\_Erdoel\\_die\\_Geschaefte\\_der\\_multinationalen\\_Unternehmen\\_des\\_Verbrechens\\_in\\_Westafrika](http://www.fides.org/de/news/7894-AFRIKA_Nicht_nur_mit_Menschen_wird_gehandelt_Waffen_Drogen_Diamanten_Edelhoelzer_Erdoel_die_Geschaefte_der_multinationalen_Unternehmen_des_Verbrechens_in_Westafrika); Judith Vorrrath / Laura Marcela Zuñiga, *Illegal Ökonomien in afrikanischen Konfliktgebieten*, Berlin 09.06.2022, <https://www.swp-berlin.org/publikation/illegale-oekonomen-in-afrikanischen-konfliktgebieten>.

anderen Teilen der Welt konzentriert. Drogen wie Kokain oder Amphetamine mögen zwar vorrangig in bestimmten Weltregionen produziert werden, oft wird ein nicht unbedeutlicher Teil davon jedoch in anderen Weltregionen konsumiert: Koka wird beispielsweise vor allem in Kolumbien, Peru und Bolivien sowie in niedrigeren Quantitäten in Mexiko und Honduras angebaut und zu Kokain weiterverarbeitet. In diesen Ländern konsumiert man allerdings kaum Kokain. Viel höher ist die Nachfrage nach Kokain in den USA, der EU, im südlichen Lateinamerika sowie in Ozeanien.<sup>548</sup> Illegale Güter über Landesgrenzen hinweg zu verkaufen, birgt für die beteiligten Akteure ein erhebliches Risiko. Dies erklärt, warum ein wesentlicher Teil der Wertschöpfung in illegalen Lieferketten – insbesondere in solchen, in denen Grenzen überschritten werden müssen – beim riskanten Transport und der Umgehung von Marktkontrollen geschieht. Akteure, die dieses Risiko tragen, verlangen besonders hohe Summen für ihre Tätigkeiten.<sup>549</sup>

Akteure, die am illegalen Handel beteiligt sind, nutzen unterschiedliche Rechtsrahmen und Schwächen staatlicher Durchsetzungsfähigkeit, um ihre Aktivitäten zu organisieren.<sup>550</sup> Legal produzierte Güter können gestohlen und anschließend illegal verkauft werden, illegal produzierte Güter werden an bestimmten Punkten in den legalen Markt überführt, um sie so letztendlich regulär zu veräußern. Manchmal wird es ab einem bestimmten Punkt in der Lieferkette unmöglich, überhaupt noch nachzuvollziehen, unter welchen Bedingungen ein Produkt hergestellt wurde.<sup>551</sup> Gleichzeitig gibt es in der Gesetzgebung rechtliche Graubereiche, bei denen die Grenze zwischen Legalem und Illegalem verschwimmt. Der handwerkliche Goldabbau oder die Fischerei sind in einigen Staaten erlaubt, wenn Menschen damit ihr Einkommen sichern. Es wird dann als Teil der (legalen) Subsistenzwirtschaft behandelt (siehe Kapitel 4.4). In illegale Machenschaften können sich diese Menschen verstricken, wenn sie (wissentlich oder unwissentlich) mit kriminellen Akteuren kooperieren, indem

548 Daniel Brombacher, Organisational principles of the global drug economy, in: Daniel Brombacher u.a. (Hrsg.), *Geopolitics of the illicit: Linking the global South and Europe*, Baden-Baden 2022, S. 104–106.

549 Daniel Ekwall, The risk for detection affects the logistics system setup for cargo smugglers, <https://www.semanticscholar.org/paper/The-risk-for-detection-affects-the-logistics-system-Ekwall/> 621702b127b7e0b8fa72014d2db720e8e29bc071; Gautam Basu, The role of transnational smuggling operations in illicit supply chains, in: *Journal of Transportation Security* 6 (2013) 4.

550 Daniel Brombacher u.a., Introduction: illicit flows, criminal markets and geopolitics, in: Daniel Brombacher u.a. (Hrsg.), *Geopolitics of the illicit: Linking the global South and Europe*, Baden-Baden 2022, S. 19.

551 M. Shaw / A. Goodwin (Anm. 536), S. 33.

sie ihnen ihre Produkte verkaufen.<sup>552</sup> Es gibt zahlreiche Aktivitäten, die sich in diesem rechtlichen Graubereich bewegen – häufig kann letztendlich erst über den juristischen Weg geklärt werden, ob es sich um legale oder illegale Tätigkeiten handelt. In der englischen Sprache gibt es zur Beschreibung dieser Graubereiche einen eigenen Begriff, der sich nur schwer ins Deutsche übersetzen lässt: Das Wort „illicit“ umfasst einerseits unklar regulierte Aktivitäten, andererseits bezeichnet es unmoralisches Verhalten oder Aktivitäten, die sich im rechtlichen Graubereich bewegen, weil sie nicht eindeutig oder in unterschiedlichen Ländern verschieden geregelt sind.

Diese Aspekte machen die Welt der illegalen Lieferketten so spannend und gleichzeitig schwer zu durchdringen. Denn wer sie nachverfolgen will, muss sich häufig in die „Unterwelt“ begeben, die Welt des illegalen Handels, in der sich kriminelle Netzwerke und Strukturen herausgebildet haben. Obendrein – das zeigen die bisherigen Ausführungen – sind die legale und die illegale Welt empirisch nicht klar voneinander getrennt. Im Gegenteil: In vielen Bereichen vermischen sich die beiden Welten. Die Produktion des Wirkstoffes Pseudoephedrin beispielsweise ist nicht kriminalisiert, weil er für die Herstellung von Medikamenten wie Aspirin benötigt wird.<sup>553</sup> Er kommt aber auch bei der Produktion der illegalen Droge Crystal Meth zum Einsatz.<sup>554</sup> Legale und illegale Ökonomien vermischen sich zudem, wenn illegal erworbene Kunstgüter aus unterschiedlichen Teilen der Welt in Auktionshäusern legal verkauft werden.<sup>555</sup> Und das sind nur zwei von vielfältigen Beispielen, die belegen, wie illegale Ökonomien – häufig als „Unterwelt“ bezeichnet – und die legale Ökonomie – die „Oberwelt“ – miteinander verbunden sein können und sich an den verschiedenen Stellen treffen.<sup>556</sup> Diese Strukturen bezeichnet man als Organisierte Kriminalität. Organisierte Kriminalität lässt sich definieren als kontinuierlicher

552 Romi Sigsworth, Organised crime is infecting African and global supply chains, <https://issafrica.org/iss-today/organised-crime-is-infecting-african-and-global-supply-chains>.

553 Isabelle Viktoria Maucher, Pseudoephedrin, [https://www.gelbe-liste.de/wirkstoffe/Pseudoephedrin\\_18255](https://www.gelbe-liste.de/wirkstoffe/Pseudoephedrin_18255).

554 Apotheker müssen Pseudoephedrin-Verbrauch dokumentieren, in: Deutsche Apotheker Zeitung Online vom 2. Juli 2018.

555 Jan Schubert, Illicit trade in cultural property: looted in the Global South, sold in Europe, in: Daniel Brombacher u.a. (Hrsg.), Geopolitics of the illicit: Linking the global South and Europe, Baden-Baden 2022.

556 D. Brombacher u.a. (Anm. 550), S. 16. Siehe auch: Mark Galeotti, Underworld and Upperworld: Transnational Organized Crime and Global Society, in: Daphné Josselin / William Wallace (Hrsg.), Non-state Actors in World Politics, Hounds Mills, Basingstoke, Hampshire/New York 2001.

und strukturierter „Einsatz krimineller Mittel zu dem Zweck, finanzielle oder materielle Profite zu erzielen“<sup>557</sup>. Organisierte Kriminalität ist also eine systematischere und strukturell organisierte Form von Kriminalität und unterscheidet sich dadurch von anderen, eher spontanen Formen von Kriminalität oder Gelegenheitsdelikten. Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) verweist darauf, dass eine erhöhte Nachfrage nach bestimmten Produkten bestehen muss, damit sich organisierte kriminelle Aktivitäten lohnen. Ein weiteres Kennzeichen ist zudem die Rolle legaler Akteure, die häufig in kriminelle Aktivitäten verwickelt sind, sie ermöglichen und sogar von ihnen profitieren. Darüber hinaus sind Korruption, aber auch Gewalt und Einschüchterung in vielen Fällen zentrale Kennzeichen Organisierter Kriminalität.<sup>558</sup> Eine allgemeingültige Definition zu geben, bleibt allerdings schwierig, weil sich die Formen Organisierter Kriminalität je nach Gut und Land unterscheiden können.<sup>559</sup>

Gelder, die aus Aktivitäten der Organisierten Kriminalität erwirtschaftet werden, müssen in der Regel verschleiert werden. Denn hohe Bareinzahlungen auf Bankkonten oder unerwartet große Ausgaben – wie für den Bau eines Hauses oder den Kauf eines Autos – von Menschen, die sich das eigentlich nicht leisten können, könnten die Aufmerksamkeit der Behörden auf mögliche illegale Aktivitäten lenken. Gelder, die nicht legal erwirtschaftet werden, sind daher Teil der sogenannten Schattenwirtschaft. Die Schattenwirtschaft bezeichnet zunächst einmal neutral alle wirtschaftlichen Aktivitäten, die nicht in statistische Berechnungen zur Erfassung des Bruttosozialproduktes eingehen. Dazu gehören beispielsweise: ehrenamtliche Aktivitäten und (unbezahlte) Sorgearbeit (Care-Arbeit), aber auch die Nachbarschaftshilfe. In den Bereich der Schattenwirtschaft fallen aber auch illegale Tätigkeiten wie sogenannte Schwarzarbeit, Einnahmen aus anderen illegalen Aktivitäten (wie dem Verkauf von Drogen oder dem Handel mit anderen illegalen Gütern) oder Gelder, die aus Diebstahl, Betrug oder Steuerhinterziehung erwirtschaftet werden. Um die

557 Judith Vorrath, Organisierte Kriminalität und Entwicklung: Herausforderungen und Handlungsoptionen in fragilen Staaten Westafrikas, Berlin 07.10.2015, <https://www.swp-berlin.org/publikation/organisierte-kriminalitaet-und-entwicklung>, S. 7 (Fn. 1).

558 United Nations Office on Drugs and Crime, Organized Crime Module 1 Key Issues: Defining Organized Crime, <https://www.unodc.org/e4j/zh/organized-crime/module-1/key-issues/defining-organized-crime.html>.

559 J. Vorrath (Anm. 557), S. 7.

Herkunft der Gelder zu verschleiern, setzen kriminelle Akteure auf das Mittel der sogenannten Geldwäsche.<sup>560</sup> Dabei nutzen sie wirtschaftliche Bereiche, in denen Geldflüsse nur schwer nachvollziehbar sind, und können illegale Gelder so letztendlich als vermeintlich legal verbuchen.<sup>561</sup>

#### **Der Straftatbestand „Organisierte Kriminalität“ in Deutschland**

Im deutschen Strafgesetzbuch gibt es zwar keinen eigenen Straftatbestand zu Organisierter Kriminalität. Jedoch werden solche Aktivitäten in Paragraf 129 „Bildung krimineller Vereinigungen“ geregelt. Eine Vereinigung wird dabei definiert als „ein auf längere Dauer angelegter, von einer Festlegung von Rollen der Mitglieder, der Kontinuität der Mitglieder und der Ausprägung der Struktur unabhängiger organisierter Zusammenschluss von mehr als zwei Personen zur Verfolgung eines gemeinsamen Interesses“. Hierunter fallen also nicht nur größer angelegte Strukturen wie die Mafia, sondern bereits kleinere Gruppen von Menschen. Kriminell ist eine Vereinigung, „deren Zweck oder Tätigkeit auf die Begehung von Straftaten gerichtet ist, die im Höchstmaß mit einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren bedroht sind“<sup>562</sup>.

## **6.2 Legale und illegale Akteure und ihre Netzwerke**

Akteure aus der „legalen Welt“ – also Regierungen, Verwaltungen, Sicherheitsapparate oder Wirtschaftsakteure – sind wichtige Bestandteile illegaler Lieferketten, denn häufig verbinden sie die Schattenwirtschaft mit legalen Lieferketten.

560 Kai-D. Bussmann, Bekämpfung der Geldwäsche durch Recht, in: Kai-D. Bussmann (Hrsg.), Geldwäscheprävention im Markt: Funktionen, Chancen und Defizite, Berlin, Germany/Heidelberg 2018.

561 Bundesministerium für Finanzen, So funktioniert Geldwäsche, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Geldwaesche-bekaempfen/geldwaesche-bekaempfen.html>.

562 Strafgesetzbuch (StGB) § 129 Bildung krimineller Vereinigungen, [https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/\\_129.html](https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/_129.html).

Viele Güter, die illegal hergestellt oder gehandelt werden, müssen an irgendeiner Stelle der Lieferkette in den legalen Markt überführt, also legalisiert, werden. Für diesen Prozess wird im Englischen das Wort „laundering“ („waschen“) verwendet. Neben dem Waschen von Finanzmitteln – also der „Geldwäsche“ – gibt es beispielsweise auch das „gold laundering“ („Goldwäsche“) oder das „timber laundering“, die Wäsche von illegal geschlagenem Holz. Dabei wird der Ursprung der Waren verschleiert, sodass sich am Ende nicht mehr feststellen lässt, aus welcher Quelle sie ursprünglich stammen. Beispielsweise kann Gold aus illegalem handwerklichen Abbau in einer Konfliktregion stammen, wird aber im Schmelzprozess mit anderem bzw. legal erworbenem Gold vermischt.<sup>563</sup> Auch bei illegalem Holzeinschlag verarbeitet man das Holz in vielen Fällen an einem bestimmten Punkt gemeinsam mit legal geschlagenem Holz. Seine Herkunft ist ab diesem Zeitpunkt nicht mehr nachvollziehbar.<sup>564</sup>

Ähnlich wie in legalen Lieferketten sind auch in illegalen Lieferketten Akteure über vielfältige Handelsbeziehungen miteinander verbunden. Gerade in illegalen Lieferketten von an sich „legalen“ Produkten sind die Netzwerke entlang der Lieferkette häufig komplex. Beim illegalen Holzeinschlag, beim Abbau von Gold oder bei der illegalen Fischerei muss zwischen den daran beteiligten Akteuren unterschieden werden. Kriminelle Akteure, die sich organisieren, um aus dem illegalen Handel Profit zu schlagen – dies können kriminelle Netzwerke und Vereinigungen, aber auch Individuen sein –, sind daran genauso beteiligt wie Akteure, die durch ihre Partizipation am illegalen Handel vorrangig ihr eigenes Überleben sichern wollen und somit eher zum Bereich der informellen Ökonomie gehören, was jedoch trotzdem die Partizipation an kriminellen Aktivitäten bedeuten kann.<sup>565</sup> All diese Akteure tragen letztendlich zur Festigung komplexer Netzwerke in illegalen Lieferketten bei. Verschiedene Untersuchungen zu illegalen Lieferketten und Organisierter Kriminalität zeigen, dass in den meisten Lieferketten unterschiedliche Akteure beteiligt sind und es sich selten um zentralistisch organisierte Strukturen handelt,<sup>566</sup> wie dies

563 Mark Pieth, *Gold Laundering: The dirty secrets of the Gold trade – and how to clean up*, Zürich 2019.

564 Inga Carry / Günther Maihold, *Illegal logging, timber laundering and the global illegal timber trade*, in: Daniel Brombacher u.a. (Hrsg.), *Geopolitics of the illicit: Linking the global South and Europe*, Baden-Baden 2022, S. 283.

565 Ebd., S. 276.

566 J. Vorrath / L. M. Zuñiga (Anm. 547).

in vielen Serien oder Spielfilmen fälschlicherweise häufig dargestellt wird. Es handelt sich weniger um hierarchische Organisationen als vielmehr um dezentral miteinander verbundene Netzwerke.

Die Formalisierung von handwerklichem Bergbau oder handwerklichem Einschlag von Holz kann dazu beitragen, informelle Aktivitäten zu legalisieren und Material- und Finanzflüsse so transparenter zu gestalten. Gleichzeitig ist die Formalisierung in vielen Ländern schwierig, weil viele – teilweise hochrangige – politische Akteure vom illegalen und/oder informellen Handel profitieren. In Brasilien musste der damalige Umweltminister Ricardo Salles im Jahr 2021 zurücktreten, weil er in den illegalen Handel mit Holz involviert gewesen sein und eine „Kultur der Straflosigkeit“ im Bereich von Umweltverbrechen und illegalem Holzeinschlag etabliert haben soll. Salles soll Untersuchungen behindert und vereitelt haben.<sup>567</sup> Es ist nicht das erste Mal, dass hohe Regierungsbeamte in Brasilien, einem Land, das für illegalen Holzeinschlag bekannt geworden ist, in den illegalen Handel mit Holz verwickelt sein sollen. Vielmehr wird dort bereits von *state capture corruption* gesprochen. Der Begriff beschreibt die systematische Aushöhlung und Unterwanderung des Staates durch private oder staatliche Akteure zugunsten ihrer eigenen Interessen. Regierungsakteure agieren dann nicht mehr im Interesse der Allgemeinheit, sondern verfolgen persönliche Interessen, um sich und ihre Netzwerke zu bereichern.<sup>568</sup>

Solche und ähnliche Fallbeispiele finden sich auch in fast allen anderen Kontexten von illegalem Handel. Nicht immer sind es Netzwerke an „höchster Stelle“ wie mutmaßlich im Falle Ricardo Salles, sondern in anderen Verwaltungsbereichen, Behörden, Banken oder im Sicherheitssektor. Gerade der grenzüberschreitende illegale Handel von Drogen, Waffen, aber auch von Menschen wäre ohne Akteure aus der legalen Welt kaum durchführbar. Es sind häufig vor allem unscheinbare Handlungen, die den illegalen Handel begünstigen: Grenzbeamte drücken beim Warenübertritt von einem Land in ein anderes gegen Geld „ein Auge zu“ und vereinfachen so den Handel mit Drogen, Waffen oder sogar Menschen. Polizist:innen ignorieren den illegalen Anbau von Drogen oder den illegalen Abbau von Rohstoffen und erhalten dafür Bestechungsgelder.

567 Ciara Nugent, Brazil's Controversial Environment Minister Has Quit. What Does It Mean for the Amazon?, in: Time Magazine vom 24. Juni 2021.

568 Inga Carry / Günther Maihold (Anm. 564), S. 289; zum Begriff der State Capture am Beispiel von Südafrika siehe: Editorial: Definition of State Capture, in: The Mail & Guardian vom 14. September 2018.

Und auch Mitarbeiter:innen von Banken oder Steuerbehörden können Teil von Organisierter Kriminalität sein, indem sie beispielsweise illegale Finanztransaktionen verschleiern.<sup>569</sup> Akteure, die den Transfer zwischen dem legalen und illegalen Status eines Gutes ermöglichen, werden in der Forschung als „Vermittler:innen“ (im Englischen: „intermediaries“) bezeichnet: Sie können wissend oder unwissend in illegale Lieferketten involviert sein – unwissend, wenn sie als Händler:innen beispielsweise ein illegal angebautes Gut mit einem gefälschten Zertifikat kaufen und somit in die legale Lieferkette überführen, wissend, wenn sie eben jenes gefälschte Zertifikat an das Gut angebracht haben.<sup>570</sup>

Der gesamte Transportsektor spielt für illegale Märkte – ebenso wie für legale – eine wichtige Rolle, um die Verfügbarkeit der Waren zu garantieren. Dabei gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, den Transport in illegalen Lieferketten zu bewerkstelligen. Gerade bei hoch profitablen Gütern wie Drogen investieren kriminelle Akteure häufig viel Energie und Kreativität, um beim Schmuggel nicht entdeckt zu werden: Im Mai 2023 stoppte die kolumbianische Marine ein 30 Meter langes und drei Meter breites U-Boot, auf dem Kokain in die USA geschmuggelt werden sollte. Die Beamten beschlagnahmten dabei drei Tonnen Kokain.<sup>571</sup> Solch spektakuläre Fälle erzielen hohe Aufmerksamkeit in den Medien. In den meisten Fällen setzt man allerdings eher auf konventionelle bzw. legale Handelswege und Transportmittel für die Beförderung illegaler Güter – etwa Containerschiffe oder Flugzeuge auf etablierten Handelsrouten. Im Jahr 2021 sind allein im Hamburger Hafen 19 Tonnen Heroin beschlagnahmt worden, das über Containerschiffe aus Lateinamerika nach Deutschland gebracht wurde. Drogenkartelle heuern Menschen an, die als Mitarbeiter:innen auf Containerschiffen sowie an den Häfen diesen Schmuggel organisieren. Dafür erhalten diese Menschen hohe Kompensationen.<sup>572</sup> Gerade im Bereich illegaler Lieferketten überlappen sich die Handelswege unterschiedlicher Güter dabei häufig: Über sicher etablierte Routen können verschiedenste Güter aus krimineller Produktion transportiert werden. Dabei haben sich einige wenige geografische Netzwerke herauskristallisiert, die die einzelnen Teile illegaler

569 J. Vorrath / L. M. Zuñiga (Anm. 547); Rattaphong Sonsuphap, The Structure of the Illegal Economy and its Relationship to Money Laundering, in: Corporate & Business Strategy Review 3 (2022) 1, S. 46.

570 G. Maihold (Anm. 537), S. 26f.

571 Drei Tonnen Kokain: Kolumbien stoppt großes Drogen-U-Boot, in: ZDFheute vom 13. Mai 2023.

572 Sebastian Manz, Wie Kokain Kurs auf deutsche Häfen nimmt, in: tagesschau.de vom 18. März 2023.

Lieferketten über Kontinente hinweg verbinden.<sup>573</sup> Diese verlaufen häufig in Gebieten, die entweder schwer zu kontrollieren sind oder wo staatliche Ressourcen oder der politische Wille fehlt, um stärkere Kontrollen umzusetzen.<sup>574</sup> Eindrücklich ist hierfür das Beispiel der sogenannten Heroinküste, über die in den vergangenen Jahren Heroin aus Afghanistan über ost- und südafrikanische Länder nach Europa geschmuggelt wurde. Investigative Forschung zum Verlauf dieser Routen verdeutlichte, dass entlang dieser Routen ein komplexes Netzwerk von Akteuren miteinander agiert, das den grenzüberschreitenden Handel mit Heroin über den afrikanischen Kontinent hinweg ermöglicht.<sup>575</sup>

Einnahmen aus illegalen Lieferketten sind für illegale Akteure höchst profitabel, weil sie damit hohe Gewinne erzielen können. Häufig nutzen sie einen Teil dieser Gewinne, um in die Aufrechterhaltung oder Erweiterung ihrer Strukturen zu investieren und so ihren Wirkungskreis zu vergrößern (siehe Kapitel 6.6). Zudem tragen Einnahmen aus dem illegalen Handel mit Gütern in vielen Regionen zur Finanzierung von Konflikten bei. Dies gilt etwa für den illegalen Drogenhandel, der beispielsweise in Kolumbien zur Finanzierung von Konfliktparteien genutzt wird,<sup>576</sup> oder für Einnahmen aus dem illegalen Handel mit Wildtieren, die in afrikanischen Konfliktkontexten eingesetzt werden.<sup>577</sup> Eine zentrale Rolle spielt ferner der Rohstoffsektor, in dem Einnahmen aus dem handwerklichen Bergbau – in vielen Fällen unter Einsatz von Zwangsarbeit – von bewaffneten Gruppen zur Finanzierung ihrer kriegerischen Auseinandersetzungen verwendet werden.<sup>578</sup> Die Finanzierung mit Mitteln aus illegalen Aktivitäten ist dabei besonders attraktiv für Akteure, die sich

573 G. Maihold (Anm. 537), S. 66.

574 Global Initiative Against Transnational Organized Crime (Hrsg.), Trade and Transit: Dubai's Role in Illicit Environmental Supply Chains, Geneva Dezember 2022, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/12/Trade-and-transit-Dubais-role-in-illicit-environmental-supply-chains-GI-TOC-2022.pdf>; Transnational Alliance to Combat Illicit Trade (Hrsg.), Exposing Supply Chain Vulnerabilities to Illicit Trade: A Global Report on Dynamics, Hotspots, and Responses across 10 Sectors, New York 2023, [http://www.tracit.org/uploads/1/0/2/2/102238034/tracit\\_exposing\\_supply\\_chain\\_vulnerabilities\\_to\\_illicit\\_trade\\_nov2023\\_full\\_report.pdf](http://www.tracit.org/uploads/1/0/2/2/102238034/tracit_exposing_supply_chain_vulnerabilities_to_illicit_trade_nov2023_full_report.pdf), S. 31.

575 Simone Haysom / Peter Gastrow / Mark Shaw, The heroin coast: A political economy along the eastern African seaboard, Juni 2018, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/07/2018-06-27-research-paper-heroin-coast-pdf.pdf>.

576 D. Brombacher (Anm. 548).

577 David H. Barron, How the Illegal Wildlife Trade Is Fueling Armed Conflict, in: Georgetown Journal of International Affairs 16 (2015) 217.

578 Christoph N. Vogel, Conflict Minerals, Inc.: War, Profit and White Saviourism in Eastern Congo, London 2022.

außerhalb der staatlichen Legitimität bewegen und auf illegalem Wege versuchen, an die Macht zu gelangen. Die russische Wagner-Gruppe, eine private Militärorganisation, soll beispielsweise einen Teil ihrer Einnahmen aus dem illegalen Abbau von Gold in der Zentralafrikanischen Republik oder in Mali generieren, weswegen die USA im Juli 2023 einige Firmen, die an diesem Handel beteiligt sein sollen, mit Sanktionen belegten.<sup>579</sup> Gleichzeitig bietet gerade der illegale Handel eine Möglichkeit, Gelder zu beschaffen, wenn Akteure internationalen Sanktionen unterliegen und legale Einnahmequellen deshalb ausgeschlossen sind, weswegen es auch eine intensive Debatte über die Effektivität von Sanktionen gibt, die seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine an Auftrieb gewonnen hat.<sup>580</sup>

### Die Mafia – und andere kriminelle Netzwerke

Geht es um Organisierte Kriminalität und illegale Lieferketten, fällt der Name einer kriminellen Vereinigung besonders schnell: die Mafia. Die italienische Mafia ist eine der ältesten kriminellen Organisationen weltweit. Sie entstand in Sizilien, im Süden Italiens in der Zeit um 1860/70. Ursprünglich war die Mafia eine Familienorganisation, die sich nach geheimen Regeln und Hierarchien organisierte, um mittels legaler und illegaler Geschäfte Profit zu machen. Die sizilianische Mafia, die Cosa Nostra, diente als Vorbild für weitere Verbünde in Italien: die Camorra in Neapel, die Sacra Corona Unita in Apulien sowie die 'Ndrangheta in Kalabrien. In diesem Sinne gibt es also nicht *die* eine Mafia, sondern verschiedene Gruppen, die teilweise miteinander verfeindet sind. Der Wirkungskreis dieser Gruppen ist längst nicht mehr nur auf Italien beschränkt. Vielmehr operieren sie in verschiedenen Ländern weltweit, um so illegalen, aber auch legalen Handel transnational zu organisieren. Zu den wichtigsten Aktivitäten der Gruppen zählen: der Waffenhandel, der Drogenhandel, der Menschenhandel, die (legale und illegale) Entsorgung

579 Daphne Psaledakis / Humeyra Pamuk, US sanctions gold firms suspected of funding Wagner Group, in: Reuters Media vom 28. Juni 2023.

580 Christian von Soest, Sanktionen: Mächtige Waffe oder hilfloses Manöver?, Frankfurt am Main 2023.

von Abfällen, aber auch der Handel mit gefälschten Produkten (etwa Textilien und Medikamente).<sup>581</sup>

Filme wie „Der Pate“ trugen zur Bekanntheit der italienischen Mafia bei und perpetuieren gleichzeitig das (falsche) Bild, dass es kriminelle Vereinigungen mit hoch organisierten Strukturen vor allem in Italien gibt, die von dort aus Strukturen in anderen Teilen der Welt – wie im Falle des Filmes in den USA – aufgebaut haben. Obwohl die italienischen Mafiagruppen sicherlich den höchsten Bekanntheitsgrad genießen, gibt es solche Strukturen keineswegs nur in Italien. Der illegale Handel mit Gütern, illegale Finanztransaktionen und die Formierung von Netzwerken, die sich organisieren, um kriminelle Aktivitäten umzusetzen, sind ein globales Phänomen, das Menschen, Netzwerke und Staaten grenzüberschreitend miteinander verbindet. Beispiele für mafiaähnliche Organisationen finden sich folglich auch in vielen weiteren Ländern. Hierzu gehören: die chinesischen Triaden, die japanische Yakuza, das Cali-Kartell oder das Medellín-Kartell in Kolumbien, aber auch die russische Mafia.<sup>582</sup> Auch in Deutschland gibt es mit den Bandidos und den Hells Angels derartige kriminelle Netzwerke.<sup>583</sup>

### 6.3 Die Wege illegaler Lieferketten bis in die EU

Während immer mehr Konsument:innen die Herkunft ihrer Einkäufe nachvollziehen wollen, ist vielen die Menge der Produkte, die über illegale Wege nach Deutschland oder in die EU gelangen, kaum bewusst. Bei Drogen, deren Verkauf auch in Deutschland kriminalisiert ist – wie Kokain oder Heroin –, ist hingegen relativ offensichtlich, dass ihr Kauf und somit auch der Handel illegal sind. Dennoch florieren die globale Produktion von und der transnationale Handel mit Drogen

581 mafianeindanke e. V.: Geschichte der Mafia, <https://mafianeindanke.de/de/geschichte-der-mafia/#>.

582 Robert Mandel, Major Transnational Criminal Organisations, in: Robert Mandel, Dark Logic: Transnational Criminal Tactics and Global Security, Stanford 2011, S. 66ff.

583 Bundeskriminalamt, Rockerkriminalität, [https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/Rockerkriminalitaet/rockerkriminalitaet\\_node.html](https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/Rockerkriminalitaet/rockerkriminalitaet_node.html).

derzeit so stark wie noch nie. Selbst die Corona-Pandemie hat diesen Trend nur zeitweise, aber nicht langfristig unterbrochen.<sup>584</sup> Laut einer Statistik aus dem Jahr 2024 hatten in Deutschland 9,6 Prozent aller Menschen zwischen 18 und 64 Jahren im Jahr zuvor mindestens einmal Drogen konsumiert – das wichtigste Rauschmittel war dabei Cannabis.<sup>585</sup> Cannabis wird in den meisten Ländern der Welt angebaut. Doch nur in wenigen werden derart große Mengen produziert, dass mit dem Produkt transnationaler Handel betrieben werden kann. Für den europäischen Konsumentenmarkt spielen Albanien und Marokko eine zentrale Rolle. Albanien ist das wichtigste Land für den Anbau von Cannabis in pflanzlicher Form, während Cannabisharz (Haschisch) zu großen Teilen in Marokko angebaut wird.<sup>586</sup>

Um den Cannabisanbau in Albanien herum sind umfassende kriminelle Organisationen entstanden, die von der hohen Korruption im Land profitieren und sich Lieferbeziehungen in andere europäische Staaten erschlossen haben. Das albanische Beispiel verdeutlicht eindrücklich, wie kriminelle Akteure ihre Netzwerke und ihre Infrastruktur stetig erweitern.<sup>587</sup> Albanische Akteure bauten zunächst ihre Netzwerke zur Mafia in Italien auf und nutzten diese Verbindungen anschließend für den weiteren Aufbau ihres europäischen Netzwerks. Später erweiterten sie ihre Kontakte zu lateinamerikanischen Drogenkartellen und stiegen so noch stärker in den transnationalen Drogenhandel ein. Die Beziehungen nach Lateinamerika erweiterten die Möglichkeiten für den Verkauf von albanischem Cannabis auch über die EU hinaus. Umgekehrt konnten die albanischen Netzwerke in größerem Stil in den transnationalen Drogenhandel einsteigen und so vom Kokain- und Heroinvertrieb in Europa profitieren.<sup>588</sup> Im Bereich des illegalen Drogenhandels wird besonders deutlich, wie bedeutsam die transnationale Vernetzung krimineller Gruppen ist, um den illegalen Handel über Landesgrenzen und Kontinente hinweg zu ermöglichen. Bei den meisten Handelsrouten von Drogen sind die Netzwerke weniger zentralisiert als vielmehr „dezentral und informell“ von kleineren Gruppen geprägt, die nicht

584 M. Shaw / A. Goodwin (Anm. 536), S. 30f.

585 Institut für Therapieforschung, Bericht 2024 des nationalen REITOX-Knotenpunkts an die EUDA (Drogenagentur der Europäischen Union), [https://www.dbdd.de/fileadmin/user\\_upload\\_dbdd/05\\_Publikationen/PDFs\\_Reitox-Bericht/REITOX\\_BERICHT\\_2024/REITOX\\_BERICHT\\_2024\\_Drogen.pdf](https://www.dbdd.de/fileadmin/user_upload_dbdd/05_Publikationen/PDFs_Reitox-Bericht/REITOX_BERICHT_2024/REITOX_BERICHT_2024_Drogen.pdf).

586 D. Brombacher (Anm. 548), S. 107.

587 Fatjona Mejdini, Cannabis cultivation and trafficking in and from Albania, in: Daniel Brombacher u.a. (Hrsg.), *Geopolitics of the illicit: Linking the global South and Europe*, Baden-Baden 2022, S. 92.

588 Ebd., S. 92f.

monopolistisch organisiert sind.<sup>589</sup> Diese Beobachtung widerspricht teilweise dem, was wir aus Krimiserien zu Organisierter Kriminalität und Drogenhandel kennen, in denen meist einzelne Organisationen die Lieferketten dominieren.

Das Drogengeschäft ist hoch profitabel. Während in den Abnahmeländern hohe Profite erzielt werden, obwohl die Kosten für die Produktion in den Produktionsländern teilweise sehr niedrig sind – und die Gewinnmargen sehr hoch. Im Verlauf der Lieferkette wird eine Art „Risikoaufschlag“ berechnet, von dem die Akteure, die in die Produktion, den Handel und den Vertrieb von Drogen involviert sind, profitieren: „Egal ob im Anbau, in der Produktion oder im Handel, jede Akteur:in wird für den unterschiedlichen Risikograd durch Polizei (Verhaftung) und Mitstreiter:innen (Betrug, Gewalt) kompensiert.“<sup>590</sup> Anders verläuft der Handel mit Gütern, deren Verkauf in Deutschland prinzipiell legalisiert ist. Fische, die illegal gefangen wurden, oder Holz, das illegal geschlagen wurde, werden meist an früheren Teilen der Lieferkette in den legalen Markt überführt. Der illegale Teil der Lieferkette ist somit also kürzer, weil die Produkte ab einem bestimmten Punkt nicht mehr von anderen, legal produzierten Gütern zu unterscheiden sind. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass illegal geschlagenes Holz immer wieder auch in den deutschen Markt gelangt. Die Nichtregierungsorganisation World Wide Fund For Nature (WWF) führt seit 2009 Analysen in Deutschland durch und konnte zeigen, dass eine Reihe von Firmen in ihren Produkten nicht deklarierte Tropenhölzer nutzt. Dabei wird die sogenannte Isotopenanalyse als forensische Methode angewendet: „Anhand unterschiedlicher Atomgewichte, den so genannten Isotopen, kann man den Herkunftsraum eines Holzes bestimmen und eine falsche Deklaration eindeutig überführen.“<sup>591</sup>

Solche Technologien kommen mittlerweile in verschiedenen Lieferketten zum Einsatz, wenn es darum geht, die Herkunft eines Gutes nachzuverfolgen. Im Bereich der Konfliktminerale – Tantal-, Zinn- und Wolframerze – hat die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) in Hannover an der Entwicklung eines analytischen Herkunftsnauchweises gearbeitet, auch „analytischer Fingerprint“ genannt. Dabei werden „Erzkonzentrate auf ihre charakteristischen geochemischen, geochronologischen und mineralogischen

589 M. Tzanetakis (Anm. 540).

590 Ebd.

591 WWF, Illegales Holz: Umweltverbrechen aufdecken, <https://www.wwf.de/themen-projekte/waelder/waldvernichtung/illegales-holz-umweltverbrechen-aufdecken>.

Eigenschaften hin untersucht. Die Ergebnisse können anschließend mit den in einer Datenbank abgelegten Eigenschaften von Erzkonzentraten aus bekannten Minen verglichen werden.<sup>592</sup> So soll sichergestellt werden, dass die Erze tatsächlich aus der angegebenen Quelle kommen, weil sie, ebenso wie Gold, in der Region der Großen Seen in Zentralafrika für die Finanzierung von Konflikten genutzt wurden (siehe Kapitel 7.3).

## 6.4 Die Herausforderungen der Nachverfolgbarkeit illegaler Lieferketten

Trotz dieser Techniken ist es in vielen Lieferketten eine große Herausforderung, tatsächlich nachzuweisen, dass Rohstoffe aus dem illegalen Abbau und/oder illegalen Handel stammen. Es ist besonders interessant, sich den Rohstoff Gold näher anzuschauen, um diese Schwierigkeiten besser zu verstehen. Gold ist ein herausragender Fall, weil anhand seiner Lieferkette komplexe transnationale Verstrickungen deutlich werden und die legalen, illegalen oder halblegalen Lieferwege häufig parallel verlaufen. Gold hat den Vorteil, dass es relativ leicht zu schmuggeln und schon der Verkauf kleiner Mengen profitabel ist. Im April 2023 lag der Preis für ein Gramm Gold bei 60 Euro. Mit dem Verkauf eines Goldbarrens, der ein Kilo wiegt, lässt sich somit ein Preis von fast 60 000 Euro erzielen.<sup>593</sup> Zudem verwendet man Gold in verschiedenen Bereichen: Neben der Schmuckproduktion spielt es für Investoren eine bedeutsame Rolle. Es wird in ökonomischen Krisenzeiten häufig als „sichere Geldanlage“ verkauft, obwohl der Goldpreis massiven Schwankungen unterliegt und somit eher risikobehaftet ist.<sup>594</sup> Darüber hinaus wird der Rohstoff

592 Hans-Eike Gäbler, Projekt: Analytischer Herkunftsnauchweis für Tantal-, Zinn- und Wolframerze, [https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min\\_ohnstoffe/Projekte/Lagerstaettenforschung-laufend/Fingerprint.html](https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min_ohnstoffe/Projekte/Lagerstaettenforschung-laufend/Fingerprint.html).

593 Gold.de, 40 Jahre Chart: Goldpreis-Entwicklung, <https://www.gold.de/kurse/goldpreis/entwicklung/>.

594 Verbraucherzentrale Hessen / Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, Geldanlage Gold: Lohnt sich eine Investition als Sicherheit bei Krisen?, <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/geld-versicherungen/sparen-und-anlegen/geldanlage-gold-lohnt-sich-eine-investition-als-sicherheit-bei-krisen-5904>.

in industriellen Prozessen und im Bereich elektronischer Geräte eingesetzt.<sup>595</sup> Smartphones beispielsweise enthalten geringe Mengen Gold.<sup>596</sup>

Die Goldlieferkette lässt sich ähnlich wie andere Lieferketten metallischer Rohstoffe in drei Stufen unterteilen: Abbau, Weiterverarbeitung in Schmelzen und Raffinerien sowie industrielle Verarbeitung. Gold wird dabei sowohl mit industriellen als auch mit handwerklichen Methoden abgebaut.<sup>597</sup> Gerade beim Abbau von Gold ist die handwerkliche Förderung besonders relevant. Denn Gold lässt sich relativ einfach abbauen: Menschen ziehen mit einfacher Ausstattung los und gehen in Gebieten, die für Goldvorkommen bekannt sind, auf die Suche nach Gold – entweder in Flüssen oder in der Erde –, das sie anschließend verkaufen. Die Weltbank schätzt, dass weltweit mehr als 40 Millionen Menschen im handwerklichen Bergbau arbeiten.<sup>598</sup> Dabei spielt der Abbau von Gold eine wichtige Rolle. Seit der Covid-Pandemie vermelden viele Länder eine Zunahme des handwerklichen Bergbaus, da er Menschen in goldreichen Regionen eine relativ einfache Möglichkeit bietet, ihr Einkommen aufzubessern.<sup>599</sup> Denn weder ist Gold ein illegales Gut noch ist sein Abbau per se illegal. In Ländern wie Ghana gilt der handwerkliche Bergbau als normaler Beruf. Handwerkliche Bergarbeiter:innen können eine Schulung durchlaufen und so eine Erlaubnis erhalten, die ihnen die Suche nach Gold gestattet. Sie können das Gold, das sie finden, so auf legalem Wege im eigenen Land verkaufen und müssen ihre Einnahmen entsprechend versteuern. Das regulatorische Umfeld in Ghana bietet also die Möglichkeit des legalen handwerklichen Goldabbaus. Dies hat dort zu einer massiven Ausweitung des handwerklichen Bergbaus

595 Bruce Alway u.a., GFMS Gold Survey 2019: H2 Update & Outlook, Tanaka Precious Metals, Valcambi 2019, [https://images.marketing.refinitiv.com/Web/ThomsonReutersFinancial-Risk/%07B08b444af-f7357-485a-a6fc-4b2047c237f0%7D\\_GS19\\_H2\\_Update\\_for\\_Eikon\\_compressed.pdf?elqTrackId=105e8a3c0fa648ed9ce9def3e17653e6&elqaid=8538&elqat=2](https://images.marketing.refinitiv.com/Web/ThomsonReutersFinancial-Risk/%07B08b444af-f7357-485a-a6fc-4b2047c237f0%7D_GS19_H2_Update_for_Eikon_compressed.pdf?elqTrackId=105e8a3c0fa648ed9ce9def3e17653e6&elqaid=8538&elqat=2).

596 Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, Smartphone-Recycling, <https://www.verbraucherzentrale.nrw/wissen/digitale-welt/mobilfunk-und-festnetz/smartphonerecycling-11540>.

597 Philip Schütte, Gold Sustainability Information, Hannover Januar 2023, [https://www.bgr.bund.de/EN/Gemeinsames/Produkte/Downloads/Informationen\\_Nachhaltigkeit/Gold\\_en.pdf?\\_\\_blob=publication-File&etv=4](https://www.bgr.bund.de/EN/Gemeinsames/Produkte/Downloads/Informationen_Nachhaltigkeit/Gold_en.pdf?__blob=publication-File&etv=4); Morgane Fritz u.a., Global Trends in Artisanal and Small-Scale Mining (ASM): A review of key numbers and issues, <https://www.iisd.org/system/files/publications/igf-asm-global-trends.pdf>.

598 World Bank, Shining a light on a hidden sector, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2019/06/19/shining-a-light-on-a-hidden-sector>.

599 David Guzmán, An overview of the Covid-19 pandemic effects on artisanal and small-scale mining sector, <https://www.responsiblemines.org/en/2021/09/an-overview-of-the-covid-19-pandemic-effects-on-artisanal-and-small-scale-mining-sector/>.

geführt, sodass mittlerweile 30 Prozent des so legal abgebauten Goldes aus Ghana stammen.<sup>600</sup> In anderen Ländern wiederum wird Gold handwerklich abgebaut, obwohl der handwerkliche Bergbau kriminalisiert wurde.<sup>601</sup> Ein großes Risiko in der Lieferkette von Gold ist allerdings, dass Menschen in bestimmten Kontexten dazu gezwungen werden, Gold zu schürfen, damit Akteure über den illegalen Handel mit Gold Profite machen können. Dies gilt vor allem für Konfliktkontexte, es finden sich aber auch Beispiele in solchen Ländern, in denen es Auseinandersetzungen unterhalb der Schwelle von bewaffneten Konflikten gibt.<sup>602</sup>

Das illegal abgebaute Gold muss an einer gewissen Stelle der Lieferkette in den legalen Markt überführt werden. Hierfür kann man es entweder in ein Nachbarland bringen, in dem der Abbau legal ist, und es von dort aus als legales Gold verkaufen. Oder das Gold wird (illegal) an Schmelzen verkauft, in denen illegal und legal abgebautes Gold miteinander verschmolzen werden. In einigen Ländern operieren sogar illegale Schmelzen, die Gold aus dem handwerklichen Abbau so verarbeiten, dass es sich als Altgold veräußern lässt. Aktivitäten, die das Erz durch einen Schmelzprozess in seiner Form verändern, werden als „Goldwäsche“ bezeichnet.<sup>603</sup> Ab dem Verschmelzen von Gold aus verschiedenen Quellen ist es nur noch unter Einsatz von forensischen Analysen und in vielen Fällen sogar unmöglich, nachzuweisen, ob das Gold aus illegalen Quellen kam oder gar zur Konfliktfinanzierung genutzt wurde.<sup>604</sup> Globale Handelsstrukturen und die fehlende internationale Regulierung des Goldhandels spielen eine bedeutsame Rolle für die Legalisierung illegal abgebauten Goldes. Diesen Aspekten wendet sich Kapitel 6.6 noch einmal zu.

600 Abigail Barenblitt u.a., The large footprint of small-scale artisanal gold mining in Ghana, in: *The Science of the Total Environment* 781 (2021), S. 2. Siehe auch: Gavin Hilsdon, Shootings and burning excavators: Some rapid reflections on the Government of Ghana's handling of the informal Galamsey mining 'menace', in: *Resources Policy* 54 (2017).

601 Gisselle Vila Benites, Natures of concern: The criminalization of artisanal and small-scale mining in Colombia and Peru, in: *The Extractive Industries and Society* 13 (2023).

602 Clara Hidrón / Ronald Koepke, Addressing Forced Labor in Artisanal and Small-scale Mining (ASM). A Practitioner's Toolkit, Envigado, Kolumbien November 2014, [https://www.responsible-mines.org/wp-content/uploads/2017/05/2014\\_ARM\\_ForceLaborToolkit\\_finalversion\\_Nov14.pdf](https://www.responsible-mines.org/wp-content/uploads/2017/05/2014_ARM_ForceLaborToolkit_finalversion_Nov14.pdf), S. 28ff.

603 M. Pieth (Anm. 563).

604 G. Elaine Wood / Brad Dragoon / Noah Genovesi, The role of forensics in criminal investigations, <https://globalinvestigationsreview.com/guide/the-guide-anti-money-laundering/second-edition/article/the-role-of-forensics-in-criminal-investigations>.

Das Beispiel des Goldbergbaus verdeutlicht zudem die hohen Risiken unregulierter Lieferketten, die den Abbau von Gold auch für Menschen in Ländern, in denen keine bewaffneten Konflikte stattfinden, so gefährlich machen. Im handwerklichen Abbau von Gold sind die Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsrisiken allgemein sehr hoch. In einigen Regionen graben Arbeiter:innen kleine Tunnel, um das Gold aus diesen Schächten ans Tageslicht zu befördern. Darüber hinaus werden beim handwerklichen Abbau von Gold häufig Chemikalien wie Quecksilber oder Zyanid eingesetzt, die die Gesundheit von Menschen oder die Umwelt belasten.<sup>605</sup> Ohne Regulierung bleibt es den Individuen überlassen, sich um den Arbeitsschutz zu kümmern, oder sie sind der Willkür ihrer Auftraggeber ausgesetzt. Die Tätigkeit im handwerklichen Bergbau wird so für viele Menschen deshalb zum Risiko, weil es sich um informelle Arbeit handelt, bei der krankheitsbedingte Ausfälle beispielsweise (meistens) nicht kompensiert werden oder Absprachen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer nicht verbindlich eingeklagt werden können. Darüber hinaus machen sich Menschen, die diesen Aktivitäten nachgehen, selbst strafbar. Sie laufen Gefahr, bei ihren Tätigkeiten erwischt zu werden, während ihre Auftraggeber selbst nicht im operativen Geschäft tätig sind. Sie sind also doppelten Risiken ausgesetzt: einerseits den möglichen Auswirkungen für Leib und Leben durch die Tätigkeit an sich, andererseits den Risiken, erwischt zu werden.

Insbesondere in kriminalisierten Aktivitäten ist es allgemein sehr schwierig, Informationen und Kenntnisse über die Arbeitsbedingungen zu erhalten. In vielen Ländern haben sich kriminelle Netzwerke um den handwerklichen Bergbau von Gold geformt, die den Schmuggel von Gold und die Überführung in den legalen Markt ermöglichen. In Südafrika hat sich beispielsweise ein komplexes Netzwerk formiert, bei dem sich schon beim Abbau kriminelle Aktivitäten mit Formen der Subsistenzwirtschaft mischen. So gibt es Akteure, die sich für die Formalisierung des handwerklichen Bergbaus einsetzen, um von ihrer Tätigkeit im handwerklichen Bergbau leben zu können. Doch haben sich auch kriminelle Netzwerke formiert, die Menschen in einigen Fällen sogar zur

605 Nadine Steckling / Stephan Böse-O'Reilly, Goldgewinnung mit einfachen Methoden: Vielfältige Gesundheitsgefahren im handwerklichen Kleingoldbergbau 2014, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/goldgewinnung\\_mit\\_einfachen\\_methoden\\_66-72.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/goldgewinnung_mit_einfachen_methoden_66-72.pdf); WWF, Gold – alles andere als glänzend für die Umwelt, <https://www.wwf.de/themen-projekte/waelder/mining/gold-mining>.

Arbeit zwingen. Teilweise werden dafür sogar explizit Menschen aus Nachbarländern unter falschem Vorwand angelockt, die aufgrund ihres illegalen Status im Land verwundbarer sind und faktisch als Zwangsarbeiter:innen ausgebeutet werden. Hier bestehen also Verbindungen zu anderen illegalen und kriminellen Aktivitäten wie Waffenhandel, aber auch zum Handel mit Menschen.<sup>606</sup>

## 6.5 Der Handel mit Menschen

In Kapitel 5.4 wurde bereits auf schwerwiegende Formen der Ausbeutung von Menschen im Kontext von Lieferketten eingegangen. Dieser Aspekt ausbeuterischer Arbeitsprozesse ist wiederum gerade in illegalen Lieferketten von hoher Bedeutung. Verschiedene Staaten der Welt haben mittlerweile umfassende Regulierungen gegen Zwangsarbeit in Lieferketten erlassen, auf die im siebten Kapitel ausführlicher eingegangen wird. Doch über die Zwangsarbeit hinaus spielt der illegale Handel mit Menschen eine zentrale Rolle in vielen Lieferketten, insbesondere in den illegalen Lieferketten. Denn die Grenzen zwischen der schweren Ausbeutung und dem Handel von Menschen sind fließend und beide finden weiterhin statt – trotz ihres Verbotes in Artikel 4 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Dort steht: „Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden; Sklaverei und Sklavenhandel sind in allen Formen verboten.“<sup>607</sup> Was das bedeutet, wurde mittlerweile in mehreren internationalen Konventionen definiert. Der ➤ VN-Zivilpakt verbietet Zwangs- und Pflichtarbeit – mit wenigen Ausnahmen wie: Dienstleistungen, die zu den Bürgerpflichten gehören (zum Beispiel die Mitwirkung in einem Schöffengericht), Einsätze im Fall von Notständen und Katastrophen, Militärdienst sowie Dienstleistungen infolge von Freiheitsentzug.<sup>608</sup>

UNODC definiert den Menschenhandel als „die Rekrutierung, den Transport, den Transfer, die Beherbergung oder die Aufnahme von Menschen durch Gewalt, Betrug oder Täuschung von Menschen, mit dem Ziel sie

606 Melanie Müller, Following the supply chain of “illegal” gold from South Africa, in: Daniel Brombacher u. a. (Hrsg.), *Geopolitics of the illicit: Linking the global South and Europe*, Baden-Baden 2022.

607 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Sklaverei, <https://www.menschenrechtserklaerung.de/sklaverei-3548/>.

608 UN-Zivilpakt, Sklaverei und Zwangsarbeit, <https://www.zivilpakt.de/sklaverei-und-zwangsarbeit-3234/>.

auszubeuten“<sup>609</sup>. Seit 2011 müssen die Mitgliedstaaten der EU zudem die europäische Menschenhandelsrichtlinie umsetzen. Auch hier wurde der Tatbestand des Menschenhandels in Orientierung an diesen internationalen Konventionen umfassend definiert:

### **Definition Menschenhandel\***

Nach Artikel 4 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel wird Menschenhandel verstanden als Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Die EU-Menschenhandelsrichtlinie geht teilweise darüber hinaus und definiert „die Übergabe oder Übernahme der Kontrolle über diese Personen“ als Untergruppe der „Aufnahme von Personen“ als Tathandlung und spricht statt „Ausnutzung der besonderen Hilflosigkeit“ von „Ausnutzung der besonderen Schutzbedürftigkeit“ (Art. 2 Abs. 1 EU-Menschenhandelsrichtlinie). In der Umsetzung der EU-Menschenhandelsrichtlinie durch Deutschland wurden die Straftatbestände zu Menschenhandel und Ausbeutung wie folgt geregelt: Die Grundformen der Ausbeutung sind in § 232 Abs. 1 StGB genannt. Danach handelt es sich um Menschenhandel, wenn eine andere Person unter Ausnutzung einer Zwangslage oder Hilflosigkeit, die mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, angeworben, befördert, weitergegeben, beherbergt oder aufgenommen wird, um sexuell, durch Zwangsarbeit oder erzwungene Dienstleistungen, einschließlich Betteltätigkeiten, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft, die Ausnutzung strafbarer Handlungen oder die Organentnahme, ausgebeutet zu werden. Für die Strafbarkeit von Menschen-

609 United Nations Office on Drugs and Crime, Human-Trafficking, <https://www.unodc.org/unodc/en/human-Trafficking/Human-Trafficking.html>.

handel, der Minderjährige betrifft, ist zu berücksichtigen, dass hier keine Ausnutzung einer Zwangslage oder Hilflosigkeit verlangt wird. An die Regelung des § 232 StGB, in der es um das Anwerben, Befördern, Weitergeben, Beherbergen und Aufnehmen der Person geht, schließen sich weitere Straftatbestände an, die das Veranlassen und Ausbeuten selbst unter Strafe stellen:

- Zwangsprostitution gem. § 232 a StGB
- Zwangsarbeit gem. § 232 b StGB
- Ausbeutung der Arbeitskraft gem. § 233 StGB
- Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung gem. § 233 a StGB.

Mit den Änderungen der EU-Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, die am 14. Juli 2024 in Kraft getreten sind, müssen nun auch die Ausbeutung von Leihmutter-schaft, von Zwangsheirat und von illegaler Adoption als Straftatbestände im Rahmen des Menschenhandels unter Strafe gestellt werden (siehe Artikel 1 der EU-RL 2024/1712, Richtlinie zur Änderung der EU-RL 2011/36/EU). Die Änderungen der Richtlinie müssen innerhalb von zwei Jahren, bis zum 15. Juli 2026, durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

\* Es handelt sich um einen ergänzten Text aus: Deutsches Institut für Menschenrechte, Bericht über die Datenlage zu Menschenhandel in Deutschland, Berlin 2023, S. 13.

Deutschland setzt die EU-Konvention gegen Menschenhandel seit 2016 um.<sup>610</sup> Die Bundesregierung siedelte Ende 2022 die Zentrale Berichterstattungsstelle Menschenhandel beim Deutschen Institut für Menschenrechte an. Denn auch in Deutschland findet in verschiedenen Sektoren Menschenhandel statt:

610 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Internationale Verpflichtungen zur Bekämpfung von Menschenhandel, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/frauen-vor-gewalt-schuetzen/bekaempfung-des-menschenhandels-auf-internationaler-ebene/internationale-verpflichtungen-zur-bekaempfung-von-menschenhandel-80606>.

„Viele Menschen, die in prekären Verhältnissen arbeiten, werden durch Zwang, Gewalt und Bedrohung in ihrer Selbstbestimmung derart eingeschränkt, dass sie nicht mehr frei über ihre Arbeitskraft entscheiden können und wirtschaftlich massiv ausgebeutet werden.“<sup>611</sup> 2022 vermeldete das Bundeskriminalamt, dass die Zahl der Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandel und Ausbeutung bundesweit gestiegen sei. Bei den meisten der 510 im Jahr 2021 abgeschlossenen Verfahren habe es sich demnach um kommerzielle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen gehandelt. Diese wurden zu sexuellen Handlungen gezwungen, zu „Prostitution, zu kinderpornographischen Filmen oder zu sexuellen Handlungen an Kindern und Jugendlichen gegen Belohnung“<sup>612</sup>. Insgesamt stieg die sexuelle Ausbeutung von Kindern im Internet seit der Pandemie an. Hier zeigt sich deutlich, dass die digitalen Möglichkeiten neue Formen illegaler Aktivitäten eröffnen, die grenzüberschreitende Verbrechen gegen Kinder ermöglichen – wie auf den Philippinen, die als sogenannter Hotspot der sexuellen Ausbeutung von Kindern gelten: „2020 wurden laut dem *Philippine Department of Justice* aus dem Ausland 1,2 Millionen Hinweise auf Fälle von sexueller Ausbeutung von Kindern im Internet auf den Philippinen an Behörden weitergeleitet.“<sup>613</sup>

Doch auch insgesamt haben sich der Handel mit und die Ausbeutung von Menschen seit Beginn der Covid-Pandemie erhöht. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) schätzt, dass im Jahr 2022 rund 24,9 Millionen Menschen Opfer illegalen Menschenhandels wurden. Darunter fallen 20,1 Millionen Menschen, die zur Arbeit gezwungen und 4,9 Millionen Menschen, die Opfer sexueller Ausbeutung wurden.<sup>614</sup> Ein Grund hierfür ist, dass sich die soziale Situation von Menschen in vielen Ländern der Welt durch die wirtschaftlichen Ausfälle während der Pandemie weiter verschlechtert hat. Menschenhändler:innen nutzen genau diese herausfordernde sozioökonomische Situation von Personen aus. Am Menschenhandel beteiligte Akteure versuchen häufig, ihre

611 Deutsches Institut für Menschenrechte, Menschenhandel, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/menschenhandel>.

612 Bundeskriminalamt: Menschenhandel nimmt deutlich zu, in: tagesschau vom 7. Oktober 2022.

613 Dietmar Roller / Judith Stein, Ware Mensch: Die vielen Gesichter moderner Sklaverei. Wie wir sie durchschauen und stoppen können, Asslar 2022, S. 81, Hervorhebung im Original.

614 Emma Ecker, Breaking Down Global Estimates of Human Trafficking: Human Trafficking Awareness Month, <https://traffickinginstitute.org/breaking-down-global-estimates-of-human-trafficking-human-trafficking-awareness-month-2022/>.

Opfer mit Versprechungen zu ködern und sie dadurch in eine neue Situation zu locken. Viele Menschenhändler:innen verschleiern ihre tatsächlichen Ziele – bis Menschen in einer bestimmten Situation festsitzen, aus der sie nicht mehr aus eigener Kraft entkommen können.<sup>615</sup> Menschen aus armen oder sozioökonomisch schwachen Verhältnissen werden beispielsweise mit dem Versprechen einer festen Anstellung im Ausland gelockt. In vielen Fällen werden sie dann illegal ins Ausland gebracht und stehen dort in der Regel ohne feste Aufenthaltsgenehmigung da. Dies macht sie besonders anfällig für sexuelle Ausbeutung oder für andere Formen von Ausbeutung wie zum Beispiel Zwangsarbeit in Haushalten, auf Baustellen oder – wie am südafrikanischen Beispiel deutlich wurde – beim Abbau von Rohstoffen.

Zudem findet der Handel mit Menschen in einigen Fällen über dieselben Lieferwege statt, über die auch mit anderen illegalen Gütern – wie Drogen oder Waffen – gehandelt wird, beispielsweise im Sahel.<sup>616</sup> In vielen Fällen werden Menschen über Landesgrenzen hinweg gehandelt, aber Menschenhandel kann auch innerhalb eines Landes stattfinden.<sup>617</sup> Doch gerade ein illegaler oder ungeklärter Aufenthaltsstatus in einem Land oder fehlende Sprachkenntnisse machen Menschen besonders anfällig für Ausbeutung.<sup>618</sup> Darüber hinaus hat der Menschenhandel eine geschlechtsspezifische Seite. In vielen Fällen werden Frauen und Mädchen Opfer von Menschenhandel. Eine Studie von UNODC für das Jahr 2018 zeigt, dass im Schnitt fünf von zehn Opfern des weltweiten Menschenhandels Frauen waren, weitere zwei waren Mädchen.<sup>619</sup> Durch die Umsetzung von Lieferkettengesetzen und anderen Normen zur Bekämpfung von Zwangsarbeit in Lieferketten (siehe Kapitel 7) wollen Staaten Aspekte ausbeuterischer Arbeit in Lieferketten adressieren.

615 Judith Vorrath, Peculiarity and persistence of a transregional flow: the evolution of human trafficking for sexual exploitation from Nigeria to Europe, in: Daniel Brombacher u.a. (Hrsg.), *Geopolitics of the illicit: Linking the global South and Europe*, Baden-Baden 2022.

616 Menschenhandel in der Sahelzone: „Wir bringen sie überall hin“, in: AFRICA live vom 18. Juni 2023; Günther Maihold, Der Mensch als Ware: Konzepte und Handlungsansätze zur Bekämpfung des globalen Menschenhandels, Berlin September 2011, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2011\\_S24\\_ilm\\_ks.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2011_S24_ilm_ks.pdf).

617 Mediendienst Integration, Menschenhandel, <https://mediendienst-integration.de/migration/menschenhandel.html>.

618 Deutsches Institut für Menschenrechte (Anm. 611).

619 United Nations Office on Drugs and Crime, Global Report on Trafficking in Persons, Wien 2020, [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTIP\\_2020\\_15jan\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTIP_2020_15jan_web.pdf).

## 6.6 Illegaler Handel und illegale Finanzströme

Damit kriminelle Aktivitäten unentdeckt bleiben und der illegale Handel mit (illegalen) Gütern profitabel ist, ist es für kriminelle Akteure nicht nur wichtig, die Herkunft der Güter zu verschleiern, sondern auch die Einnahmen aus diesen Geschäften zu legalisieren. Die Verschleierung der Herkünfte von Einnahmen findet also dann statt, wenn die Lieferung des Gutes aus illegalen Lieferketten abgeschlossen ist.

Gelder, die dadurch erwirtschaftet werden, bezeichnet man als „illegale Finanzströme“ – im Englischen Illicit Financial Flows (IFF). Unter den Begriff fallen Gelder, die mittels illegaler Aktivitäten erwirtschaftet wurden: beispielsweise Mittel, die aus Korruption oder kriminellen Aktivitäten stammen, der Terrorismusfinanzierung dienen oder der Steuerhinterziehung oder dem Schmuggel von Geld entspringen.<sup>620</sup> Durch Geldwäsche wird das Entdeckungsrisiko der Vorstrftaten gesenkt, wenn diese Gelder in einem legalen Markt genutzt werden sollen. Dabei werden Gelder „beispielsweise durch verschiedene Konten und Firmen geschleust. Am Ende ist nicht mehr zu erkennen, woher die Gelder kommen und wem sie eigentlich gehören.“<sup>621</sup> Der Geldwäsche-Prozess findet in der Regel in drei Phasen statt: „Geld, das durch illegale Aktivitäten verdient wurde, wird in bar oder elektronisch an Ziele außerhalb des Herkunftslandes transferiert (placement phase), zirkuliert durch komplexe Netzwerke internationaler Transaktionen (layering phase) und wird später durch Käufe oder Investitionen in die legale Wirtschaft zurückgeführt (integration phase). [...]. Sobald sich Geldwäscheoperationen über Grenzen erstrecken, werden sie Teil der transnationalen organisierten Kriminalität [...]“<sup>622</sup> (Übers. d. A.).

620 International Monetary Fund, The IMF and the Fight Against Illicit Financial Flows, <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/Fight-against-illicit-financial-flows>.

621 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Geldwäsche, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/sicherheit/kriminalitaetsbekämpfung-und-gefahrenabwehr/geldwaesche/geldwaesche-node.html>.

622 Im Original: „Money earned through illegal activities is transferred in cash and via cable to destinations outside the country of origin (placement phase), circulated through complex networks of international transactions (layering phase) and later reintroduced through purchases or investments into the legal economy (integration phase). [...]. Once money laundering operations span across international borders, they become part of transnational organised crime [...].“ Timo Behrens, Compliance and Non-Compliance with the FATF Recommendations: Policy Transfer in Areas of Limited Statehood, Dissertation, Berlin September 2021, S. 10.

Die Globalisierung und Internationalisierung des Finanzsektors hat es einfacher gemacht, die Herkunft von Geldern zu verschleiern. Durch die nach wie vor unzureichende Regulierung globaler Finanzmärkte und die fehlende Kooperation einiger Staaten ist es schwierig, Geldwäsche transnational zu verfolgen.<sup>623</sup> In den vergangenen Jahren gab es allerdings zahlreiche bahnbrechende Enthüllungen, die durch das Leaken verschiedener Dokumente zustande kamen. Zu den bedeutsamsten Enthüllungen, an deren Aufarbeitung auch deutsche Journalist:innen beteiligt waren, gehören: die Pandora Papers<sup>624</sup>, die Panama Papers<sup>625</sup> und die Paradise Papers<sup>626</sup>, die Luanda Leaks<sup>627</sup> und die Luxemburg Leaks<sup>628</sup>. Dabei wurden Dokumente von Finanzdienstleistern, Anwaltskanzleien oder private E-Mails aus Steueroasen in unterschiedlichen Teilen der Welt veröffentlicht („geleakt“). Die Pandora Papers gehören dabei mit zu den größten Datenleaks der Geschichte und wurden im Oktober 2021 von einem großen Netzwerk international agierender Journalist:innen veröffentlicht. Durch die Veröffentlichung dieser Daten sind grenzüberschreitende Finanzaktivitäten von Personen aus Wirtschaft und Politik sowie anderen Prominenten offengelegt worden. Das journalistische Netzwerk konnte dadurch illegale Aktivitäten wie Steuervermeidung, Korruption, Betrug und insbesondere Geldwäsche nachweisen.

Die Ergebnisse dieser Recherchen verdeutlichen eine grundsätzliche Herausforderung bei der Bekämpfung von Finanzdelikten. In einigen Staaten ist das regulatorische Umfeld für Banken und Finanzdienstleister so schwach, dass sie ein regelrechtes Paradies für Akteure geworden sind, die illegale Einnahmen verschleiern wollen. Inzwischen haben einige Staaten die fehlende Regulierung des Wirtschafts- und Finanzsektors sogar zu ihrem Geschäftsmodell gemacht. Auch die Schweiz „galt lange Zeit als sicherer Hafen für Potentat\*innengelder – unrechtmäßig erworbenen [sic!] Vermögenswerte von politisch exponierten

623 Bundesministerium des Innern und für Heimat (Anm. 621).

624 International Consortium of Investigative Journalists, Pandora Papers, <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/>.

625 International Consortium of Investigative Journalists, The Panama Papers: Exposing the Rogue Offshore Finance Industry, <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/>.

626 International Consortium of Investigative Journalists, Paradise Papers: Secrets of the Global Elite, <https://www.icij.org/investigations/paradise-papers/>.

627 International Consortium of Investigative Journalists, Luanda Leaks, <https://www.icij.org/investigations/luanda-leaks/>.

628 Matthew Caruana Galizia, Explore the Documents: Luxembourg Leaks Database, <https://www.icij.org/investigations/luxembourg-leaks/explore-documents-luxembourg-leaks-database/>.

Personen (PEP)<sup>629</sup>. So liegen viele illegal erworbene Vermögenswerte nach wie vor auf Schweizer Bankkonten, wo die Frage nach der Rückführung der Gelder bislang nicht gelöst ist.<sup>630</sup> Durch nationalen und internationalen Druck hat sich das regulatorische Umfeld in der Schweiz mittlerweile verbessert. Doch im Rohstoffsektor taucht die schwache Regulierung immer wieder als Problem auf.<sup>631</sup> Zwar hat die Schweiz verschiedene Konventionen – wie die Transparenzinitiative Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), die sich für die transparente Deklaration von Einnahmen aus dem Rohstoffsektor einsetzt,<sup>632</sup> sowie einen Leitfaden für die Umsetzung der VN-Leitprinzipien (siehe Kapitel 1.4) – unterzeichnet. Und als Mitglied der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist sie zudem der Umsetzung der OECD-Leitprinzipien verpflichtet und änderte im Jahr 2021 das Aktienrecht, so dass Rohstoffunternehmen Gewinne aus Rohstoffvorhaben ab einem bestimmten Betrag offenlegen müssen.<sup>633</sup> Dennoch lässt sich festhalten: „Die gesetzlichen Anforderungen an Unternehmen bleiben insgesamt aber gering. Ende 2020 scheiterte die Konzernverantwortungsinitiative, die eine Art schweizerisches Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz erreichen wollte.“<sup>634</sup> Dieses Problem der fehlenden Regulierung verschärft sich dadurch, dass freiwillige Standards zur Regulierung des Rohstoffsektors insgesamt nur unzureichend umgesetzt werden.<sup>635</sup>

Auch andere Länder haben – insbesondere durch die fehlende Regulierung des Goldhandels – ein Umfeld für den illegalen Handel geschaffen. Eines der wichtigsten Länder in diesem Kontext sind die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE). Insbesondere Dubai gilt als wichtiger Umschlagplatz für den Handel mit Gold, das vor allem handwerklich in afrikanischen Konfliktregionen abgebaut

629 Public Eye, Korruption, Geldwäscherei – und die Rolle der Schweiz, <https://www.publiceye.ch/de/themen/korruption/korruption-geldwaescherei-und-die-rolle-der-schweiz>.

630 Ebd.

631 Marcel Niedermann, Drehscheibe Schweiz: Auf der Spur von Putins Gold, in: swissinfo.ch vom 29. Juni 2023; Christina Saulich, Sorgfaltspflichten im Rohstoffhandel: Händler und Börsen als Nadelöhr für Nachhaltigkeit in metallischen Lieferketten, Berlin 2023, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2023A29/>; M. Pieth (Anm. 563).

632 EITI, EITI Standard 2023, <https://eiti.org/eiti-standard>; EITI, Supporting countries, <https://eiti.org/supporting-countries>.

633 C. Saulich (Anm. 631), S. 5.

634 Ebd.

635 Ebd.

wurde: „Dubais beschränkte Regulierung und laxe Umsetzung ziehen den Handel mit Gold, das handwerklich und im Kleinbergbau abgebaut wurde, an“<sup>636</sup> (Übers. d. A.). Dabei gibt es vier verschiedene Möglichkeiten, die investigativen Recherchen der gemeinnützigen Ermittlungs- und Politikorganisation The Sentry aufgezeigt haben: „Es finden weiterhin große Bargeldtransaktionen für Gold statt, die Zollkontrollen für mitgefördertes Gold sind unzureichend und verlangen keinen Zahlungsnachweis, die Aufsicht über den Goldsouk in Dubai ist unzureichend und zahlreiche große Raffinerien werden nicht von unabhängigen Stellen geprüft“<sup>637</sup> (Übers. d. A.). Dadurch entsteht ein Schlupfloch für Gold, das zur Finanzierung bewaffneter Akteure und Konflikte genutzt wird. Teilweise wird das Gold in Dubai geschmolzen oder aufbereitet und in andere Länder weiterverkauft.<sup>638</sup> Es ist deshalb nicht auszuschließen, dass Gold aus Konfliktregionen auch in den europäischen Markt gelangt.

In der Schweiz stehen vier der sieben größten Goldschmelzen der Welt. Die Nichtregierungsorganisation SWISSAID veröffentlichte 2020 einen Bericht, wonach Schweizer Schmelzen auch Gold aus den VAE einkaufen.<sup>639</sup> Doch nicht nur Akteure aus Konfliktgebieten nutzen das Einfallstor VAE, um Gold zu waschen. 2023 publizierte der Nachrichtensender Al Jazeera (bzw. die Al Jazeera Investigative Unit) eine bahnbrechende Recherche über den Goldschmuggel im südlichen Afrika. Die Dokumentation enthüllt, wie ein Netzwerk aus Regierungs- und Wirtschaftsakteuren illegales Gold im Wert von Hunderten Millionen Dollar aus dem südlichen Afrika über die VAE in legale Märkte schmuggelte. Sie zeigt zudem die Verwicklungen von hochrangigen simbabwischen Politiker:innen in den Schmuggel, die damit ebenfalls internationale

636 Im Original: „Dubai's limited regulations and lax enforcement attract trades of artisanal and small-scale gold.“ Sasha Lezhnev, Conflict Gold to Responsible Gold: A Roadmap for Companies and Governments, Februar 2021, <https://thesentry.org/wp-content/uploads/2021/02/ConflictGoldResponsibleGold-TheSentry-Feb2021.pdf>.

637 Im Original: „[...] large cash transactions for gold continue to take place, customs checks and control for hand-carried gold are weak and do not require proof of payment, oversight over the Dubai gold souk is inadequate, and numerous large refiners are not subject to independent audits.“ ebd., S. 7.

638 Ebd.

639 Marc Ummel, Golden Detour: The hidden face of the gold trade between the United Arab Emirates and Switzerland, Juli 2020, [https://swissaid.kinsta.cloud/wp-content/uploads/2020/07/SWISSAID-Goldstudie-EN\\_final-web.pdf](https://swissaid.kinsta.cloud/wp-content/uploads/2020/07/SWISSAID-Goldstudie-EN_final-web.pdf).

Sanktionen umgehen wollen.<sup>640</sup> Immer wieder wird Gold von korrupten Politiker:innen genutzt, um Gelder aus dem eigenen Land zu schaffen, Sanktionen zu umgehen und/oder sich persönlich zu bereichern.

Für die betroffenen Staaten sind illegale Finanzströme ein zentrales Entwicklungshemmnis.<sup>641</sup> Illegale Gelder gehen am Staat vorbei und stehen daher nicht für Investitionen in die nationale Infrastruktur oder andere Bereiche zur Verfügung. Ein Report der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) aus dem Jahr 2020 stellt beispielsweise fest, dass dem afrikanischen Kontinent jährlich rund 88,6 Milliarden US-Dollar verloren gehen. Das geschieht durch Aktivitäten wie Steuer- und Kapitalflucht, aber auch durch die falsche Ausstellung von Belegen (im Englischen: „mis-invoicing“) im Schiffsverkehr (mit dem Ziel, die tatsächliche Menge exportierter Waren zu verschleiern) sowie durch Korruption und Diebstahl.<sup>642</sup> Dieses Problem verschärft sich durch schwache staatliche Regulierung, durch die Nichtumsetzung von Standards, aber auch durch fehlende transnationale Zusammenarbeit und globale Regulierung. Dennoch hat sich das regulatorische Umfeld zur Regulierung legaler und illegaler Lieferketten in den vergangenen zehn Jahren stetig erweitert. Mittlerweile lässt sich von einem Trend zur globalen Verrechtlichung von Lieferketten sprechen, der im folgenden Kapitel näher beleuchtet wird.

640 Al Jazeera Investigative Unit, Six secrets uncovered by Al Jazeera's Gold Mafia investigation, in: Al Jazeera vom 14. April 2023.

641 United Nations Conference on Trade and Development, Africa could gain \$ 89 billion annually by curbing illicit financial flows, <https://unctad.org/news/africa-could-gain-89-billion-annually-curbing-illicit-financial-flows>.

642 United Nations Conference on Trade and Development, Economic Development in Africa. Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa, Geneva 2020, [https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2020\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2020_en.pdf).

9 0 2 5 4

Nur ein STARKES  
EU-Lieferketten  
ist ein Gewinn für



## 7 Die Verrechtlichung globaler Lieferketten



Kinderarbeit, schlechte Arbeitsbedingungen, Umweltverschmutzung, illegaler Handel – die Liste der Risiken in Lieferketten ist lang. Und gerade wegen der transnationalen Organisation von Lieferketten ist die Um- und Durchsetzung von Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsstandards häufig nur sehr schwer zu bewerkstelligen. Gleichzeitig ist die Aufmerksamkeit für die negativen Folgen der transnationalen Arbeitsteilung und des globalen Handels so hoch wie nie zuvor. Die Bandbreite an freiwilligen staatlichen und privaten Selbstverpflichtungen hat seit den 2010er-Jahren zugenommen. Darüber hinaus setzen immer mehr Staaten verpflichtende Maßnahmen zur Regulierung globaler Lieferketten um. Es lässt sich mittlerweile von einem Trend sprechen, weil verschiedene europäische Staaten, zunehmend aber auch Staaten außerhalb der EU, ihre Lieferketten stärker steuern und diese durch Lieferkettengesetze regulieren.

## 7.1 Trend: von der Freiwilligkeit zur Verpflichtung

Seit der Verabschiedung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen (VN) für Wirtschaft und Menschenrechte im Jahr 2011 hat sich die Regulierung von Lieferketten stark weiterentwickelt. Der Ruggie-Prozess und die Verabschiedung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (siehe Kapitel 1.4) haben die Umsetzung von Standards nicht nur auf internationaler Ebene verankert, sondern auch die Diskussion und die konkrete Gestaltung von Politik in verschiedenen Ländern der Welt geprägt. Einer der wichtigsten Aspekte, der in den VN-Leitprinzipien verankert wurde, war die Umsetzung der unternehmerischen (*Mit-)*Verantwortung für die Umsetzung von Menschenrechten in Lieferketten. Dadurch können sich Unternehmen nicht hinter schwacher staatlicher Regulierung verstecken, wenn sie in Staaten wirtschaften, in denen Menschenrechte systematisch oder punktuell verletzt werden. Im Gegenteil: Sie müssen das unternehmerische Umfeld, in dem sie tätig sind, ganzheitlich in den Blick nehmen. Sie müssen „es vermeiden, durch ihre eigene Tätigkeit nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verursachen oder dazu beizutragen und diesen

---

**Bild S. 214/215:** Ein Bündnis verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen demonstriert am 6. Dezember 2022 vor dem Bundeskanzleramt in Berlin für ein starkes EU-Lieferkettengesetz.

Auswirkungen begegnen, wenn sie auftreten“<sup>643</sup>. Dies gilt auch, wenn sie nicht unmittelbar selbst dazu beitragen, sondern lediglich ihre Geschäftsbeziehungen negative Auswirkungen auf die Menschenrechte haben könnten.<sup>644</sup> Viele Unternehmen nahmen diese Verantwortung in den vergangenen Jahren sehr ernst. Wie im vierten Kapitel bereits deutlich wurde, haben einige Unternehmen und Industriezweige sogar freiwillige Initiativen und Standards umgesetzt, die teilweise über die aktuellen rechtlichen Rahmen in einigen Staaten hinausgehen.<sup>645</sup>

Die Um- und Durchsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht ist dennoch eine zentrale staatliche Aufgabe, die in zahlreichen internationalen Konventionen festgehalten wurde. Staaten stehen in der Pflicht, ein Umfeld zu schaffen und Maßnahmen umzusetzen, um Menschenrechtsrisiken in Lieferketten zu verhüten oder Abhilfe im Falle bereits bestehender Rechtsbrüche zu schaffen. Sie müssen Betroffenen Zugang zur Gerichtsbarkeit ermöglichen.<sup>646</sup> Viele Staaten, die die VN-Leitprinzipien unterzeichneten, setzen mittlerweile Nationale Aktionspläne für Wirtschaft und Menschenrechte (NAPs) um und überführen somit die VN-Leitprinzipien in den nationalen Rahmen. In diesen Aktionsplänen werden konkrete Maßnahmen für die Umsetzung der VN-Leitprinzipien formuliert. Viele Mitgliedstaaten der EU, aber auch einige Staaten im Globalen Süden wie Uganda, Chile oder Kenia haben solche Aktionspläne bereits verabschiedet. Weitere Staaten sind aktuell dabei, einen NAP zu entwickeln. Sogar China hat ein Kapitel zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte in seinem nationalen Menschenrechtsplan für den Zeitraum von 2021 bis 2025 verankert.<sup>647</sup> Die USA haben mit dem ➤Uyghur Forced Labor Prevention Act (UFLPA) eine strikte Gesetzgebung gegen Zwangsarbeit aus China in ihren Lieferketten erlassen.<sup>648</sup> Dies verdeutlicht, dass in vielen Staaten weltweit – und

643 Deutsches Global Compact Netzwerk (Hrsg.), Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte; Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“, Juni 2014, S. 17, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/266624/b51c16faf1b3424d7efa060e8aaa8130/un-leitprinzipien-de-data.pdf>.

644 Ebd.

645 Franziska Riedel u.a., Klimaneutrale Unternehmen – Überblick zu freiwilligen Initiativen und Aktivitäten zur Treibhausgasneutralität auf unterstaatlicher Ebene, Juli 2023, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimaneutrale-unternehmen>.

646 Deutsches Global Compact Netzwerk (Anm. 643).

647 United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, National action plans on business and human rights, <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-business/national-action-plans-business-and-human-rights>.

648 Marti Flacks / Madeleine Songy, The Uyghur Forced Labor Prevention Act Goes into Effect, <https://www.csis.org/analysis/uyghur-forced-labor-prevention-act-goes-effect>.

nicht nur in der EU – das Bewusstsein für die Regulierung von Lieferketten gewachsen ist.

Die VN-Leitprinzipien schreiben Staaten nicht zwingend verpflichtende Maßnahmen vor. Vielmehr überlassen sie ihnen einen Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung der Regulierung ihrer Lieferketten.<sup>649</sup> In den VN-Leitprinzipien ist der „smart mix“ verankert – eine intelligente Mischung aus freiwilligen und verbindlichen sowie staatlichen und privaten Maßnahmen zur Umsetzung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten.<sup>650</sup> Dadurch soll eine gute Balance geschaffen werden zwischen klaren rechtlichen Rahmenbedingungen, deren Umsetzung überprüft und überwacht wird, und flexiblen Maßnahmen, durch die Unternehmen einen Handlungsspielraum haben, um ihre Standards an den jeweiligen Markt- und Rahmenbedingungen auszurichten.<sup>651</sup> Doch hat sich in den vergangenen zehn Jahren immer stärker herausgestellt, dass rein freiwillige Maßnahmen selten ausreichen, um die Um- und Durchsetzung von Menschenrechtsstandards zu gewährleisten.<sup>652</sup>

Wie im ersten Kapitel bereits dargelegt wurde, setzte auch die deutsche Bundesregierung zur Realisierung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Deutschland zunächst auf freiwillige Maßnahmen. Der Bundestag verabschiedete dann aber im Juni 2021 nach langem Ringen ein deutsches Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, weil sich abzeichnete, dass deutsche Unternehmen den Anforderungen im NAP nicht gerecht werden (siehe Kapitel 1.4). Das Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von

649 United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (Anm. 647).

650 Philip Schleifer / Luc Fransen, Towards a Smart Mix 2.0: Harnessing Regulatory Heterogeneity for Sustainable Global Supply Chains, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin August 2022, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/WP04\\_SmartMix2.0\\_Schleifer\\_Fransen.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/WP04_SmartMix2.0_Schleifer_Fransen.pdf).

651 Forschungsinstitut für biologischen Landbau FiBL, Wie sich die Nachhaltigkeit globaler Lieferketten steigern lässt, <https://www.fibl.org/de/infothek/meldung/wie-sich-die-nachhaltigkeit-globaler-lieferketten-steigern-laesst>.

652 Almut Schilling-Vacaflor / Maria-Therese Gustafsson, Towards more sustainable global supply chains? Company compliance with new human rights and environmental due diligence laws, in: Environmental Politics vom 14. Juni 2023; Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein, Verbraucherzentrale fordert: Lieferkettengesetz jetzt!, Pressemitteilung vom 28. April 2021; Sarah Lincoln, Pflicht, nicht Kür, in: IPG Journal vom 23. Januar 2017; Forum Wirtschaftsethik, Menschenrechte und Lieferkettenverantwortung: Vertrauen hilft nicht allein, Kontrolle wäre besser, <https://www.forum-wirtschaftsethik.de/menschenrechte-und-lieferkettenverantwortung-vertrauen-hilft-nicht-allein-kontrolle-waere-besser/>; Sibylle Haas / Silvia Liebrich, Selbstverpflichtungen sind selten freiwillig, in: Süddeutsche Zeitung vom 8. März 2021.

Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten – Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz genannt – trat im Juli 2021 formal in Kraft.

Das Gesetz regelt die Sorgfaltspflichten für in Deutschland ansässige Unternehmen ab einer bestimmten Größe. Ab Januar 2023 waren Unternehmen mit mehr als 3000 Mitarbeiter:innen betroffen, seit dem Jahr 2024 gilt das Gesetz für Unternehmen ab 1000 Mitarbeiter:innen. Das Gesetz sieht zudem eine Evaluierung vor, die zu einer Herabsetzung des Anwendungsbereichs auf 500 Mitarbeiter:innen führen könnte.<sup>653</sup> Unternehmen sollen dafür sorgen, dass in ihren Lieferketten bestimmte Menschenrechts- sowie Umweltstandards eingehalten werden. Im Zentrum stehen dabei soziale Rechte, aber auch einige Umweltrechte werden miteinbezogen.<sup>654</sup> Die betroffenen Unternehmen müssen ihre Lieferketten auf etwaige Risiken überprüfen und regelmäßig über ihre Aktivitäten berichten. Sie müssen darüber hinaus Beschwerdemechanismen einrichten. Liegen konkrete Verstöße gegen die Sorgfaltspflichten in der Lieferkette vor, müssen sie tätig werden und Abhilfe schaffen.<sup>655</sup> Ein Streitpunkt im parlamentarischen Verfahren war, ob sich das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz auf den mittelbaren oder den unmittelbaren Geschäftsbereich von Unternehmen beziehen würde, sie also ausschließlich ihre unmittelbaren Lieferanten oder die gesamte Lieferkette in den Blick zu nehmen hätten. Grundsätzlich bezieht sich das Gesetz auf die „gesamte Lieferkette – vom Rohstoff bis zum fertigen Verkaufsprodukt“<sup>656</sup>. Doch werden Unternehmen in erster Linie dazu verpflichtet, ihre direkten Geschäftsbeziehungen zu durchleuchten. Eine Analyse der indirekten Zulieferer, also eine Rückverfolgung weiterer Teile der Lieferkette, muss dann stattfinden, wenn Unternehmen „substantiierte Kenntnis“ über Menschenrechtsverletzungen in ihren Lieferketten erhalten: „Dies können zum Beispiel eigene Erkenntnisse oder Berichte Dritter über Fälle von Kinder- und Zwangsarbeit oder die Kontaminierung von Wässern in den Produktionsregionen sein.“<sup>657</sup>

653 Frankfurter Allgemeine Zeitung, Bafa-Bilanz: Ein Jahr Lieferkettengesetz – wie wirksam sind die Regeln?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Dezember 2023.

654 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Menschenrechte schützen: Das Lieferkettengesetz, <https://www.bmz.de/de/themen/lieferkettengesetz>.

655 Ebd.

656 Ebd.

657 Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten, <https://www.gesetze-im-internet.de/lksg/>; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Referat nachhaltige Transformation globaler Lieferketten (Hrsg.), Das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, Auswirkungen auf Unternehmen in Partnerländern

Die Bundesregierung verzichtete in ihrem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz auf eine zivilrechtliche Haftung, also auf die Frage, „ob ein Verletzter oder sonst Geschädigter gegen den Schadensverursacher einen Anspruch auf Ersatz des entstandenen Schadens hat“<sup>658</sup>. Dieser Aspekt wurde ebenfalls vor der Verabschiedung des Gesetzes kontrovers diskutiert, weil eine explizite Regelung im Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz es ermöglicht hätte, deutsches Recht vor deutschen Gerichten zur Anwendung bringen zu lassen: Konkret bedeutet dies, dass sich Geschädigte in Lieferketten gegen Unternehmen, die ihre Sorgfaltspflicht in der Lieferkette verletzen, explizit auf diese Haftungsregelung beziehen können. Dies hätte zu einer Rechtssicherheit für beide Seiten geführt, weil die Ansprüche der Parteien gegeneinander klar geregelt wären. Insbesondere zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland – wie die Initiative Lieferkettengesetz – befürworteten eine klare Ausgestaltung.<sup>659</sup> Schlussendlich blieb es in der letzten Version des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes aber bei der Regelung, dass von Menschenrechtsverletzungen Betroffene zwar vor deutschen Gerichten klagen können, allerdings ohne sich dabei auf dieses deutsche Gesetz beziehen zu können. Zur Anwendung kommt dann – wie auch vor Umsetzung des Lieferkettengesetzes – das ausländische Recht, das zunächst einmal durch das Gericht ermittelt werden muss. Gibt es in dem Drittstaat, in dem die Rechtsverletzung stattfindet, keine solche Regulierung, dann fällt auch diese Möglichkeit weg.<sup>660</sup>

Wie bereits im vierten Kapitel dargestellt, sind die Hürden für zivilgesellschaftliche Akteure und Gemeinden, die von Menschenrechtsverletzungen in transnationalen Lieferketten betroffen sind, häufig hoch. Betroffenen Gemeinden oder Arbeiter:innen fehlen oftmals die Ressourcen, um sich in anderen Staaten für ihre Rechte einzusetzen. Um von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Akteuren in Deutschland die Klagemöglichkeiten zu erleichtern, sieht das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz darüber hinaus das Mittel der sogenannten Prozessstandschaft vor. Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen (NGOs)

und staatliche Unterstützungsangebote, Berlin März 2023, [https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/lksg\\_faktenpapier\\_de.html](https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/lksg_faktenpapier_de.html).

658 Peter H. M. Rambach, Haftung und Verantwortung im Arbeitsschutz / 3 Die zivilrechtliche Haftung, [https://www.haufe.de/arbeitsschutz/arbeitsschutz-office-professional/haftung-und-verantwortung-im-arbeitsschutz-zusammenfassung\\_idesk\\_PI13633\\_LI10040369.html](https://www.haufe.de/arbeitsschutz/arbeitsschutz-office-professional/haftung-und-verantwortung-im-arbeitsschutz-zusammenfassung_idesk_PI13633_LI10040369.html).

659 Initiative Lieferkettengesetz, <https://lieferkettengesetz.de/>.

660 Corporate Social Responsibility (Ann. 395), Abschnitt XV.

in Deutschland dürfen somit Personen im Ausland, die von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten von in Deutschland ansässigen Unternehmen betroffen sind, vor deutschen Gerichten vertreten oder bei mangelnder Einhaltung der Sorgfaltspflicht Beschwerden im Rahmen der Prüfung des Gesetzes für diese Akteure vorbringen. Damit erhöhen sich die Chancen für Akteure im Ausland, die nicht unmittelbar über eigene finanzielle wie juristische Mittel verfügen, Rechtsbrüche in Deutschland vor Gericht zu bringen. Dies setzt voraus, dass „der Betroffene zuvor eine entsprechende Ermächtigung erteilt“<sup>661</sup>, mit der zivilgesellschaftliche Organisationen oder Gewerkschaften dann in Deutschland im Interesse der betroffenen Akteure agieren können. Diese zivilgesellschaftliche Arbeit und die transnationale Vernetzung sollen zusätzlich dadurch gestärkt werden, dass Bußgelder von Unternehmen, die gegen das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz verstößen, für die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten in Lieferketten zur Verfügung stehen sollen.<sup>662</sup> Somit sollen also indirekte Unterstützungsmöglichkeiten für geschädigte Personen und Gruppen geschaffen werden, bei Menschenrechtsverletzungen Schadensersatzansprüche umzusetzen.

Mit der öffentlichen Durchsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) beauftragt, welches zum einen die eingehenden Berichte der Unternehmen überprüft und zum anderen als Beschwerdestelle fungiert.<sup>663</sup> Unternehmen, die gegen das Gesetz verstößen, etwa weil sie die Risiken in ihren Lieferketten nicht hinreichend analysieren, unzureichend darüber berichten oder keine Maßnahmen zur Prävention oder Verhütung von Rechtsverletzungen umsetzen, drohen Bußgelder. Die Höchstgrenze liegt bei 8 Millionen Euro oder 2 Prozent für Unternehmen mit einem Umsatz ab 400 Millionen Euro pro Jahr.<sup>664</sup> Die deutsche Regulierung unterscheidet sich in einigen Aspekten von der Lieferkettengesetzgebung in Frankreich, das im Jahr 2017 mit der sogenannten Loi de vigilance als erstes europäisches Land ein umfassendes Lieferkettengesetz verabschiedete.<sup>665</sup> Das

661 Ben Steinbrück / Sebastian Traub, Lieferkettensorgfaltspflichten: Die besondere Prozessstandschaft nach § 11 LKG, in: Monatsschrift für Deutsches Recht 77 (2023) 17, S. 1083.

662 Juliane Kippenberg, Lücken im Gesetz, <https://www.hrw.org/de/news/2023/01/20/luecken-im-gesetz>.

663 Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Berichtspflicht, [https://www.bafa.de/DE/Lieferketten/Berichtspflicht/berichtspflicht\\_node.html](https://www.bafa.de/DE/Lieferketten/Berichtspflicht/berichtspflicht_node.html).

664 Corporate Social Responsibility (Anm. 395).

665 Elisabeth Gambert, Das französische Sorgfaltspflichtengesetz (Loi de vigilance): Analyse, Praxis und Herausforderungen, in: Michael Nietsch (Hrsg.), Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, Baden-Baden 2023, S. 123–140.

französische Gesetz bezieht beispielsweise die zivilrechtliche Haftung mit ein und hat dies somit explizit geregelt.<sup>666</sup> In einigen anderen EU-Mitgliedstaaten gibt es ferner spezifische Regulierungen, durch die bestimmte Aspekte verrechtlcht werden. In den Niederlanden etwa wurde 2019 ein Gesetz zur Bekämpfung von Kinderarbeit verabschiedet.<sup>667</sup> Andere europäische Länder diskutieren in Bezug auf mögliche eigene Lieferkettengesetze eine andere Schwerpunktsetzung.<sup>668</sup> Die unterschiedlichen Fokussierungen innerhalb der EU haben zu viel Kritik geführt, weil der Flickenteppich an nationalen Regulierungen gerade für europäische Handelspartner, aber auch für den Handel zwischen europäischen Staaten nur schwer zu durchdringen ist. Beispielsweise muss sich ein deutsches Unternehmen, das mit Unternehmen in anderen europäischen Mitgliedstaaten handelt, an verschiedene europäische Regulierungen halten. Unternehmen in Drittstaaten – also außerhalb Europas – müssen ebenfalls die verschiedenen Regulierungen in europäischen Staaten kennen.

## 7.2 Die Europäisierung von Lieferkettengesetzen

Eine wichtige Entwicklung ist daher, dass sich das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und der Rat im Dezember 2023 im sogenannten Trilogverfahren darauf geeinigt haben, ein europäisches Lieferkettengesetz umzusetzen.<sup>669</sup> Bis März 2024 war unklar, ob dieser Konsens nicht doch gekippt werden würde. Denn die deutsche Bundesregierung und auch die italienische Regierung stellten die Einigung auf den letzten Metern infrage. Doch letztendlich stimmte am 14. März die notwendige qualifizierte Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten – trotz der Enthaltung Deutschlands – für die Umsetzung der ➤ Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD oder CS3D).<sup>670</sup> Zwischen Dezember und März wurde der Vorschlag aus dem Trilogverfah-

666 J. Kippenberg (Anm. 662).

667 Andreas Rümkorf, Die internationale Sicht: Ein deutsches Lieferkettengesetz als Vorbild für Europa?, in: Verfassungsblog vom 15. Juni 2020.

668 Almut Schilling-Vacaflor / Andrea Lenschow, Hardening foreign corporate accountability through mandatory due diligence in the European Union? New trends and persisting challenges, in: Regulation & Governance 17 (2023) 3.

669 Werkstatt Ökonomie, Einigung im Trilog: Meilenstein auf dem Weg zum EU-Lieferkettengesetz, <https://www.woek.de/aktuell/detail/einigung-im-trilog-meilenstein-auf-dem-weg-zum-eu-lieferkettengesetz>.

670 tagesschau.de, EU-Länder einigen sich auf Lieferkettengesetz, in: tagesschau.de vom 15. März 2024.

ren noch einmal verändert und weitreichende Aspekte – wie die umfassende Einbeziehung des Finanzsektors oder die Einbeziehung von Risikosektoren – entfielen. Die EU-Mitgliedstaaten müssen das Gesetz bis zu zwei Jahren nach Inkrafttreten der CS3D in nationales Recht überführen.<sup>671</sup>

Das europäische Gesetz wird nach der Überführung in nationales Recht dann schrittweise umgesetzt: Drei Jahre nach Inkrafttreten in den jeweiligen Mitgliedstaaten der EU (der Zeitraum ist abhängig von der Überführung der CS3D in nationales Recht, spätestens aber ab 2027) werden Unternehmen mit über 5 000 Mitarbeiter:innen und einem Jahresumsatz von 1,5 Milliarden Euro einbezogen, nach vier Jahren betrifft es Unternehmen mit 3 000 Mitarbeiter:innen und einem Umsatz von 900 Millionen Euro. Erst nach fünf Jahren, spätestens aber ab 2029, wird es dann Unternehmen ab 1 000 Mitarbeiter:innen betreffen, die einen Jahresumsatz von 450 Millionen Euro erwirtschaften. Mit Blick auf die Reichweite der betroffenen Unternehmen geht das deutsche Gesetz also über das europäische Gesetz hinaus, sodass die Bundesregierung sich aktuell in Abstimmungsprozessen dazu befindet, zu welchem Zeitpunkt und inwiefern das deutsche an das europäische Lieferkettengesetz angepasst wird. Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, geht die CS3D an anderen Stellen aber weiter. Sie umfasst beispielsweise im Gegensatz zum deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz nicht nur die unmittelbaren Zulieferer bzw. die weiteren Teile der Lieferkette nach substantiierten Kenntnissen über Menschenrechtsrisiken, sondern die vor- und nachgelagerte Lieferkette, wenngleich nicht alle Bereiche abdeckt werden. Zudem wurde im europäischen Gesetz eine zivilrechtliche Haftung verankert, wodurch Unternehmen Klagen auf Schadensersatz drohen. Doch haften Unternehmen nur „für Schäden, die durch das vorsätzliche oder fahrlässige Nichtergreifen von Präventions- oder Abhilfemaßnahmen entstanden sind“<sup>672</sup>. Der Finanzsektor, dessen Einbeziehung in die CS3D auf europäischer Ebene intensiv diskutiert wurde, spielt nun nur noch eine marginale Rolle.<sup>673</sup>

<sup>671</sup> Corporate Social Responsibility, EU-Lieferkettengesetz, <https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/Europa/Lieferketten-Gesetzesinitiative-in-der-EU/lieferketten-gesetzesinitiative-der-eu-art.html>.

<sup>672</sup> Ebd.

<sup>673</sup> Ebd.

► Tab. 4 Ein Vergleich des europäischen und deutschen Lieferkettengesetzes

	<b>Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD/CS3D)</b>	<b>Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LKSG)</b>
Betroffene Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>EU-Unternehmen mit mindestens 1 000 Mitarbeiter:innen und einem globalen Nettoumsatz von 450 Millionen Euro</li> <li>Gilt gleichermaßen für Nicht-EU-Unternehmen mit einem Nettoumsatz von 450 Millionen innerhalb der EU</li> <li>Umfasst auch Unternehmen, die die Umsatzschwelle nicht erreichen, aber die oberste Muttergesellschaft einer Gruppe sind</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deutsche Unternehmen mit 1 000 Mitarbeiter:innen (seit dem 1. Januar 2024; mit 3 000 Mitarbeiter:innen seit dem 1. Januar 2023), aber keine zusätzliche Schwelle für den Unternehmensumsatz</li> <li>Gilt für ausländische Unternehmen nur, wenn sie eine Zweigniederlassung in Deutschland haben</li> </ul>
Finanzsektor	<ul style="list-style-type: none"> <li>Finanzunternehmen müssen bestimmte Pflichten in Bezug auf ihre vorgelagerte Lieferkette erfüllen</li> <li>Die EU-Kommission soll dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie einen Bericht über die Notwendigkeit zusätzlicher, auf den Finanzsektor zugeschnittener Sorgfaltspflichten sowie deren Auswirkungen vorlegen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Der Finanzsektor ist eingeschlossen, allerdings nur bezüglich der vorgelagerten Lieferkette</li> </ul>
Verantwortlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risikobasierter Ansatz: Unternehmen müssen regelmäßig eine Risikoanalyse und ein Stakeholder Mapping erstellen und den Fokus auf besonders risikoreiche Stufen ihrer Lieferkette legen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grundsätzlich sind alle Zulieferer gleichermaßen zu überprüfen</li> <li>Für einen gewissen Übergangszeitraum gewährt das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) den Unternehmen jedoch Ermessensspielräume, um Risiken in der spezifischen Risikoanalyse einzelner Zulieferer zu priorisieren, sofern nicht alle Zulieferer oder Risiken gleichzeitig analysiert werden können</li> </ul>

	<b>Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD/CS3D)</b>	<b>Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)</b>
Tätigkeitskette	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CS3D betrifft die vor- und nachgelagerte „Aktivitätenkette“, was sowohl unmittelbare als auch mittelbare Zulieferer abdeckt</li> <li>• Deckt daher auch den Transport und die Lagerung ab, aber nicht die Entsorgung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das LkSG gilt nur für die Tätigkeiten und Standorte deutscher Unternehmen sowie für deren direkt vorgelagerte Zulieferer, die in der Risikoanalyse überprüft werden müssen</li> <li>• Gemäß dem LkSG müssen mittelbare Zulieferer ausschließlich reaktiv nach fundierten Berichten, Warnungen („substantielle Kenntnis“) oder im Falle einer Änderung der Geschäftstätigkeit (z.B. neues Beschaffungsland) überprüft werden</li> </ul>
Klimawandel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unternehmen müssen einen Klimaschutzplan erstellen, der Strategien für den Übergang in eine nachhaltige Wirtschaft und eine Begrenzung der Erderwärmung aufzeigt und sind verpflichtet, diesen Plan bestmöglich umzusetzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokussiert hauptsächlich auf Menschenrechte</li> <li>• Umweltbezogene Pflichten beziehen sich auf internationale Übereinkommen zu Quecksilber, persistenten organischen Schadstoffen sowie grenzüberschreitender Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung</li> </ul>
Abfallwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abgeschwächte Anforderungen für Unternehmen zur Prüfung des Abfallmanagements in der Lieferkette</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nein; Fokus auf vorgelagerte Lieferkette</li> </ul>
Zivilrechtliche Haftung/Klagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unternehmen können für Schäden haftbar gemacht werden, wenn sie vorsätzlich oder fahrlässig versäumt haben, ihren Sorgfaltspflichten nachzukommen; bei Verstößen, die alleinig von indirekten Geschäftspartnern verursacht werden, kann das Unternehmen nicht haftbar gemacht werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nicht anwendbar</li> </ul>

	<b>Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD/CS3D)</b>	<b>Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)</b>
Sanktionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es liegt an den Mitgliedstaaten, die genauen Regeln für Sanktionen festzulegen, einschließlich Geldbußen</li> <li>• Wenn Geldbußen verhängt werden, sollen diese auf dem weltweiten Nettoumsatz des Unternehmens basieren; das Höchstmaß muss auf mindestens 5 Prozent des weltweiten Nettoumsatzes des Unternehmens festgelegt werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bußgelder von bis zu 800 000 Euro oder bis zu 2 Prozent des weltweiten Jahresumsatzes eines Unternehmens</li> <li>• Bis zu drei Jahre Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen</li> </ul>
Unterstützungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratende Unterstützung, z.B. durch Websites, die Herausgabe von Richtlinien mit nützlichen Informationen und Verweise auf geeignete Ressourcen oder digitale Werkzeuge zur Nachverfolgung von Lieferketten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratende Unterstützung für die Umsetzung durch den Helpdesk und Richtlinien</li> </ul>
Umsetzung	<p>Stufenweiser Implementierungsansatz:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ab 2027: Unternehmen ab 5 000 Mitarbeiter:innen und 1,5 Milliarden Euro Umsatz</li> <li>• Ab 2028: Unternehmen ab 3 000 Mitarbeiter:innen und 900 Millionen Euro Umsatz</li> <li>• Bis 2029: Unternehmen ab 1 000 Mitarbeiter:innen und 450 Millionen Euro Umsatz</li> </ul>	<p>Stufenweiser Implementierungsansatz:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unternehmen ab 3 000 Mitarbeiter:innen seit dem 1. Januar 2023</li> <li>• Unternehmen ab 1 000 Mitarbeiter:innen seit dem 1. Januar 2024</li> </ul>

Quelle: Es handelt es sich um eine übersetzte und ergänzte Fassung der Tabelle aus Nora Aboushayd u. a. 2024, The European supply chain law is coming after all – What can we make of the compromise?, <https://www.sustainablesupplychains.org/blog/the-european-supply-chain-law-is-coming-after-all-what-can-we-make-of-the-compromise/>.

Mit der Verabschiedung der CS3D hat die EU auf europäischer Ebene einen einheitlichen Rechtsrahmen für die Umsetzung unternehmerischer Sorgfaltspflichten geschaffen (ein „level playing field“), der für alle in der EU ansässigen Unternehmen gilt, aber auch Nicht-EU-Unternehmen betrifft.<sup>674</sup> Das europäische Lieferkettengesetz wird deshalb eine weitaus größere Reichweite als die vereinzelten Initiativen der europäischen Mitgliedstaaten haben, weil es den gesamten europäischen Markt betrifft, und kann so dazu führen, dass Prozesse vereinheitlicht und somit gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen geschaffen werden, die in der EU ansässig sind.<sup>675</sup> Dies wäre auch ein Vorteil für Handelspartner der EU, die sich dabei künftig an einheitlichen europäischen Standards orientieren könnten. Die Vereinheitlichung der europäischen Lieferkettensorgfaltspflichten führt möglicherweise zu einem Standardisierungsschub, der die Anreize für die Umsetzung von digitalen Anwendungen für das Lieferkettenmanagement erhöht.<sup>676</sup> Eine solche Digitalisierung des Lieferkettenmanagements kann – wenn sie gut gelingt – dazu beitragen, die von vielen Unternehmen beklagten bürokratischen Hürden drastisch zu senken und das Management von Lieferketten somit zu vereinfachen.

Die Befürworter:innen des europäischen Gesetzes erhoffen sich zudem, dass so ein „Brussels Effect“ in Gang gesetzt wird, der erstmals im Jahr 2012 von der Rechtsprofessorin Anu Bradford beobachtet wurde. Er beschreibt die potenzielle Auswirkung der globalen Machtstellung der EU, die durch ihre Standardsetzung massiv Einfluss auf die geopolitische Gestaltung von Politikprozessen in verschiedenen Politikfeldern nehmen könne.<sup>677</sup> In ihrem 2020 erschienenen Buch zeichnet Bradford dies überzeugend nach und widerspricht der These über den schwindenden Einfluss der EU auf globaler Ebene: „Die anhaltende Erzählung vom Niedergang der EU übersieht eine wichtige Dimension ihrer Macht zur Regulierung globaler Märkte. Die EU erlässt heute Vorschriften, die einen Einfluss darauf haben, welche Produkte hergestellt und welche Geschäfte abgewickelt

674 Nora Aboushady u.a., The European supply chain law is coming after all – What can we make of the compromise?, <https://www.sustainablesupplychains.org/blog/the-european-supply-chain-law-is-coming-after-all-what-can-we-make-of-the-compromise/>.

675 IHK Region Stuttgart, EU-Richtlinie zu Lieferketten wird konkretisiert, <https://www.ihk.de/stuttgart/fuer-unternehmen/international/aussenwirtschaft-aktuell/eu-lieferkettengesetz-5450554>.

676 Melanie Müller / Markus Löning, Das EU-Lieferkettengesetz ist politisch und wirtschaftlich sinnvoll, in: Table.Media vom 14. Februar 2024.

677 Anu Bradford, The Brussels Effect: How the European Union Rules the World, New York 2020.

werden – nicht nur in Europa, sondern überall auf der Welt. Auf diese Weise verfügt die EU über eine bedeutende, einzigartige und überaus intensive Macht, um globale Märkte einseitig zu verändern, sei es durch ihre Fähigkeit, Standards in Bereichen wie der Wettbewerbspolitik, im Umweltschutz, in der Lebensmittelsicherheit, beim Schutz der Privatsphäre oder bei der Regulierung von Hassreden in sozialen Medien zu setzen<sup>678</sup> (Übers. d. A.). Einen ähnlichen globalen Kaskadeneffekt sollte also aus Sicht der Befürworter:innen das europäische Lieferkettengesetz in Gang bringen. Dafür spricht, dass die europäischen Staaten – im Gegensatz zu einigen anderen Weltregionen – recht zentral in globale Lieferketten integriert sind und die EU in der globalen Weltwirtschaft stark verankert und noch stärker als China und die USA von globalen Lieferketten abhängig ist.<sup>679</sup> Durch eine Veränderung der europäischen Nachfrage besteht daher die Möglichkeit, dass andere Länder nachziehen. Tatsächlich gibt es erste Anzeichen dafür, dass auch andere Staaten die Verrechtlichung ihrer Lieferketten erwägen (siehe Kapitel 7.4).

Das europäische Lieferkettengesetz ist nicht die erste Regulierung von Lieferketten auf EU-Ebene. Bereits im Jahr 2021 trat die sogenannte Konfliktminerale-Verordnung in Kraft, die sich speziell auf EU-Importe der Rohstoffe Tantal, Zinn, Wolfram und Gold bezieht und für Transparenz und Sicherheit mit Blick auf die Einfuhr dieser Minerale sorgen soll. Sie zielt darauf ab, dass die Importe dieser Minerale in die EU aus „verantwortungsvollen und konfliktfreien Quellen“<sup>680</sup> bezogen werden. Ein zentraler Fokus liegt dabei auf Staaten, die als sogenannte Konflikt- und Hochrisikogebiete gelten. Mit dem Gesetz will man vermeiden, dass Rohstoffe aus diesen Quellen in die EU gelangen und/

678 Im Original: „The persistent narrative of the EU's decline overlooks an important dimension of its power to regulate global markets. The EU today promulgates regulations that influence which products are built and how business is conducted, not just in Europe but everywhere in the world. In this way, the EU wields significant, unique, and highly penetrating power to unilaterally transform global markets, be it through its ability to set standards in competition policy, environmental protection, food safety, the protection of privacy, or the regulation of hate speech in social media.“ ebd., S. xiv.

679 Eprs Strategic Foresight / Capabilities Unit, Future Shocks 2023: De-risking Europe's global critical supply chains, <https://epthinktank.eu/2023/08/18/future-shocks-2023-de-risking-europes-global-critical-supply-chains/>.

680 European Partnership for Responsible Minerals, Häufig gestellte Fragen zur Einhaltung der EU-Konfliktmineralien-Verordnung, <https://europeanpartnership-responsibleminerals.eu/cms/view/68f9dbef-a9c8-4f2c-91c0-cc7e387113a8/haufig-gestellte-fragen-zur-einhaltung-der-eu-konfliktmineralien-verordnung>.

oder in europäischen und anderen Schmelzen verarbeitet werden.<sup>681</sup> Das Gesetz betrifft europäische Importeure, die diese Rohstoffe in einer bestimmten Menge in die EU einführen. Diese Unternehmen müssen – angelehnt an den Leitfaden der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) „für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Hochrisikogebieten“ – ein fünfstufiges Managementsystem etablieren. Ähnlich wie im deutschen bzw. nun im europäischen Lieferkettengesetz müssen sie Risiken entlang ihrer Lieferketten bewerten, eine Strategie zur Reduktion und Bewältigung von Risiken umsetzen und zudem einen unabhängigen Audit – also eine systematische Überprüfung des Prozesses durch Drittparteien – durchführen lassen.<sup>682</sup>

Damit Unternehmen Konflikt- und Hochrisikogebiete besser identifizieren können, veröffentlichte die EU eine Liste mit solchen Ländern. Diese wird regelmäßig ergänzt und soll betroffenen Unternehmen als Hilfestellung für die Identifizierung von Lieferketten mit besonders hohen Risiken dienen.<sup>683</sup> Dadurch sollen unter anderem die Risiken im handwerklichen Goldbergbau, auf die bereits in Kapitel 6.4 ausführlich eingegangen wurde, reduziert werden. Der jährliche Bericht der Unternehmen zur Umsetzung der Maßnahmen wird in den Mitgliedstaaten der EU von unabhängigen Stellen überprüft. In Deutschland überwacht die Deutsche Kontrollstelle EU-Sorgfaltspflichten in Rohstofflieferketten (DEKSOR) die Umsetzung der Verordnung. Sie nimmt zudem Hinweise auf mögliche Verstöße gegen die Verordnung entgegen.<sup>684</sup> Darüber hinaus berichtet die DEKSOR einmal jährlich über ihre Kontrolltätigkeiten und liefert in ihrem Jahresbericht Informationen über den Stand ihrer Prüfungen.<sup>685</sup> Die Umsetzung der Verordnung führt also bereits dazu, dass mehr Transparenz über

681 European Commission, Conflict Minerals Regulation, [https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/conflict-minerals-regulation\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/conflict-minerals-regulation_en).

682 European Partnership for Responsible Minerals (Anm. 680).

683 European Union, Indicative, non-exhaustive List of Conflict-affected and High-risk Areas under Regulation (EU) 2017/821, <https://www.cahraslist.net/>.

684 Büro Deutsche Kontrollstelle EU-Sorgfaltspflichten in Rohstofflieferketten, DEKSOR: Deutsche Kontrollstelle EU-Sorgfaltspflichten in Rohstofflieferketten, [https://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/UeberUns/DEKSOR/DEKSOR\\_node.html](https://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/UeberUns/DEKSOR/DEKSOR_node.html).

685 Matthias Baier u.a., Jahresbericht 2023 über den Vollzug der Verordnung (EU) 2017/821 nach § 3 Abs. 5 MinRohSorgG, Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), Hannover 01.12.2023, [https://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/UeberUns/DEKSOR/Downloads/DEKSOR\\_Jahresbericht\\_2023.html;jsessionid=38E19AD7D5B03347F2E43DE7B4F05C9E.inter-net972?nn=10279966&t\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/UeberUns/DEKSOR/Downloads/DEKSOR_Jahresbericht_2023.html;jsessionid=38E19AD7D5B03347F2E43DE7B4F05C9E.inter-net972?nn=10279966&t__blob=publicationFile).

die Lieferketten der Konfliktminerale geschaffen wird. Gleichzeitig verweist der Jahresbericht der DEKSOR im Jahr 2023 auf Probleme: „Wie in den Vorjahren stammt nach wie vor ein hoher Importanteil aus der Schweiz, obwohl dort keine Goldförderung stattfindet. [...]. Nach wie vor problematisch erscheint der Umstand, dass große Anteile der schweizerischen Importe über Handelsplätze wie etwa Dubai dorthin gelangen, was zu einer erschweren Nachverfolgbarkeit und erhöhtem Risiko von Konfliktfinanzierung führt.“<sup>686</sup> Dies unterstreicht die Erkenntnisse aus den beiden vorherigen Kapiteln, wonach einzelne Staaten wegen ihrer schwachen Regulierung als Einfallstor für Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsrisiken in Lieferketten fungieren.

Mit der EU-Verordnung über entwaldungsfreie Produkte (EUDR) gibt es darüber hinaus ein weiteres Instrument auf europäischer Ebene, das den Import von Rohstoffen in die EU regelt, deren Anbau und Produktion zur Entwaldung und zur Waldschädigung beiträgt. Das Gesetz betrifft Palmöl, Rindfleisch, Soja, Kaffee, Kakao, Holz und Kautschuk sowie daraus hergestellte Erzeugnisse wie Möbel und Schokolade. Diese Liste ist nicht abschließend. Sie kann grundsätzlich um zusätzliche Rohstoffe erweitert werden. Unternehmen, die die betroffenen Rohstoffe in die EU importieren, werden dazu verpflichtet, „genaue geografische Informationen über die landwirtschaftlichen Nutzflächen zu erheben, auf denen die von ihnen bezogenen Erzeugnisse erzeugt wurden, damit diese auf Einhaltung der Vorschriften überprüft werden können“<sup>687</sup>. Das EU-Gesetz über entwaldungsfreie Produkte unterscheidet sich von den Lieferkettengesetzen europäischer Länder, von der CS3D sowie von der europäischen Konfliktminerale-Verordnung mit Blick auf das sogenannte Verkehrsverbot. Demnach dürfen die genannten Rohstoffe nur dann in den europäischen Markt ein- oder ausgeführt sowie auf dem europäischen Markt verkauft werden, wenn sie „entwaldungsfrei“ sind, nach den Rechtsvorschriften des Erzeugerlandes produziert wurden und eine Sorgfaltserklärung für die Produkte vorliegt.<sup>688</sup> Der Begriff „entwaldungsfrei“ meint, dass „die relevanten Rohstoffe nicht auf Flächen erzeugt worden sein

686 Ebd., S. 22.

687 Europäische Kommission, Der Grüne Deal: EU vereinbart Gesetz zur Bekämpfung der weltweiten Entwaldung und Waldschädigung infolge von Produktion und Verbrauch in der EU, Pressemitteilung vom 6. Dezember 2022.

688 IHK Düsseldorf, Neue EU-Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten, <https://www.ihk.de/duesseldorf/aussenwirtschaft/lieferkettengesetz/neue-eu-verordnung-zu-entwaldungsfreien-lieferketten-5894812>.

dürfen, die nach dem 31. Dezember 2020 entwaldet wurden oder – im Falle von Holz und Holzerzeugnissen – dass das Holz aus dem Wald geschlagen wurde, ohne dass es dort nach dem 31. Dezember 2020 zu Waldschädigung gekommen ist<sup>689</sup>. Die Verordnung über entwaldungsfreie Lieferketten definiert somit die Rahmenbedingungen, unter denen Produkte überhaupt erst in den europäischen Binnenmarkt überführt werden dürfen: Es muss also erst der Nachweis erbracht werden, dass die genannten Kriterien – die Erzeugung darf nicht zur Entwaldung führen und muss im Einklang mit den jeweiligen nationalen Regelungen im Produktionsland stehen – erfüllt wurden. Sie ist am 29. Juni 2023 in Kraft getreten und sollte ursprünglich nach einer Übergangszeit Ende Dezember 2024 starten. Inzwischen mündeten Verhandlungen zwischen dem Europäischen Rat – also den Staats- und Regierungschef:innen der Mitgliedstaaten – und dem EU-Parlament in einer Einigung: Die Verordnung soll zwölf Monate später gelten, ab dem 30. Dezember 2025.<sup>690</sup>

Während die EU-Verordnung über entwaldungsfreie Lieferketten vorrangig den ökologischen Aspekt der Entwaldung und die damit verbundenen Risiken für Klima und Biodiversität regelt, hat die EU aktuell auch eine Verordnung gegen den schwerwiegenden Tatbestand der Zwangslarbeit in Lieferketten auf den Weg gebracht, der im sechsten Kapitel des Buches umfassend thematisiert wurde. Die Verordnung soll darauf abzielen, Produkte, die unter Einsatz von Zwangslarbeit hergestellt wurden, auf dem europäischen Binnenmarkt zu verbieten. Einen entsprechenden Entwurf (im Englischen: „EU Forced Labour Act“) stellte die EU-Kommission bereits im September 2022 vor. Im April 2023 präsentierten die zuständigen Berichterstatter:innen im Europäischen Parlament ihren Bericht.<sup>691</sup> Über die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung einer solchen Verordnung ist im März 2024 ebenfalls im Trilogverfahren entschieden worden.<sup>692</sup>

689 Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Entwaldungsfreie Produkte, <https://www.ble.de/DE/Themen/Wald-Holz/Entwaldungsfreie-Produkte/Lieferketten.html>.

690 Ebd.

691 Gabrielle Holly / Leonard Feld, Setting the Scene for an effective Forced Labour Ban in the EU, Copenhagen 2023, [https://www.humanrights.dk/files/media/document/SETTING%20THE%20SCENE%20FOR%20AN%20EFFECTIVE%20FORCED%20LABOUR%20BAN%20IN%20THE%20EU\\_accessible.pdf](https://www.humanrights.dk/files/media/document/SETTING%20THE%20SCENE%20FOR%20AN%20EFFECTIVE%20FORCED%20LABOUR%20BAN%20IN%20THE%20EU_accessible.pdf), S. 6.

692 Europäisches Parlament, Verbot von in Zwangslarbeit hergestellten Produkten auf dem EU-Binnenmarkt, Pressemitteilung vom 23. April 2024; IHK Düsseldorf, EU: Verordnungsentwurf zum Verbot von in Zwangslarbeit hergestellten Produkten, <https://www.ihk.de/duesseldorf/aussenwirtschaft/>

Mit der Verordnung können Behörden in den europäischen Mitgliedstaaten sowie die Kommission „Waren, Lieferketten und Hersteller“ auf den Einsatz von Zwangsarbeit untersuchen. Sollte dabei nachgewiesen werden können, dass ein Produkt unter Zwangsarbeit hergestellt wurde, „kann es nicht mehr auf dem EU-Markt (auch nicht online) verkauft werden, und die Lieferungen werden an den EU-Grenzen abgefangen“<sup>693</sup>. Um die Einschätzung, ob Zwangsarbeit eingesetzt wurde, zu treffen, richtet die Kommission eine Datenbank ein, die Daten über das Risiko von Zwangsarbeit enthält. Diese soll regelmäßig überprüft und aktualisiert werden. Die Datenbank soll sich auf die Bereiche fokussieren, in denen das Risiko für den Einsatz von Zwangsarbeit besonders hoch ist. Für die Überwachung der Lieferketten sind die Behörden in den EU-Mitgliedstaaten zuständig. Sie leiten Untersuchungen ein und sollen dann bewerten, ob Produkte unter Zwangsarbeit hergestellt wurden. Kommen sie zu dem Schluss, dass Zwangsarbeit vorliegt, dann wird die Einfuhr der Produkte verboten. Können Hersteller zeigen, dass sie die Zwangsarbeit beseitigt haben, kann das Einfuhrverbot wieder aufgehoben werden. Die Verordnung wird nicht nur alle Industriezweige, sondern auch alle Unternehmen betreffen.<sup>694</sup>

### 7.3 Die Umsetzung von Lieferkettengesetzen

Die Umsetzung von Lieferkettengesetzen wurde von vielen Akteuren, die sich seit Jahren für eine stärkere Regulierung von Lieferketten einsetzen, begrüßt. Hierzu gehören insbesondere zivilgesellschaftliche Akteure und Gewerkschaften, aber auch einige politische Entscheidungsträger und Unternehmen. Selbst einige große Unternehmen in Deutschland machten sich von Anfang an für die Umsetzung verpflichtender Regelungen stark. Dies gilt in erster Linie für solche, die bereits starke Standards mit flankierenden unternehmerischen Überwachungsprozessen umsetzen oder deren freiwillige Nachhaltigkeitsagenden längst über das hinausgehen, was im deutschen und im europäischen Lieferkettengesetz verabschiedet wurde. Aufgrund der bereits etablierten robusten Lieferkettenmanagementprozesse stellt die Realisierung umfassenderer Sorgfaltspflichten für sie

rechtsfragen/internationale-verträge/eu-verbot-von-produkten-bei-herstellung-durch-zwangarbeit-5645046.

693 Europäisches Parlament (Anm. 692).

694 Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union, In Zwangsarbeit hergestellte Produkte, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/forced-labour-products/>.

keine große Schwierigkeit dar.<sup>695</sup> Dennoch gibt es nach wie vor einige deutsche Unternehmen, die starke Kritik am Gesetz üben und sich für eine Rücknahme einsetzen. Einige davon kritisieren das Gesetz als „Papiertiger“ oder „Bürokratemonster“, durch das Ressourcen im eigenen Unternehmen für die konkrete Umsetzung in der Lieferkette abgezogen würden.<sup>696</sup> Diese Kritik verdeutlicht auch, dass einige Unternehmen im Zuge der Verwirklichung des NAPs ohne verbindliche Regulierung tatsächlich keine eigenen Sorgfaltsprozesse etabliert haben und diese neuen unternehmerischen Praktiken erst erlernen müssen.<sup>697</sup> Zudem haben die polarisierten politischen Diskussionen über eine Aussetzung oder Änderung des deutschen Lieferkettengesetzes zu weiteren Unsicherheiten geführt mit Blick auf die Frage, worauf sich Unternehmen nun genau einstellen sollen.

Die Bundesregierung unterstützt deutsche Unternehmen bei der Umsetzung des Lieferkettengesetzes: Im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wurde bereits 2017 der Helpdesk Wirtschaft und Menschenrechte eingerichtet – hier können sich Unternehmen unabhängig von ihrer Größe mit Blick auf die Umsetzung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten kostenlos beraten lassen.<sup>698</sup> Zudem unterstützt die Bundesregierung Unternehmen bei der Verwirklichung ihrer Sorgfaltspflichten durch Leitfäden und Praxisbeispiele – das für die Umsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes zuständige BAFA hat mehrere Leitfäden bereitgestellt und aktualisiert regelmäßig seine Website mit hilfreichen Informationen rund um die

695 Anja Müller / Florian Kolf / Katrin Terpitz, Lieferkette: Große Mehrheit für Lieferkettengesetz, in: Handelsblatt vom 3. Januar 2024; Corporate Social Responsibility, Lieferkettengesetz: Diese trifft Praxis, <https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/Gesetz-ueber-die-unternehmerischen-Sorgfaltspflichten-in-Lieferketten/Lieferkettengesetz-These-trifft-Praxis/lieferkettengesetz-these-trifft-praxis.html>; Initiative Lieferkettengesetz, Tag der Menschenrechte: 42 Unternehmen fordern Lieferkettengesetz – wachsende Unterstützung auch aus Kirchen und Parteien, Pressemitteilung vom 9. Dezember 2019; Business & Human Rights Resource Centre, Unternehmens-Statement: Unsere Verantwortung in einer globalisierten Welt, <https://www.business-humanrights.org/de/big-is-issues/governing-business-human-rights/gesetz/>.

696 Der Spiegel, „Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten beachten“: Das kommt mit dem Lieferketten-gesetz auf deutsche Unternehmen zu, in: Der Spiegel vom 30. Dezember 2022; Michael Herr, Lieferkettengesetz: Was dem Mittelstand Probleme macht, <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/lieferkettengesetz-probleme-mittelstand-100.html>; Galina Kolev-Schäfer / Adriana Neligan, Neue EU-Regeln: Ein kostspieliges Bürokratemonster namens EU-Lieferkettengesetz, in: Institut der deutschen Wirtschaft (IW) vom 14. Dezember 2023.

697 M. Herr (Anm. 696).

698 Agentur für Wirtschaft und Entwicklung, Helpdesk Wirtschaft und Menschenrechte, <https://wirtschaft-entwicklung.de/wirtschaft-menschenrechte/>.

Realisierung unternehmerischer Sorgfaltspflichten.<sup>699</sup> Ein wichtiges Instrument sind außerdem Branchendialoge, die von der Bundesregierung durchgeführt werden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) setzt aktuell etwa einen Branchendialog für die Automobilindustrie sowie für die Automobilwirtschaft um.<sup>700</sup> Das BMZ hat mehrere Multi-Stakeholder-Initiativen ins Leben gerufen, die sich mit der nachhaltigen Gestaltung unterschiedlicher Lieferketten – beispielsweise von Textilien, Kakao oder Palmöl – befassen.<sup>701</sup> Unternehmen aus einer Branche kommen mit Akteuren aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Bundesregierung so zusammen, um über branchenspezifische Herausforderungen bei der Umsetzung von Sorgfaltspflichten zu sprechen und sich darüber auszutauschen, wie diesen begegnet werden kann. Denn Unternehmen derselben Branche sind an späteren Stufen der Lieferkette häufig mit ähnlichen Risiken konfrontiert, da sie Produkte oder Vorprodukte, die sie für die Weiterverarbeitung benötigen, aus bestimmten Ländern importieren oder weil deren Herstellung grundsätzlich risikobehaftet ist.<sup>702</sup> Multi-Stakeholder-Initiativen ermöglichen es, auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) einzubeziehen, die von der Regulierung durch das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz zwar nicht direkt, aber häufig indirekt betroffen sind. Denn viele KMU in Deutschland beliefern große Unternehmen und werden als deren direkte Zulieferer zur Herkunft ihrer Produkte befragt. Daher müssen auch sie ihre Lieferketten nachverfolgen können.<sup>703</sup> Gerade für KMU ist die Umsetzung von Sorgfaltspflichten allerdings oft mit größeren Hürden verbunden, weil sie im

699 Corporate Social Responsibility, Umsetzungshilfen, <https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/Umsetzungshilfen/umsetzungshilfen.html>. Siehe auch die Webseite des BAFA:

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Unternehmerische Sorgfaltspflichten in Lieferketten, [https://www.bafa.de/DE/Lieferketten/lieferketten\\_node.html](https://www.bafa.de/DE/Lieferketten/lieferketten_node.html).

700 Corporate Social Responsibility, Branchendialoge, <https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/Umsetzungshilfen/Branchendialoge/branchendialoge.html>.

701 Zum Beispiel das Textilbündnis: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das Bündnis für nachhaltige Textilien: <https://www.bmz.de/de/themen/textilwirtschaft/textilbuendnis-14998>, das Kakaoforum: <https://www.kakaoforum.de/> oder das Palmölforum: <https://forumpalmoel.org/>.

702 Corporate Social Responsibility (Anm. 700).

703 adelphi, „Kleine und mittlere Unternehmen sind ein Schlüssel für mehr Nachhaltigkeit weltweit“, <https://adelphi.de/de/news/kleine-und-mittlere-unternehmen-sind-ein-schlussel-fuer-meehr-nachhaltigkeit-weltweit>; IHK Chemnitz, Was bedeutet das Lieferkettengesetz für KMU?, <https://www.ihk.de/chemnitz/international/zoll-und-bescheinigungsdienst/lieferkettengesetz/lieferkettengesetzt-kmu-5827784>.

Gegensatz zu großen Unternehmen über weniger Personal verfügen und sich keine umfassenden Nachhaltigkeitsabteilungen leisten können. Dennoch gibt es mittlerweile vielfältige Beispiele für KMU, die ihre Einkaufspolitik massiv verändert haben und sich an Nachhaltigkeitsstandards orientieren.<sup>704</sup>

Zusätzlich nehmen Unternehmen und politische Entscheidungsträger lieferkettenspezifische Aspekte in den Blick. Denn wie bereits im fünften Kapitel dargestellt, unterscheiden sich die Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsrisiken bestimmter Lieferketten erheblich. Sie benötigen daher lieferkettenspezifische Lösungsstrategien. Auch lassen sich aus der Umsetzung schon bestehender Regulierungen Lehren für die Gestaltung neuer Gesetze ziehen. Im Rohstoffsektor konnten in den vergangenen 15 Jahren auf Basis der Regulierungsversuche in den USA bereits wichtige Lernerfahrungen gesammelt werden. Als dort 2010 der ➤Dodd-Frank Act verabschiedet wurde, der nach der Wirtschafts- und Finanzkrise Rahmenbedingungen für den Finanzmarkt festlegen sollte, ist darin auch der Passus 1502 zur Regulierung der Konfliktminerale aufgenommen worden. Er sieht vor, dass US-Unternehmen, die die Minerale Zinn, Tantal, Wolfram und Gold aus der Demokratischen Republik Kongo und ihren Anrainerstaaten beziehen, ihre Quellen offenlegen. Der Dodd-Frank Act verfolgt also dasselbe Ziel wie die europäische Konfliktminerale-Verordnung, den Kauf von Rohstoffen aus Konfliktregionen möglichst zu reduzieren. Doch fokussierte er sich lediglich auf eine Konfliktregion. Dies hatte Folgen: Nach der Verabschiedung des Dodd-Frank Acts brach der Rohstoffsektor in der Demokratischen Republik Kongo größtenteils zusammen und viele Arbeiter:innen verloren ihr Einkommen.<sup>705</sup> Die europäische Konfliktminerale-Verordnung hat einige Lektionen aus dem Dodd-Frank Act integriert. Ihr Fokus liegt nicht nur auf bestimmten Staaten. Stattdessen gilt sie weltweit, was es Unternehmen

704 Agentur für Wirtschaft und Entwicklung, Das Lieferkettengesetz in der Praxis: zehn Vorreiterunternehmen bieten Einblicke, <https://wirtschaft-entwicklung.de/blog/das-lieferkettengesetz-in-der-praxis-zehn-vorreiterunternehmen-bieten-einblicke/>.

705 Lukas Rüttinger / Christine Scholl, Auswirkungen des Dodd-Frank Act Sektion 1502 auf die Region der Großen Seen: Lessons learned für eine Regulierung von Due Diligence in Lieferketten mineralischer Rohstoffe aus Konflikt- und Hochrisikogebieten., Berlin 2014, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1968/dokumente/2017-01-12\\_rohpolress\\_ka7\\_wirkung\\_dfa\\_1502\\_in\\_der\\_drc\\_pb2.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1968/dokumente/2017-01-12_rohpolress_ka7_wirkung_dfa_1502_in_der_drc_pb2.pdf); Nik Stoop / Marijke Verpoorten / Peter van der Windt, More legislation, more violence? The impact of Dodd-Frank in the DRC, in: PLoS one 13 (2018) 8; Mvemba Phezo Dizolele, Dodd-Frank 1502 and the Congo Crisis, <https://www.csis.org/analysis/dodd-frank-1502-and-congo-crisis>.

schwerer macht, die Verordnung durch den Kauf von Rohstoffen aus anderen Staaten zu umgehen. Zudem versuchen die EU und ihre Mitgliedstaaten durch zusätzliche Maßnahmen – beispielsweise die Etablierung von Arbeits- oder Umweltstandards – die Risiken für den handwerklichen Bergbau, der in vielen Staaten der Welt nicht formalisiert ist, zu minimieren und Arbeiter:innen in Rohstofflieferketten zu unterstützen.<sup>706</sup>

Die Umsetzung des Dodd-Frank Acts verdeutlicht die weitreichende Dimension von Lieferkettengesetzen: Sie sind ein Instrument vertikaler Governance und beeinflussen durch die Veränderung der Nachfrage von Unternehmen auch die Umsetzung von Menschenrechten und Nachhaltigkeitskriterien in anderen Staaten. Dass Lieferkettengesetze in der EU ohne die Konsultation der betroffenen Drittstaaten umgesetzt werden, hat nicht nur bei politischen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren in der EU, sondern auch in einigen Ländern des Globalen Südens für Kritik gesorgt. Ein Kritikpunkt bezieht sich darauf, dass die Umsetzung von Sorgfaltspflichten die Handelsbeziehungen negativ beeinflussen könnte. Die Sorge ist, dass sich europäische Unternehmen aus diesen Ländern zurückziehen könnten oder dass Lieferbeziehungen abbrechen, weil die Produkte in Europa keine Abnehmer mehr finden.<sup>707</sup> Grundsätzlich zielt aber weder das deutsche noch das europäische Lieferkettengesetz darauf ab, dass sich Unternehmen aus Staaten zurückziehen – auch nicht unbedingt aus solchen, in denen Standards nicht adäquat umgesetzt werden. Vielmehr sollen Unternehmen dazu befähigt und dabei unterstützt werden, ihren Sorgfaltspflichten nachzukommen. Hierzu gehört auch, dass sie Maßnahmen treffen, um Risiken in ihren Lieferketten einzudämmen. Sie sollen alles in ihrer Macht Stehende tun, um Menschenrechtsverletzungen oder Umweltschäden in ihren Geschäftstätigkeiten zu verhindern. Das Konzept der unternehmerischen Sorgfaltspflicht beruht daher auf einer Bemühens- und nicht auf

706 Dirk-Jan Koch / Olga Burlyuk, Bounded policy learning? EU efforts to anticipate unintended consequences in conflict minerals legislation, in: Journal of European Public Policy 27 (2020) 10.

707 Lara Straatmann / Julia Regis, Wird das EU-Lieferkettengesetz zum „zahnlosen Papier tiger“?, in: tagesschau.de vom 27. Oktober 2022; Johanna Apel, EU-weites Lieferkettengesetz: Arbeitgeberverband BDA warnt vor Folgen für Unternehmen, in: RedaktionsNetzwerk Deutschland vom 1. Juni 2023; Deutschlandfunk, Sorgfaltspflichten für Unternehmen: EU-Parlament stimmt für strenges EU-Lieferkettengesetz, <https://www.deutschlandfunk.de/eu-parlament-stimmt-fuer-strenge-eu-lieferketten-gesetz-102.html>.

einer Erfolgspflicht. Der Rückzug eines Unternehmens aus einem schwierigen Umfeld sollte dabei das letzte Mittel der Wahl bleiben.<sup>708</sup>

Doch natürlich ist der Rückzug von Unternehmen nicht ausgeschlossen, wenn die Geschäftstätigkeiten die Einhaltung von grundsätzlichen Sorgfaltspflichten nicht mehr ermöglichen und hier keine Abhilfe geschaffen werden kann. Untersuchungen zur Umsetzung des französischen Gesetzes verdeutlichen zudem, dass sich bisher nur wenige Unternehmen aus risikobehafteten Lieferketten zurückgezogen haben.<sup>709</sup> In Deutschland erregten insbesondere Statements aus der Bau-branche Aufmerksamkeit, als die Firma Strabag ankündigte, ihr Geschäft in Ost-afrika aufgrund der Umsetzung des Lieferkettengesetzes zu beenden.<sup>710</sup> Dass sich dieser Rückzug negativ auf die Wirtschaftsbeziehungen mit afrikanischen Staaten auswirken könnte und somit negative Auswirkungen auf deren Wirtschaft hätte, gab Anlass zur Kritik.<sup>711</sup> Für den deutschen Kontext gibt es bisher noch keine systematischen und mittelfristigen Studien zu den Auswirkungen des deutschen Gesetzes. Doch verdeutlichen diese Aussagen, wie bedeutsam flankierende Maßnahmen in Partnerländern sind, um diese bei der Um- und Durchsetzung von Menschenrechts- und Umweltstandards zu unterstützen. Deutschland und die EU können Staaten anderer Weltregionen beim Aufbau von Institutionen und Kapazitäten zur Überwachung und Umsetzung von Standards unterstützen. Dies gilt gerade für solche Länder, in denen es an starken Institutionen mangelt, die in der Lage sind, die Um- und Durchsetzung von Standards systematisch zu überwachen.

Darüber hinaus – und das zeigt auch die Analyse im fünften Kapitel zu den Risiken in Lieferketten – haben viele Handelspartner Deutschlands selbst internationale Konventionen (etwa die verschiedenen Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation [ILO]) ratifiziert. Viele von ihnen sind zudem durch ihre nationale Gesetzgebung – also Gesetze zur Umsetzung von Nachhaltigkeit oder Menschenrechten im eigenen Land – an die Einhaltung von Standards gebunden. Und

708 IHK Aschaffenburg, Lieferkettengesetz: Was bedeutet es für Ihr Unternehmen?, <https://www.ihk.de/aschaffenburg/recht/ehrbarer-kaufmann3/lieferkettengesetz-was-bedeutet-es-fuer-ihr-unternehmen--5453508>.

709 Katharina Koch, Die französische Loi de vigilance als Beispiel für ein deutsches bzw. europäisches Lieferkettengesetz?, [https://jean-monnet-saar.eu/?page\\_id=2818](https://jean-monnet-saar.eu/?page_id=2818).

710 Manfred Schäfers, Hürden für Hilfe: „Wir beenden das klassische Baugeschäft in Afrika“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. November 2022.

711 Dalia Marin, So macht Deutschland die Armen der Welt nur noch ärmer, in: Die Welt vom 18. September 2020; Insa Wrede, Mehr Transparenz in der Lieferkette – doch nicht so schlimm?, in: Deutsche Welle vom 6. Dezember 2022.

der Druck von zivilgesellschaftlichen Organisationen, diese Gesetze einzuhalten, ist groß. Die beiden Schwellenländer Südafrika und Brasilien haben beispielsweise recht hohe Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsstandards verankert: Der Schutz der Menschenrechte wird in Südafrika hoch priorisiert, sodass beispielsweise das Recht auf saubere Umwelt längst in der Verfassung verankert ist.<sup>712</sup> Brasilien hat zwar bisher kein eigenes Lieferkettengesetz, auch wenn es im brasilianischen Parlament Bestrebungen gibt, ein solches umzusetzen.<sup>713</sup> Doch „gibt es zahlreiche gesetzliche Bestimmungen zum Schutz der Menschen-, Umwelt-, Kinder- und anderer Rechte. Sie alle basieren auf den Grundsätzen der US-amerikanischen Menschenrechtskonvention (Pakt von San José, Costa Rica), die von den US-amerikanischen Staaten unterzeichnet wurde und ein System persönlicher Freiheit und sozialer Gerechtigkeit garantiert, das auf der Achtung grundlegender Menschenrechte wie dem Recht auf Freiheit, dem Verbot der Sklaverei, der persönlichen Integrität und anderen beruht“<sup>714</sup>. Diese Beispiele zweier bedeutsamer Schwellenländer, die zugleich wichtige Handelspartner für Deutschland und die EU sind, verdeutlichen, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen in Partnerländern an die Regulierung in europäischen Lieferkettengesetzen anschlussfähig sind.

Dennoch haben gerade die Schwellenländer in den vergangenen Jahren massive Kritik an Regulierungsinstrumenten geübt, die in der EU verabschiedet wurden und die direkt oder indirekt die Handelsbeziehungen sowie die Lieferketten betreffen. In der Diskussion um die Umsetzung des Handelsabkommens **► MERCOSUR** wehrten sich gerade Brasilien und das Nachbarland Argentinien gegen die Integration von Passagen zum Schutz von Menschenrechten sowie zum Umwelt- und Klimaschutz während der Verhandlungen.<sup>715</sup> Das MERCOSUR-Abkommen zielt darauf ab, mit den lateinamerikanischen Staaten Brasilien, Argentinien, Paraguay und Uruguay „Bestimmungen zu politischem Dialog,

712 Nathan J. Cooper, The South African Constitution – Standards of Environmental Protection, in: Stephen J. Turner u.a. (Hrsg.), Environmental Rights: The Development of Standards, Cambridge 2019.

713 Christian Russau, PT und PSOL erarbeiten zusammen mit NGOs und sozialen Bewegungen einen Gesetzesentwurf für ein brasilianisches Lieferkettengesetz, <https://www.kooperation-brasilien.org/de/themen/politik-wirtschaft/pt-und-psol-erarbeiten-zusammen-mit-ngos-und-sozialen-bewegungen-einen-gesetzesentwurf-fuer-ein-brasilianisches-lieferkettengesetz>.

714 Rödl & Partner, Brasilien: Das Lieferkettengesetz und seine Auswirkungen, <https://www.roedl.de/themen/lieferkettengesetz-international/brasilien-usa-menschenrechtskonvention-schuldrechtsschaft-haftung>.

715 Der Spiegel, Mercosur-Abkommen: Brasiliens Präsident Lula weist EU-Zusatz zum Handelsvertrag zurück, in: Der Spiegel vom 5. Juli 2023.

Kooperation und Handel“ zu formulieren.<sup>716</sup> Die Umsetzung des Abkommens würde eine der größten Freihandelszonen der Welt eröffnen: einen Markt mit 775 Millionen Menschen.<sup>717</sup> Das Abkommen konnte vor den Europawahlen 2024 nicht zu einem Ergebnis gebracht werden. Die Verhandlungen gingen im September 2024 in eine neue Runde und konnten dann im Dezember 2024 zu einer Einigung gebracht werden.<sup>718</sup> Andere Länder wie Südafrika und Indien üben ebenfalls immer wieder Kritik an europäischer Gesetzgebung, die ihre Märkte betrifft, zuletzt am Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Ziel des CBAM ist es, das europäische Emissionshandelssystem zu ergänzen, das einen CO<sub>2</sub>-Preis für in der EU hergestellte Produkte festlegt. Um diese europäischen Produkte vor günstigeren Importen aus Drittstaaten zu schützen, sollen Importe einem ähnlichen Mechanismus unterliegen.<sup>719</sup> CBAM gilt für Produkte aus energieintensiven Sektoren (Zement, Eisen, Stahl, Aluminium, Wasserstoff oder Düngemittel).<sup>720</sup> Doch soll das Instrument im Laufe der Zeit um weitere Sektoren erweitert werden. Ursprünglich wollte die EU damit den Markt vor allem vor günstigen Importen aus China und den USA schützen, doch sind auch Länder wie Südafrika und Indien betroffen. Beide Staaten haben zwar das Pariser Klimaabkommen unterzeichnet und befinden sich in einem Prozess der Dekarbonisierung, der allerdings noch längere Zeit in Anspruch nehmen wird. Dadurch ist die Produktion in diesen Ländern – gerade bei energieintensiven Erzeugnissen – mit höheren CO<sub>2</sub>-Emissionen verbunden. Südafrika und Indien kritisierten den CBAM im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) scharf, weil die Umsetzung des Mechanismus als diskriminierende Handelsbarriere gesehen wird.<sup>721</sup>

716 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Assoziierungsabkommen zwischen der EU und den MERCOSUR-Staaten, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Aussenwirtschaft/assozierungsabkommen-zwischen-der-eu-und-den-mercosur-staaten.html>.

717 Ebd.

718 Bundesregierung, EU einigt sich auf MERCOSUR-Freihandelsabkommen, Berlin 2024, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/mercosur-freihandelsabkommen-2324260>.

719 Deutsche Industrie- und Handelskammer, CO2-Grenzausgleich der EU – was kommt auf die Unternehmen zu?, <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/internationales/handelspolitik/cbam/co2-grenzausgleich-der-eu-was-kommt-auf-die-unternehmen-zu--93624>.

720 European Commission, Carbon Border Adjustment Mechanism, [https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en).

721 Samuel Pleeck / Ian Mitchell, The EU's Carbon Border Tax: How Can Developing Countries Respond?, <https://www.cgdev.org/blog/eus-carbon-border-tax-how-can-developing-countries-respond>.

## 7.4 Die Perspektive in anderen Weltregionen

Die Ausführungen zur Kritik der Schwellenländer verdeutlichen, dass es sich dabei nicht um eine grundsätzliche Ablehnung von Regulierung handelt. Bei genauerem Hinsehen bezieht sich ein großer Teil der Kritik weniger auf die Etablierung strengerer Standards allgemein, sondern konkret darauf, dass diese Gesetze ohne umfassende Konsultation mit den davon am meisten betroffenen Staaten umgesetzt wurden.<sup>722</sup> Höhere Standards werden folglich in einigen Staaten des Globalen Südens als neue Form des Protektionismus wahrgenommen, um den europäischen Markt zu schützen. Gerade Schwellenländer, die sich in Industrialisierungsprozessen befinden, sind von solchen Regelungen besonders betroffen und fürchten daher um ihre Wettbewerbsfähigkeit. Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht unbedingt ein Widerspruch, dass einige Staaten im Globalen Süden, die von diesen Regelungen betroffen sind, die Verabschiedung des deutschen Lieferkettengesetzes kritisierten und die Umsetzung des europäischen Pendants argwöhnisch beäugen.<sup>723</sup>

Vor diesem Hintergrund argumentieren einige Autor:innen – darunter meine Kolleginnen Sikho Luthango und Meike Schulze von der Stiftung Wissenschaft und Politik –, dass die EU sich gerade deswegen stärker in die Diskussionen um die Verabschiedung eines Binding Treaty on Business and Human Rights, also eines verbindlichen Vertrags über Wirtschaft und Menschenrechte, auf internationaler Ebene einbringen sollte, weil dies die Möglichkeit eröffne, Lieferkettenstandards in Kooperation mit Staaten des Globalen Südens gemeinsam zu entwickeln.<sup>724</sup> Dieser Prozess wurde maßgeblich von lateinamerikanischen und afrikanischen Staaten vorangetrieben und geht auf jahrzehntelange Bemühungen zurück, transnationale Lieferketten zu regulieren. Im Jahr 2013 schlug

722 Fanny Sauvignon, We should be worried about corporate due diligence – but for the right reasons, <https://www.ceps.eu/we-should-be-worried-about-corporate-due-diligence-but-for-the-right-reasons/>.

723 Daniel Feldman / Mosa Mkhize / Hannah Edmonds-Camara, 2023 African Forum on Business and Human Rights: What do companies need to know?, <https://www.globalpolicywatch.com/2023/09/2023-african-forum-on-business-and-human-rights-what-do-companies-need-to-know/>; Caroline Lichuma, Centering Europe and Othering the Rest, in: Völkerrechtsblog vom 16. Januar 2023; Silvia Ellena, Experts concerned over EU due diligence law's impact on Global South, in: EURACTIV vom 25. September 2023.

724 Sikho Luthango / Meike Schulze, The EU and the negotiations for a binding treaty on business and human rights: Multilateral cooperation for strengthening the EU's strategic autonomy in supply chains, 14.03.2023, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2023C16/>.

die Regierung von Ecuador dem VN-Menschenrechtsrat die Einrichtung einer Arbeitsgruppe vor, um das Handeln transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsakteure im Hinblick auf die Einhaltung von Menschenrechten stärker zu regulieren. Es gelang der ecuadorianischen Regierung, weitere Staaten für diesen Prozess zu gewinnen. Seit 2013 tagt die Arbeitsgruppe regelmäßig bei den VN in Genf und hat inzwischen einen umfassenden und bereits dreimal überarbeiteten Vorschlag für ein rechtlich verbindliches Instrument auf VN-Ebene ausgearbeitet.<sup>725</sup> Die Staaten, die diesen Prozess auf internationaler Ebene voranbringen wollen, „argumentieren, dass der freiwillige Charakter der UNGPs [VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Erg. d. A.] unzureichend sei, und fordern ein umfassendes Rechtsinstrument auf internationale Ebene – insbesondere angesichts der Häufigkeit, mit der TNCs [transnationale Unternehmen, Erg. d. A.] Menschenrechtsverletzungen begehen, und der Herausforderung, Unternehmen zur Verantwortung zu ziehen und Betroffenen Zugang zu wirksamer Rechtsbeihilfe zu garantieren“<sup>726</sup>. Das Ziel des Prozesses ist es also, einen rechtlich verbindlichen Rahmen auf multilateraler Ebene zu verabschieden, der mehr Möglichkeiten bietet als die regionalen Lieferketten gesetze, um Rechtsbrüche transnationaler Unternehmen zu ahnden und Betroffenen Zugang zu Entschädigung zu bieten.

Die Streitpunkte über die Ausgestaltung des verpflichtenden Instrumentes sind ähnliche wie die in den Diskussionsprozessen zur Lieferkettengesetzgebung in vielen europäischen Staaten. Sie betreffen die Frage, ob man nur transnationale Konzerne oder auch KMU miteinbezieht (also die Frage der Unternehmensgröße). Zudem gibt es unterschiedliche Meinungen dazu, wie weitreichend die gesetzlichen Bestimmungen sein sollen. Ein zweiter Streitpunkt dreht sich darum, ob und in welcher Reichweite die sogenannten extraterritorialen Verpflichtungen verankert werden sollen. Diese würden Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen eine Anhörung auch dann garantieren, wenn Verfahren an Gerichte in einem anderen Land verwiesen werden. Hier sind sich sogar die Schwellenländer uneinig. Während sich Südafrika für die umfassende Verankerung dieser Verpflichtungen einsetzt, haben sich China,

725 Ebd., S. 1f.

726 Sikho Luthango / Meike Schulze, Verhandlungen über ein verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten: Die strategische Autonomie der EU durch multilaterale Zusammenarbeit stärken, 05.04.2023, <https://www.swp-berlin.org/publikation/verhandlungen-ueber-ein-verbindliches-abkommen-zu-wirtschaft-und-menschenrechten>.

Russland und Brasilien gegen viele Formulierungen in den aktuellen Gesetzes-texten ausgesprochen, die weitreichende Verpflichtungen begründen würden. Sie argumentieren, dass sie Eingriffe in ihre nationale Souveränität verhindern wollen.<sup>727</sup>

Nachdem Staaten im Globalen Norden lange Zeit kaum an den Verhandlungen teilnahmen, hat sich diese Position etwas verändert. Japan und Australien, zwei wichtige Industrienationen, verhandeln mittlerweile wieder mit und auch die USA haben die Verhandlungen in den Jahren 2022/23 zumindest beobachtet. Die EU hatte sich hingegen zunächst gegen den Prozess ausgesprochen und sich an den Verhandlungen nur als Beobachterin beteiligt.<sup>728</sup> Der EU-Kommission fehlte aber auch das Mandat, sich über den Beobachterstatus hinaus an den Verhandlungen zu beteiligen, weil es keine gemeinsame Positionierung der EU-Staaten zur Lieferkettengesetzgebung gab. Dies hat sich mit der Verabschiedung eines europäischen Lieferkettengesetzes geändert, das der Kommission nun das Mandat verleiht, den Binding Treaty mitzuverhandeln.<sup>729</sup> Allerdings ist momentan nicht klar, ob und in welcher Form die EU und die europäischen Staaten den Prozess künftig tatsächlich unterstützen werden.

Ein Risiko für die Verabschiedung eines Binding Treaty on Business and Human Rights ist aktuell allerdings die heikle Zusammenarbeit auf internatio-naler Ebene, die sich seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine weiter verschärft hat. Hier zeigt sich also, dass die Geopolitik auch Bemühungen um die Regulierung von sozialen und ökologischen Standards beeinflusst und die Frage nach der zukünftigen Gestaltung von Lieferketten von verschiedenen Faktoren abhängig ist. Denn wie die Ausführungen in diesem und den vorherigen Kapiteln zeigen: Die Welt der Lieferketten befindet sich im Wandel. Staaten und Unternehmen betrachten bei der Gestaltung ihrer Lieferbeziehungen mittlerweile nicht mehr nur den Aspekt der kostengünstigen und effizienten Gestaltung von Lieferketten. Vielmehr spielt die Frage der Versorgungssicherheit – also beispielsweise der Zugang zu Rohstoffen für die Produktion von

727 Ebd., S. 4.

728 Ionel Zamfir, Towards a binding treaty on business and human rights, European Parliamentary Research Service (EPRS), Mai 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729435/EPRS\\_BRI\(2022\)729435\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729435/EPRS_BRI(2022)729435_EN.pdf).

729 Karolin Seitz, While finalising its Corporate Sustainability Due Diligence Directive, the EU could adopt a mandate for negotiations on the Binding Treaty, says expert, in: Business & Human Rights Resource Centre vom 9. August 2023.

Gütern – eine bedeutsame Rolle für viele Unternehmen. Geopolitische Faktoren beeinflussen ebenfalls die Lieferbeziehungen, weil bestimmte Staaten durch die zunehmenden globalen Spannungen als riskante Partner betrachtet werden. Bisher hat dies nicht dazu geführt, dass Fragen der Nachhaltigkeit und die Einbeziehung von Menschenrechten vollständig aus dem Blick geraten. Vielmehr zeigt das Beispiel der Regulierung der Zwangsarbeit in Lieferketten, dass diese Aspekte von den USA, aber auch von der EU mittlerweile sogar mitgesteuert werden, um Lieferketten frei zu machen von gravierenden Menschenrechtsverletzungen. Das folgende Abschlusskapitel blickt in die mögliche Zukunft globaler Lieferketten.



# 8 Globale Lieferketten in der Zukunft



Wie werden globale Lieferketten in 20 oder 30 Jahren aussehen? Angesichts der vielfältigen politischen und ökonomischen Umbrüche, in denen wir uns gegenwärtig befinden, ist diese Frage kaum sinnvoll zu beantworten. Wir können aber die Bausteine betrachten, aus denen unsere Lieferketten zusammengesetzt sind, und darüber nachdenken, wie sich die aktuell beobachtbaren Entwicklungen mittel- bis langfristig auswirken können. Geopolitische Entwicklungen haben zweifelsohne einen großen Einfluss auf globale Lieferketten, weil die Bereitschaft zu internationaler Kooperation eine Voraussetzung ist für die Gestaltung globaler Handelsbeziehungen. Technologische Fortschritte – insbesondere die Entwicklung Künstlicher Intelligenz – verändern wirtschaftliche Prozesse und werden daher auch grenzüberschreitende Handelsbeziehungen prägen. Der Stellenwert, den politische und wirtschaftliche Akteure dem Einsatz für Nachhaltigkeit und Menschenrechte beimessen, wird die Lieferketten der Zukunft beeinflussen.

## 8.1 Geopolitik und Globalisierung

Steuern wir tatsächlich auf eine Zeit zu, in der die Globalisierung zurückgedreht wird, oder bleibt die Weltwirtschaft vernetzt? Ob bedeutsame Staaten wie China und die USA, aber natürlich auch Akteure in anderen Weltregionen dazu bereit sind, auf internationaler Ebene zusammenzuarbeiten, wird einen Einfluss darauf haben, ob und wie globalisierte Lieferketten in Zukunft gestaltet werden.

Während des Kalten Krieges wurde im politikwissenschaftlichen Forschungsstrang der Internationalen Beziehungen intensiv über die Zukunft der Weltordnung debattiert. Damals waren sich viele Politikwissenschaftler:innen einig, dass die Weltgemeinschaft dauerhaft auf eine bipolare Weltordnung zusteuern würde. Mit dem Ende des Kalten Krieges galt die Debatte zunächst als beendet. Seit den 1990er- und 2000er-Jahren bestand – abgesehen von einigen

---

Bild S. 244/245: Der Kreis der „Player“ erweitert sich: Zu dem BRICS-Gipfel im August 2023 hat der südafrikanische Präsident Cyril Ramaphosa Staats- und Regierungschef:innen aus 67 Ländern eingeladen, vorrangig aus dem Globalen Süden. Auf dem Gipfel wurde die Erweiterung der BRICS-Mitglieder um Äthiopien, Ägypten, Argentinien, den Iran, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate beschlossen.

kritischen Beiträgen – weitestgehend Einigkeit darüber, dass die künftige Weltordnung unipolar sei und von den USA angeführt werde.<sup>730</sup> Spätestens seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine im Februar 2022 ist jedoch erneut eine intensive Debatte darüber entbrannt, wie die Weltordnung zukünftig aussehen wird.<sup>731</sup> Die aktuelle Weltordnung befindet sich – mit dem Philosophen Antonio Gramsci gesprochen – in einem Zustand des „Interregnum“, der sich dadurch auszeichnet, dass „das Alte stirbt und das Neue nicht zur Welt kommen kann“.<sup>732</sup> Die meisten Beobachter:innen halten nämlich die unipolare Weltordnung unter Führung einer hegemonialen USA für überholt. Der Politikwissenschaftler Joseph Nye begründet dies nicht nur mit dem Aufstieg Chinas, sondern auch mit den politischen Entwicklungen der vergangenen Jahre in den USA. Mit der Wahl Donald Trumps im Jahr 2016 und den damit verbundenen Rückschlägen für die US-amerikanische Demokratie hätten die USA ihre globale Vorreiterrolle und ihren internationalen Führungsanspruch zunehmend aufgegeben und sich stärker auf sich selbst konzentriert.<sup>733</sup> Auch unter dem Präsidenten Joe Biden ließ sich eine stärkere Konzentration auf die heimische Wirtschaft beobachten. Die USA haben ihre Rolle als zentraler Treiber der globalisierten Weltwirtschaft im Sinne einer Öffnung von Märkten zwar nicht aufgegeben. Doch setzen auch sie zunehmend auf protektionistische Instrumente und staatliche Interventionen, wie Kapitel 4.2 gezeigt hat.

China ist für viele Staaten weltweit – und insbesondere im Globalen Süden – in den vergangenen 20 Jahren zu einem bedeutsamen Wirtschaftspartner geworden und nutzt diese Stellung geschickt, um seine politischen wie wirtschaftlichen Interessen durchzusetzen. Damit hat der Aufstieg Chinas erheblich zur Erschütterung der US-amerikanischen Hegemonie beigetragen. Dies gilt in

730 ScienceDirect, Topics: End of History, <https://www.sciencedirect.com/topics/social-sciences/end-of-history>; Eliane Glaser, Bring back ideology: Fukuyama's ‚end of history' 25 years on, in: Guardian vom 21. März 2014.

731 Nathalie Tocci, Bipolar, Multipolar, Nonpolar All at Once, in: IAI Commentaries 23 (2023) 42; Emma Ashford / Evan Cooper, Yes, the World Is Multipolar, in: Foreign Policy vom 5. Oktober 2023; Jo Inge Bekkevold, Stop Saying the World Is Multipolar: The idea of emerging power centers is popular but wrong—and could lead to serious policy mistakes., in: Foreign Policy vom 22. September 2023; Michael A. Peters, The emerging multipolar world order: A preliminary analysis, in: Educational Philosophy and Theory vom 5. Dezember 2022.

732 Antonio Gramsci, Gefängnishefte: Kritische Gesamtausgabe, Heft 3, Hamburg 2024, § 34, S. 354f.

733 Joseph S. Nye, The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump, in: International Affairs 95 (2019) 1.

erster Linie für den wirtschaftlichen Bereich, mittlerweile aber auch darüber hinaus. Viele Beobachter:innen<sup>734</sup> gehen davon aus, dass sich eine bipolare Weltordnung herauskristallisiert, deren Pole China und die USA bilden, die im systemischen Wettbewerb um Macht und Einfluss in der Welt kämpfen. Tatsächlich sind beide Staaten längst damit beschäftigt, abgekoppelte Lieferketten- und Produktionsnetzwerke zu entwickeln, die nicht wirklich miteinander kombinierbar sind. Ein Beispiel ist die Produktion von Automobilen oder Smartphones, die speziell für den chinesischen Markt entwickelt werden und mit den dortigen Überwachungssystemen kompatibel sind.<sup>735</sup> Mit dem ➤ Inflation Reduction Act (IRA) versuchen die USA, chinesische Firmen aus ihren Lieferketten zu drängen und amerikanische Unternehmen zu stärken. China wiederum hat inzwischen eigene digitale Systeme aufgebaut – von elektronischen Bezahlsystemen bis hin zu sozialen Medien –, die eine vollständige Überwachung der chinesischen Bevölkerung ermöglichen, unter den gegenwärtigen Datenschutzbestimmungen in der EU nicht genutzt werden dürfen und sogar als Sicherheitsrisiken eingestuft werden.<sup>736</sup> Arbeiten beide Staaten als die größten Wirtschaftsmächte der Welt weiterhin an ökonomischen und technischen Systemen, die faktisch nicht miteinander kompatibel sind, stellt sich die Frage, ob andere Länder dadurch dazu gezwungen werden, sich über kurz oder lang für eine Seite zu entscheiden.<sup>737</sup>

Gleichzeitig verkennt der Fokus auf die Bipolarität als globales Ordnungssystem der Zukunft die komplexen Realitäten des internationalen Systems in der Gegenwart. Anders als noch im Kalten Krieg gibt es mittlerweile eine Reihe von Staaten, die einen wirtschaftlichen Aufstieg geschafft und damit auf internationaler Ebene eine wichtige politische Bedeutung errungen haben. Beispielsweise ist die Beziehung zwischen Indien und China konfliktiv, unter anderem deshalb,

734 Cliff Kupchan, Bipolarity is back: Why it matters, in: Washington Quarterly 44 (2021) 4; Emil Avdiliani, Ukraine War Ushers in a New Bipolar World Led by the US and China, Stimson Center, <https://www.stimson.org/2023/ukraine-war-ushers-in-a-new-bipolar-world-led-by-the-us-and-china/>.

735 Finn Mayer-Kuckuk, Überwachung und Kontrolle: Darum geht China gegen das iPhone vor, in: Merkur vom 14. September 2023.

736 Andreas Schlieker, Digitale Überwachung in China. Diktatur 2.0 oder nur effizienteres Regieren?, in: Beratung und Digitalisierung 15 (2019); Tim Rühlig, The Geopolitics of Technical Standardization, <https://dgap.org/en/research/publications/geopolitics-technical-standardization>; Tim Rühlig, The Rise of Tech Standards Foreign Policy, <https://dgap.org/en/research/publications/rise-tech-standards-foreign-policy>.

737 Janka Oertel, Ende der China-Illusion: Wie wir mit Pekings Machtanspruch umgehen müssen, München 2023.

weil beide einen Führungsanspruch auf dem asiatischen Kontinent erheben.<sup>738</sup> Andere Schwellenländer wie Brasilien oder Südafrika, aber auch Ägypten oder Saudi-Arabien wollen sich bewusst keinem politischen Lager zuordnen. Sie unterhalten – ähnlich wie europäische Staaten – wirtschaftliche Beziehungen zu China und den USA, die sie in verschiedenen Sektoren je nach Bedarf unterschiedlich gestalten, und nutzen die Rivalität zwischen den Großmächten, um ihre eigenen Interessen durchzusetzen.<sup>739</sup> Dasselbe gilt für kleinere Staaten im Globalen Süden, für die nicht nur China und die USA wichtige Partner sind, sondern die auch Allianzen mit anderen, völlig unterschiedlichen Akteuren pflegen und darüber hinaus in regionalen Organisationen verankert sind. Aus ihrer Perspektive ist die multipolare Weltordnung nicht nur eine gelebte Realität. Aus Sorge, in einem größeren Konflikt zwischen China und den USA politisch und wirtschaftlich zerrieben zu werden, positionieren sie sich sogar explizit und aktiv gegen die Herausbildung einer bipolaren Weltordnung.<sup>740</sup> Versuche, die regionale Zusammenarbeit im Rahmen der Afrikanischen Union (AU) zu stärken, sind hierbei ebenso relevant wie das große Interesse vieler Staaten, den BRICS+ (eine Allianz von aufstrebenden Schwellenländern zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit, siehe Kapitel 3.6) beizutreten, die von neuen und potenziellen Mitgliedstaaten als Forum für die Stärkung multipolarer Kooperation gesehen werden und nicht – wie in westlichen Staaten teilweise argumentiert wird – als Plattform zur Unterstützung Chinas. Die Motivation der BRICS+ liegt auch darin, einer unipolaren Weltordnung unter Führung der USA sowie dem damit verbundenen dollarbasierten Wirtschafts- und Finanzsystem entgegenzutreten. Ein Ziel der Staatenallianz BRICS+ ist es dabei, den Handel zwischen den Staaten in der Allianz nicht mehr in Dollar, sondern in lokalen Währungen abzuwickeln. Zudem soll die westliche Hegemonie durch gemeinsame Initiativen in multilateralen Foren wie den Vereinten Nationen (VN), die als wenig offen für die Belange anderer Weltregionen gelten, durchbrochen werden.<sup>741</sup>

Gegenwärtig lässt sich also weder die Entwicklung einer bipolaren noch die Herausbildung einer multipolaren Weltordnung sicher feststellen. Vielmehr

738 Sabine Mokry / Sandra Destradi, Feindliche Freunde? Die indisch-chinesische Konkurrenz und Kooperation in Asien, Hamburg 2011, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-276071>.

739 J. Plagemann / H. Maihack (Anm. 355).

740 Ebd.

741 G. Maihold / M. Müller (Anm. 350).

oszillieren die aktuellen Realitäten dazwischen: „Die Vereinigten Staaten und China stechen als die stärksten Mächte hervor, aber regionale Mächte und kleine Staaten versuchen, die Rivalität zwischen den USA und China aus ihrer eigenen Perspektive zu navigieren, statt sich vom einen oder anderen kooptieren zu lassen“<sup>742</sup> (Übers. d. A.).

Mit der Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten wird sich der Wettbewerb zwischen China und den USA mit hoher Wahrscheinlichkeit weiter verschärfen. Die Wahlkampfauftitte von Trump haben gezeigt, dass er mit „America First“ als Doktrin der US-amerikanischen Außenpolitik auch in seiner zweiten Amtszeit fortfahren wird. Dies könnte konkrete Auswirkungen auf die Zukunft von Lieferketten haben. Es ist wahrscheinlich, dass Trump wirtschaftsprotektionistische Maßnahmen verschärfen und China weiterhin zum Feindbild aufbauen wird. Zwar ließ sich auch in der Demokratischen Partei im Wahlkampf vor den bedeutsamen US-Wahlen im November 2024 eine scharfe Rhetorik gegenüber China beobachten, doch die politischen Programme beider Parteien unterscheiden sich dennoch stark.<sup>743</sup> Ein fundamentaler Unterschied zwischen der Politik von Donald Trump zu der seines Vorgängers Joe Biden besteht darüber hinaus in der Bereitschaft, auf internationaler Ebene zu kooperieren. Mit einem Präsidenten Donald Trump ist es unwahrscheinlich, dass die notwendige und von vielen Staaten im Globalen Süden geforderte Reform der Welthandelsorganisation (WTO) geleistet werden kann, weil auch diese Reform dem systemischen Konflikt zwischen beiden Staaten voraussichtlich untergeordnet wird.<sup>744</sup> Ferner wäre es möglich, dass die USA von weiteren internationalen Vereinbarungen zurücktreten – besonders im Bereich von Klimaschutz und Nachhaltigkeit. Auch dies würde Auswirkungen haben auf die Gestaltung globaler Lieferketten und Bemühungen um eine faire und nachhaltigere Organisation von Lieferketten weiter in den Hintergrund rücken.

742 Im Original: „The United States and China stand out as the strongest powers, but regional powers and small states seek to navigate US-China rivalry from their own perspective rather than getting-coopted by one or the other.“ Nina Græger u.a., Introduction: Understanding Polarity in Theory and History, in: Polarity in International Relations vom August 2022, S. 14.

743 Jiachen Shi, The China Policy Gap Between Biden and Trump Is Bigger Than You Think, in: The Diplomat vom 12. März 2024.

744 Bernard M. Hoekman / Petros C. Mavroidis / Douglas R. Nelson, Geopolitical competition, globalisation and WTO reform, in: World Economy 46 (2023) 5; Matvey Varakin, Geopolitical Aspects of WTO Reform, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4489051](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4489051).

Bedeutsam sind überdies die Entwicklungen in der Volksrepublik China, die unter Führung des amtierenden Präsidenten Xi Jinping in den vergangenen Jahren noch weiter in ein autoritäres System rutschte. Die permanenten Drohungen der chinesischen Führung, Taiwan zu annexieren, haben ihre Wirkung nicht verfehlt und führen dazu, dass sich immer mehr Staaten mit den möglichen Folgen einer solchen Annexion auseinandersetzen. Zu diesen Folgen gehören nicht nur die mögliche Verschärfung eines militärischen Konfliktes zwischen China und den USA, sondern insbesondere auch die wirtschaftlichen Folgen, die dies mit sich bringen würde. Dies beeinflusst beispielsweise die Art und Weise, wie über die Gestaltung der Lieferketten in der für die moderne Gesellschaft so wichtigen Halbleiterindustrie (siehe Infokasten ab S. 95) nachgedacht wird und hat die Debatte über die hohe wirtschaftliche Abhängigkeit von China zusätzlich angeheizt. Gleichzeitig haben sowohl China als auch die USA von der Globalisierung und ihrer Eingebundenheit in globale Lieferketten massiv profitiert. Die möglichen ökonomischen Folgen einer politischen und wirtschaftlichen Eskalation werden daher in Washington, aber auch in Peking intensiv diskutiert. Gleiches gilt für viele Staaten im Globalen Süden, die durch die Globalisierung in der Lage waren, ihre industrielle Produktion massiv zu steigern. Trotz der negativen Folgen für die Umwelt und für viele Menschen, die von der Extraktion von Rohstoffen oder dem Anbau von agrarischen Produkten negativ betroffen sind, konnten sie von ihren Exporten profitieren. Eine wirkliche „Deglobalisierung“ können sich diese Staaten also eigentlich nicht leisten.

Gleiches gilt für Deutschland und die EU. Gerade die exportorientierte deutsche Wirtschaft ist so zentral in globale Lieferketten integriert – und hat bedeutsame wirtschaftliche Beziehungen mit China und den USA –, dass die Eskalation eines Handelskrieges massive Folgen für das deutsche Industriemodell hätte. Würde die deutsche Industrie getroffen werden, hätte dies wiederum massive Folgen für die EU, da Deutschland das ökonomische Herz Europas bildet. Deutschland und die EU können daher auf zwei Ebenen agieren. Erstens können Politiker:innen in Deutschland und der EU dazu beitragen, deeskalierend zu wirken und zu vermeiden, sich an einer weiteren Polarisierung zwischen China und den USA zu beteiligen. Zweitens müssen sie gemeinsam mit Unternehmen daran arbeiten, zu hohe ökonomische Abhängigkeiten von China zu reduzieren und somit möglichen Ausfallerscheinungen durch Handelskonflikte vorzubeugen. Nur wenige deutsche Unternehmen haben angesichts manigfaltiger geopolitischer Krisen in den vergangenen Jahren ihre Abhängigkeiten von China grundsätzlich reduziert. Zwar sprechen viele Unternehmen

von der Notwendigkeit des *De-Risking* (das Reduzieren und Vermeiden von Risiken), investieren aber dennoch nicht hinreichend darin, Lieferbeziehungen wirklich zu diversifizieren und neue Handelspartner zu erschließen. China bleibt daher weiterhin ein wichtiger Handelspartner: Die Strategie einiger Unternehmen setzt eher auf Diversifizierung innerhalb Chinas und nicht darauf, wirklich neue Handelsbeziehungen mit Unternehmen aus und in anderen Ländern aufzubauen.<sup>745</sup>

## 8.2 Einflussfaktoren der Zukunft

Dass geopolitische Fragen nur zögerlich auf die Agenda von Unternehmen rücken, ist ein Indikator dafür, dass viele Unternehmen nach wie vor in etablierten Logiken des Lieferkettenmanagements verhaftet sind: Wo man welches Produkt am schnellsten und günstigsten erwerben kann, prägt noch immer die Einkaufspolitik dieser Unternehmen. Geopolitische Aspekte werden zwar mitgedacht, beeinflussen aber noch nicht maßgeblich die Einkaufspolitik vieler Unternehmen. Die Erkenntnisse dieses Buches verdeutlichen jedoch, dass sich das Lieferkettenmanagement verändern muss, weil Lieferketten von geopolitischen Faktoren und zunehmend auch von anderen Faktoren beeinflusst werden. Unternehmen sehen sich mit komplexen Herausforderungen konfrontiert. Sie sind angehalten, künftig nicht nur politische und wirtschaftliche Aspekte, sondern auch die schnell voranschreitenden technologischen Entwicklungen im Blick zu behalten. Ein Experte des Beratungsunternehmens Deloitte bringt das wie folgt auf den Punkt: „Zusammenfassend kann man sagen, dass die bisher dominierenden Preis- und Qualitäts-Aspekte im Supply Chain Management zunehmend durch weitere Aspekte ergänzt werden: Logistik- und Lieferausfall-Risiken, Rohstoffverbrauch und CO<sub>2</sub>-Bilanz [...] – eine Liste, die fast beliebig fortgesetzt werden kann.“<sup>746</sup>

Gegenwärtig befinden wir uns bereits seit einem guten Jahrzehnt in der Phase der vierten industriellen Revolution, die unsere Lieferketten bereits massiv verändert hat und weiterhin verändert. Onlinebasierte Lieferketten haben an Bedeutung gewonnen. Es ist möglich, an fast jedem beliebigen Ort der Welt und

745 Handel mit China: Von De-Risking keine Spur, in: IWD vom 31. Juli 2023.

746 Florian Ploner, Was sich beim Management von Lieferanten und Lieferungen ändern muss, <https://www.produktion.de/wirtschaft/was-sich-beim-management-von-lieferanten-und-lieferungen-aendern-muss-239.html>.

zu jeder Tageszeit digital einzukaufen. Da Unternehmen wie Amazon Standorte auf der ganzen Welt und über unterschiedliche Zeitzonen hinweg verteilt haben, kann eine Bestellung sofort bearbeitet werden. Ich kann beispielsweise im südafrikanischen Johannesburg Geschenke für meine Neffen in Rheinland-Pfalz bestellen. Nach Eingang der Bestellung wird umgehend geprüft, von wo aus diese am effizientesten und am schnellsten geliefert werden können. Die bestellten Produkte lagern möglicherweise längst in einem der 60 Logistikzentren, die Amazon in Europa aufgebaut hat.<sup>747</sup> Auf meinem Smartphone kann ich den Lieferweg der Produkte in Echtzeit mitverfolgen: Amazon teilt mir auch mit, an welchem Tag das Paket geliefert werden soll und möglicherweise erhalte ich sogar eine kurze Benachrichtigung, dass sich das Paket nun in Zustellung befindet und innerhalb der nächsten Stunde geliefert wird.

Obwohl Amazon selbst kein wichtiger Produzent von Gütern ist, steht Käufer:innen zu jeder Tages- und Nachtzeit die Option zur Verfügung, aus den unterschiedlichsten Angeboten zu wählen. Die Bestellung wird dann sofort auf den Weg gebracht. Bücher, Spielzeugautos, Plüschkids, Bauklötzte, Kleidung, Schuhe, Haushaltsgeräte, Möbel und viele weitere Dinge, die wiederum von anderen Unternehmen an verschiedenen Standorten überall auf der Welt produziert wurden, können auf Amazon bestellt und mit immenser Geschwindigkeit geliefert werden. Der Algorithmus, der unsere Kaufgewohnheiten längst kennt, spült uns passende Angebote auf den Bildschirm und beeinflusst so wiederum unser Konsumverhalten.<sup>748</sup> Das Internet hat unsere Konsummöglichkeiten also massiv verändert und wird dies in Zukunft möglicherweise noch stärker tun. Ein Kauf an sich ist jederzeit möglich, wenngleich das Produkt nicht unmittelbar zur Verfügung steht. Dadurch veränderte sich zugleich die Rolle der Händler, die ihre Angebote sehr spezifisch an die Bedürfnisse der Verbraucher:innen anpassen und sie individuell zuschneiden können.<sup>749</sup> Diese Schnelligkeit von Bestellungen hat aber auch den Druck auf die Unternehmen

747 Amazon Logistik Team, Fakten über die Amazon Logistikzentren, in: About Amazon Deutschland vom 1. Januar 2022.

748 Europäisches Parlament, Was ist künstliche Intelligenz und wie wird sie genutzt?, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20200827STO85804/was-ist-kunstliche-intelligenz-und-wie-wird-sie-genutzt>.

749 Gary Gereffi, Beyond the Producer-driven / Buyer-driven Dichotomy The Evolution of Global Value Chains in the Internet Era, in: IDS Bulletin 32 (2001) 3.

erhöht, die ihre Produkte auf diesen Plattformen verkaufen wollen. Sie stehen dort nämlich im direkten Wettbewerb mit ihren unmittelbaren Konkurrenten.

Nicht zuletzt aus diesem Grund werden immer häufiger Elemente Künstlicher Intelligenz (KI) in modernen Lieferketten eingesetzt. KI, also „die Fähigkeit einer Maschine, menschliche Fähigkeiten wie Denken, Lernen, Planen und Kreativität zu imitieren“, ist gegenwärtig dabei, Produktionsprozesse zu verändern. Sie wird genutzt, um Produktionsabläufe zu optimieren und zu beschleunigen, die Lagerung von Produkten möglichst effizient zu planen, die Steuerung von Zügen und Schiffen zu unterstützen oder sogar, um bei der Zusammenstellung eines Produktes die bestmögliche Qualität zu berechnen.<sup>750</sup> KI wird mittlerweile sogar eingesetzt, um das Management von Nachhaltigkeit effizienter und Lieferketten resilenter zu machen. Sie kann die Wetterlage und die damit verbundenen Transportzeiten berechnen, weitere Störungen in der Lieferkette frühzeitig identifizieren und Informationen sammeln, um den Verlauf der Lieferkette nachzuvollziehen und so die Transparenz zu erhöhen.<sup>751</sup> Einige Unternehmen setzen KI sogar ein, um soziale und ökologische Risiken frühzeitig zu identifizieren oder um Nachhaltigkeitstrends bei Verbraucher:innen zu analysieren.<sup>752</sup> Durch diese vielfältigen Möglichkeiten kann KI genutzt werden, um Bedarfe und Interessen abzuschätzen, gleichzeitig aber auch, um Bedarfe und Interessen zu generieren. Sie kann dadurch eine größere Planungssicherheit für Unternehmen herstellen.

KI hat die Lieferketten der Gegenwart also schon jetzt effizienter gemacht – und ihre Möglichkeiten sind noch längst nicht ausgeschöpft. Sie verändert das Mensch-Technik-Verhältnis bereits heute deutlich. Und es ist höchstwahrscheinlich, dass in Zukunft immer mehr menschliche Arbeitsprozesse von Maschinen statt von Menschen übernommen werden. Wenn wir – und das ist durchaus eine realistische Option – in der Zukunft also immer weniger auf den Einsatz von Menschen in Produktionsprozessen angewiesen sind und Maschinen Tätigkeiten übernehmen, die zuvor von Menschen ausgeübt wurden, wird dies unser Verhältnis zur Erwerbsarbeit verändern.<sup>753</sup>

750 Europäisches Parlament (Anm. 748).

751 Maren Jannen, Auf dem Weg zur smarten Lieferkette: Wie KI die Effizienz steigert, <https://www.hermes-supply-chain-blog.com/ki-kuenstliche-intelligenz-lieferkette-effizienz/>.

752 Zac Amos, KI sorgt für eine verbesserte Nachhaltigkeit der Lieferkette, in: Unite.AI vom 26. September 2023.

753 Deutschlandfunk, Künstliche Intelligenz: Welcher Arbeitsplatz ist vor der KI noch sicher?, <https://www.deutschlandfunk.de/kuenstliche-intelligenz-ki-arbeitsplatz-arbeitsmarkt-chatbot-102.html>.

Der Einsatz von KI könnte möglicherweise weitaus größere Implikationen für die Gestaltung der Lieferketten der Zukunft haben, die höchstwahrscheinlich von staatlichen Akteuren grundsätzlicher zu regulieren sein werden. Dazu gehören verschiedene Aspekte: Wie wird sich dadurch unser Verhältnis zur Arbeit verändern? Werden die Forderungen nach der Verkürzung von Arbeitszeit, die aktuell nur wenige Parteien im Deutschen Bundestag unterstützen,<sup>754</sup> dann ohnehin überholt sein, weil es in der Zukunft gar nicht mehr genug zu tun geben wird, um eine Vierzigstundenwoche zu füllen? Wie würde sich ein solches Szenario auf globale Lieferketten und insbesondere auf Staaten im Globalen Süden auswirken? Hätte der Einsatz von KI sogar positive Effekte, wenn auf dem globalen Arbeitsmarkt nicht mehr um die billigste Arbeitskraft gefeilscht werden würde und die Ausbeutung von Menschen in globalen Lieferketten sinken würde? Oder würden damit einige Länder noch weiter in die Ungleichheit rutschen, weil sie ihre Attraktivität als Wirtschaftsstandort verlieren würden – auch weil sie keinen Zugriff auf die modernsten Technologien haben und so noch weiter abgehängt werden? Oder könnte dies zu weiterem Lohndruck führen, weil menschliche Arbeit noch günstiger angeboten werden muss, wenn diese mit maschineller Arbeit konkurriert? Es lohnt sich, umfassender über diese Fragen nachzudenken, weil sie grundsätzliche Herausforderungen gesellschaftlicher Ordnungsprozesse berühren und womöglich schneller von der Realität der technologischen Entwicklungen eingeholt werden, als wir uns das im Jahr 2024 vorstellen können, und somit möglicherweise schon bald politisch reguliert werden müssen.

### 8.3 Nachhaltigkeit und Menschenrechte

In vielen Ländern stehen aktuell vor allem Fragen von Versorgungssicherheit und strategischer Absicherung im Fokus – dies gilt insbesondere für die Diskussionen in Deutschland und der EU. Doch trotz des Gegenwindes gegen die nachhaltige Regulierung von Lieferketten, die im siebten Kapitel beschrieben wurde, lassen sich einige Fortschritte verzeichnen. Bei der Diskussion um die Umsetzung eines europäischen Lieferkettengesetzes argumentierten Kritiker:innen, dass die Verwirklichung von Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsstandards zu bürokratisch und umständlich sei und Unternehmen Ressourcen

<sup>754</sup> Teresa Bücker, Alle\_Zeit: Eine Frage von Macht und Freiheit, Berlin 2022.

abziehe, die sie für die Diversifizierung ihrer Lieferketten dringend bräuchten. Dennoch ist es auf europäischer Ebene gelungen, ein Lieferkettengesetz zu verabschieden, das nun gemeinsame Regelungen in der EU schafft und somit dazu beiträgt, die verschiedenen Regulierungen in den europäischen Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen und den europäischen Markt damit zu stärken. Dies stärkt auch die Position der EU als Standardsetzer in globalen Lieferketten und verschafft Europa einen strategischen Vorteil, wenn es gelingt, die eigenen Standards auch global zu verankern.

In den vergangenen zehn Jahren ist – nicht zuletzt durch die von zivilgesellschaftlichen Akteuren angestoßene Diskussion über Unternehmensverantwortung in globalen Lieferketten – das Bewusstsein für die negativen Folgen der Globalisierung weltweit gewachsen. Viele moderne Unternehmen in Deutschland, der EU, aber auch weltweit haben längst umfassende Sorgfaltspflichten in ihren Lieferketten verankert, wie Kapitel 7 gezeigt hat. Sie setzen auf nachhaltigeres und gleichzeitig modernes Wirtschaften, zumal Produkte, die Nachhaltigkeits- und Menschenrechtskriterien genügen, zunehmend von einem breiten Segment der Bevölkerung nachgefragt werden.<sup>755</sup> Dadurch haben sich neue Märkte und wirtschaftliche Möglichkeiten eröffnet. Solche Unternehmen haben wenig gegen die Umsetzung von Sorgfaltspflichten einzuwenden, weil die Überprüfung ihrer Lieferketten längst zu ihrem Kerngeschäft gehört. Dem Aspekt der Nachhaltigkeit und der Umsetzung von Menschenrechten in globalen Lieferketten kommt also zweifelsohne eine höhere Bedeutung zu als noch vor 15 Jahren. Die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (siehe Kapitel 1.4) haben das Bewusstsein für die Risiken des unregulierten transnationalen Wirtschaftens in vielen Ländern der Welt gesteigert. Die Realisierung der Sustainable Development Goals (SDGs) und des Pariser Klimaabkommens beeinflusst auch wirtschaftliche Akteure und hat zur Entwicklung neuer technologischer Möglichkeiten geführt.<sup>756</sup> Neue und effizientere Umwelttechnologien haben den Ausstoß von CO<sub>2</sub> und anderen klimaschädlichen Gasen in Produktionsprozessen bereits reduziert. Selbst im energieintensiven Bergbausektor kommen mitt-

755 Umweltbundesamt, „Grüne“ Produkte: Marktzahlen, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/konsum-produkte/gruene-produkte-marktzahlen#umsatz-mit-gruenen-produkten>.

756 Arshian Sharif u. a., Exploring the impact of green technology, renewable energy and globalization towards environmental sustainability in the top ecological impacted countries, in: Geoscience Frontiers 15 (2024) 6.

lerweile erneuerbare Energien zur Anwendung. Am Einsatz weiterer Technologien wird geforscht: Die Möglichkeiten, um effizienter zu produzieren, sind also noch nicht ausgeschöpft.

Die intensive Beschäftigung mit den eigenen Lieferketten hat angesichts eines zunehmend komplexer werdenden geopolitischen Umfeldes nicht nur eine ethische Dimension. Sie ist eine Voraussetzung, damit Unternehmen verschiedene Risiken – darunter fallen auch geopolitische Risiken – umfassend bewerten können. Unternehmen, die sich mit Risiken in ihren Lieferketten auseinander setzen, kennen diese natürlich auch besser. Sie wissen, wo und unter welchen Bedingungen produziert wird. Sie kennen die Lieferketten und -wege genau und können dadurch besser einschätzen, wie sich geopolitische Umbrüche oder Unterbrechungen von Lieferwegen auf ihre Versorgungssicherheit auswirken. Sie wissen zudem: Wenn die Unzufriedenheit mit den Produktionsbedingungen an verschiedenen Stufen der Lieferkette hoch ist, dann steigt das Risiko für Streiks und Proteste. Wer vor allem auf billige und schnelle Produktion setzt, ohne Verantwortung für die Bedingungen zu übernehmen, unter denen sie stattfindet, kann also häufig nur kurzfristig mit Gewinnen rechnen. Langfristig kann dies zu einem Risiko werden – in Verbindung mit möglicherweise hohen Kosten. Über die Diskussion der Herausforderungen sowie des Nutzens von Lieferkettenregulierungen sollte der eigentliche Zweck solcher Regulierungen aber nicht übersehen werden. Denn in politischen und wirtschaftlichen Diskussionen gerät zu häufig in Vergessenheit, dass schlechte Produktionsbedingungen vor allem gravierende Folgen für viele Menschen haben: Arbeiter:innen großer Fabriken werden krank, wenn der Gesundheits- und Arbeitsschutz nicht umgesetzt und ausreichend überwacht wird. Das Grundwasser, das Menschen nutzen, die im unmittelbaren Umfeld vom Rohstoffabbau leben, wird verseucht, wenn Firmen nicht hinreichend dafür Sorge tragen, dass gesundheitsschädliche Abwässer gereinigt werden. Schadstoffe in der Luft verschlechtern die Gesundheit von Menschen, wenn Staaten die Emissionsschutzwerte nicht begrenzen und überwachen. Kleine Kinder werden zur Arbeit in der Landwirtschaft gezwungen, wenn Staaten die Ursachen für Kinderarbeit nicht ausreichend bekämpfen.

Viele dieser negativen Folgen globalen Wirtschaftens hängen mit dem Wunsch nach umfangreichem und stetigem Konsum zusammen. Wenngleich Verbraucher:innen – wie in Kapitel 4.6 deutlich wurde – angesichts komplexer globaler Liefernetzwerke häufig nicht allzu umfassende Möglichkeiten haben, auf die Produktionsbedingungen entlang der Lieferkette Einfluss zu nehmen, können sie sich kritisch mit ihrem Konsumverhalten auseinandersetzen: Was

brauche ich wirklich, und was ist mir wirklich wichtig? Müssen mir jederzeit alle Lebensmittel zur Verfügung stehen oder kann ich mich nach der saisonalen Erntezeit richten, um lange Transportwege zu vermeiden? Schätze ich die Dinge, die ich mir anschaffe, und sorge dafür, dass sie mir lange erhalten bleiben? Könnte ich die Zeit dafür investieren, meine Güter reparieren zu lassen, anstatt sie schnell durch neue Waren zu ersetzen? Kann ich Zeit aufwenden, um mich mit der Herkunft der Produkte auseinanderzusetzen? Könnte ich nicht doch ein paar Euro mehr investieren in dem Wissen, dass das Produkt, das ich kaufen will, unter fairen und nachhaltigen Bedingungen hergestellt wurde? Wo und wie kann ich meine alten Elektrogeräte so recyceln, dass die Rohstoffe wieder in den Kreislauf überführt werden können? Die Relevanz dieser Fragen verdeutlicht, dass Verbraucher:innen an vielen Stellen durchaus die Möglichkeit haben, an kleinen Stellschrauben der Lieferketten zu drehen, selbst dann, wenn Staaten nicht bereit sind, einzutreten und zu regulieren.

## 8.4 Unsicherheiten und Unwägbarkeiten

Die Lieferketten der Zukunft werden von Faktoren beeinflusst sein, die wir heute noch nicht mit Gewissheit vorhersehen können. Einige mögliche Einflussfaktoren lassen sich aber absehen. Hierzu gehört auch der Klimawandel. In den vergangenen Jahren hatten Extremwetterereignisse, die im Zusammenhang mit dem Klimawandel stehen, bereits konkrete Auswirkungen auf Lieferketten und die Versorgungssicherheit.<sup>757</sup> Gelingt es der Weltgemeinschaft nicht, die Folgen der Erderwärmung auf ein erträgliches Maß zu beschränken – und auch hier spielen Geopolitik und die Möglichkeiten multilateraler Zusammenarbeit hinein –, könnte sich dies auf die Produktionsbedingungen in unterschiedlichen Ländern der Welt auswirken. In manchen Regionen wird man möglicherweise neue landwirtschaftliche Produkte anbauen können, die aufgrund der klimatischen Bedingungen vorher nicht denkbar waren. Andere Produkte werden aber aus diesen Gründen verschwinden. Dürre, starke Regenfälle oder andere Wetterereignisse werden nicht nur die Anbaumöglichkeiten, sondern auch die Produktionsbedingungen in Fabriken beeinflussen.<sup>758</sup>

757 A. Ghadge / H. Wurmann / S. Seuring (Anm. 70).

758 Renee Cho, How Climate Change Impacts the Economy, <https://news.columbia.edu/2019/06/20/climate-change-economy-impacts/>.

Zudem ist das Auftreten von Epidemien oder einer erneuten Pandemie nicht unwahrscheinlich. Wissenschaftler:innen der Universität Padua schätzen das jährliche Risiko einer Pandemie mit ähnlichem Ausmaß wie die Corona-Pandemie auf zwei Prozent – mit steigender Tendenz. Die Wahrscheinlichkeit ist demzufolge sogar deutlich höher, als die Forscher:innen zunächst angenommen hatten.<sup>759</sup> Ein solches Ereignis würde voraussichtlich die Struktur unserer Lieferketten wieder massiv beeinflussen. Ob Staaten und Regionen mittlerweile gut genug auf ein solches Ereignis vorbereitet sind, lässt sich aktuell nicht abschätzen. Zudem gerät in Vergessenheit, dass es fast unmöglich ist, auf alle denkbaren Risiken der Zukunft vorbereitet zu sein. Denn unsere heutige Gesellschaft ist eine „Risikogesellschaft“, wie es der Soziologe Ulrich Beck bereits 1986 formulierte: Die Entwicklungen in der Moderne – insbesondere die technologischen Fortschritte – werden dabei zum Risiko für die Gesellschaft.<sup>760</sup> Und die Abhängigkeiten von modernen Technologien nehmen stetig zu.

Die Ausführungen im ersten und im dritten Kapitel dieses Buches verdeutlichen zudem, welch massive Auswirkungen politische oder wirtschaftliche Entwicklungen in den vergangenen 30 Jahren auf Lieferketten hatten. Eine Immobilienkrise in den USA kann eine globale Wirtschafts- und Finanzkrise zur Folge haben. Eine Pandemie führt dazu, dass Produktionsprozesse in unterschiedlichen Weltregionen zum Erliegen kommen – und sich solche Ausfallprozesse gegenseitig verstärken. Eine eingestürzte Brücke – wie nach dem Schiffsunfall Ende März 2024 in Baltimore, bei dem der Frachter „Dali“ einen Brückenpfeiler rammte – kann die Versorgungssicherheit einer ganzen Region gefährden. Staaten, Unternehmen und Individuen können sich auf vieles vorbereiten, aber eben nicht auf alles. Wissenschaftliche Forschungsinstitute versuchen, solche Unsicherheiten über die Entwicklung von Szenarien abzubilden. Diese können dabei helfen, Bilder über die Zukunft zu entwerfen, die plausibel, aber nicht unbedingt wahrscheinlich sein müssen. Diese Zukunftsbilder sollen Entscheidungsträgern aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft dabei helfen, langfristiger über mögliche Entwicklungsprozesse nachzudenken.

Das Institute for Security Studies (ISS) in Südafrika hat beispielsweise im Jahr 2022 vier Szenarien entwickelt, wie die Bereitschaft zu internationaler

759 Michael Penn, Statistics Say Large Pandemics Are More Likely Than We Thought, <https://globalhealth.duke.edu/news/statistics-say-large-pandemics-are-more-likely-we-thought>.

760 Ulrich Beck, Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main 2020.

Kooperation sowie die Bedeutung von Nachhaltigkeit die künftige Weltordnung beeinflussen können. Aus der Betrachtung dieser beiden Aspekte leitet das Forschungsteam des ISS vier mögliche Szenarien ab: eine nachhaltige Welt („a Sustainable World“), eine gespaltene Welt („a Divided World“), eine Welt im Krieg („a World at War“) und eine wachstumsorientierte Welt („a Growth World“).<sup>761</sup> Bei der Welt im Kriegszustand würde der globale Machtwettbewerb zwischen zentralen Staaten dominieren und letztlich zu wenig Kooperation führen. Staaten stünden sich also eher als feindliche Konkurrenten gegenüber und hätten wenig Interesse, gemeinsame Lösungen zu entwickeln. Das Szenario verdeutlicht, dass dieser Zustand ebenfalls negative Auswirkungen auf das globale Wirtschaftswachstum sowie auf die Nachhaltigkeit hätte. Es würde zu einem zunehmenden Wettbewerb um den Zugang zu Rohstoffen sowie um Macht und Einfluss in verschiedenen Weltregionen führen. Eine solche Welt würde unweigerlich Gewinner und Verlierer produzieren, weil sich ökonomisch und politisch starke Staaten sicherlich besser absichern könnten als schwächer gestellte.

Die „geteilte Welt“ wiederum lässt sich als eine fragmentierte Weltordnung beschreiben, in der internationale Regeln und Werte immer mehr erodieren und Staaten zwischen nationalistischer Orientierung und internationaler Kooperation oszillieren. Die Autor:innen der Studie gehen davon aus, dass ein solches Szenario unter einem US-Präsidenten Donald Trump weitaus realistischer wird, weil sich möglicherweise das Verhältnis zwischen der EU und den USA verschlechtern wird und dies auch Auswirkungen hätte auf die transatlantische Zusammenarbeit in globalen Foren. Eine solche Fragmentierung würde gemeinsame politische Initiativen, um Probleme auf globaler Ebene und vor allem in multilateralen Foren zu lösen, behindern.<sup>762</sup> Wenngleich die Frage, was dies für Lieferketten bedeutet, in der Studie nicht explizit thematisiert wird, lassen sich hieraus mögliche Konsequenzen benennen: Möglicherweise produziert ein solches Szenario weiter reichende Handelsstreitigkeiten, die Reform der WTO rückt in weitere Ferne, Bemühungen um die nachhaltige und klimafreundliche Regulierung von Lieferketten werden unterminiert. Die nachhaltige Welt und die wachstumsorientierte Welt sind grundsätzlich eher kooperationsorientierte Modelle: In beiden Szenarien kooperieren Staaten, priorisieren aber entweder ein Wachstums- oder ein Nachhaltigkeitsparadigma. Es geht also entweder darum,

761 Jakkie Cilliers, The world's divided future, <https://issafrica.org/iss-today/the-worlds-divided-future>.

762 Ebd.

ein Modell fortzuführen, das vorrangig auf Effizienz basiert, oder eben darum, zu einer stärkeren Integration von Nachhaltigkeitsaspekten zu kommen und das Wirtschaftsmodell dabei in eine grünere und nachhaltigere Richtung zu verändern. Die Autor:innen der Studie halten die geteilte Welt für das wahrscheinlichste Szenario.<sup>763</sup>

Gleichzeitig wäre ein weiteres Szenario denkbar: eine regionale Weltordnung. Dabei würden sich Staaten weltweit eher auf regionale Kooperationen fokussieren, um in solchen Verbünden gemeinsame Interessen zu formulieren, die Vorteile der Kooperation zu nutzen, aber gleichzeitig international wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Stärkung von regionaler Kooperation ist insbesondere für den europäischen Kontinent, aber auch für afrikanische und lateinamerikanische Staaten interessant, weil sie damit im geopolitischen Wettbewerb zwischen den Großmächten mehr Gewicht auf die Waagschale legen können. Doch einer stärkeren europäischen Integration stehen gleichzeitig immer wieder nationalistische Strömungen in der EU entgegen, die die europäische Zusammenarbeit lieber auflösen, statt sie befördern zu wollen.<sup>764</sup> Eine Welt, die auf einen harten geopolitischen Wettbewerb und ökonomische Abgrenzung ausgelegt ist, macht es unwahrscheinlich, dass die Weltgemeinschaft den großen Herausforderungen unserer Zeit in Zukunft adäquat begegnen können wird. Der Klimawandel, eine erneute Pandemie, andere Naturkatastrophen oder mögliche Ausfälle von globalen und digitalen Infrastrukturen setzen voraus, dass Staaten zusammenarbeiten können. Wenn gleich sich also die möglichen Risiken nicht immer beeinflussen lassen, können politische und wirtschaftliche Akteure die notwendigen Voraussetzungen schaffen, um mit den Risiken umzugehen und kooperationsbereit nach vorn zu gehen.

Die Schlussfolgerungen dieses Kapitels verdeutlichen, wie wichtig es ist, grundlegende Fragen der Gestaltung von Lieferketten jenseits des systemischen Wettbewerbs und einer zunehmenden Freund-Feind-Rhetorik, die die internationalen Beziehungen derzeit dominiert, zu durchdenken. Denn globale Lieferketten bilden die materielle Grundlage unseres weltweiten Zusammenlebens. Es braucht daher auch ein Mindestmaß an internationaler Kooperation, um das Funktionieren der Weltwirtschaft sicherzustellen und mit globalen Herausforderungen wie dem Klimawandel umzugehen. Nicht nur politische

763 Ebd.

764 Ben Wellings, Nationalism and European disintegration, in: Nations and Nationalism 29 (2023) 4.

Entscheidungsträger und Firmen sollten über diese Fragen nachdenken und Antworten darauf finden. Es benötigt auch eine kritische gesellschaftliche Reflexion, weil die Gestaltung von Lieferketten unser Leben unmittelbar betrifft.

# Glossar

## CHIPS and Science Act

Ein US-amerikanisches Gesetz, das im August 2022 verabschiedet wurde, um die Halbleiterproduktion und wissenschaftliche Forschung in den USA zu fördern. Es sieht rund **280 Milliarden US-Dollar** an Investitionen vor, um die Wettbewerbsfähigkeit der USA im Technologiesektor zu stärken, Arbeitsplätze zu schaffen und die Abhängigkeit von ausländischen Lieferketten zu reduzieren. Ein Schwerpunkt liegt auf der Förderung von Forschung und Entwicklung sowie auf Subventionen für den Bau von Halbleiterfabriken innerhalb der USA.

## Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD oder CS3D)

Eine EU-Richtlinie, die Unternehmen dazu verpflichtet, in ihren eigenen Tätigkeiten sowie entlang ihrer globalen Wertschöpfungsketten potenzielle negative Auswirkungen auf Menschenrechte und die Umwelt zu identifizieren und zu adressieren. Ziel ist es, nachhaltiges und verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln zu fördern. Umgangssprachlich ist die CSDDD als „europäisches Lieferkettengesetz“ bekannt.

## Critical Raw Materials Act (CRMA)

Ein Gesetz der Europäischen Union, das im Mai 2024 in Kraft trat. Damit will die EU die europäische Versorgung mit kritischen Rohstoffen sicherstellen, die für zentrale Industriezweige in der EU unerlässlich sind. Das Gesetz setzt ambitionierte Ziele für das Jahr 2030, um so die Abhängigkeit von Importen – insbesondere aus China – zu reduzieren.

## Degrowth-Bewegung

Die Degrowth-Bewegung setzt sich für eine bewusste Schrumpfung von Wirtschaft und Konsum ein, um soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit zu fördern. Sie kritisiert das Streben nach unendlichem Wachstum als Ursache für Umweltzerstörung, Ressourcenübernutzung und soziale Ungleichheit. Stattdessen wird eine Lebensweise angestrebt, die auf Suffizienz, Solidarität und lokaler Resilienz basiert.

### Dodd-Frank Act

Ein umfassendes US-amerikanisches Gesetz, das 2010 als Reaktion auf die Finanzkrise von 2008 verabschiedet wurde. Es zielt darauf ab, die Stabilität des Finanzsystems zu stärken, Verbraucher:innen zu schützen und übermäßige Risiken durch Finanzinstitute zu begrenzen.

### EU Chips Act

Ein Maßnahmenpaket der Europäischen Union, das darauf abzielt, Europas Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz im Bereich der Halbleitertechnologien zu stärken. Mit einem Budget von über 43 Milliarden Euro aus öffentlichen und privaten Investitionen soll der Anteil Europas am globalen Halbleitermarkt bis 2030 auf 20 Prozent verdoppelt werden.

### Inflation Reduction Act (IRA)

Ein US-amerikanisches Gesetz, das im August 2022 verabschiedet wurde. Es zielt darauf ab, die Inflation zu senken, die Energiewende voranzutreiben und Investitionen in den Klimaschutz zu fördern. Durch staatliche Subventionen im dreistelligen Milliardenbereich sollen Innovationen gefördert und privates Kapital mobilisiert werden, um klimafreundliche Technologien zu unterstützen, die heimische Wirtschaft zu stärken und so das Wirtschaftswachstum in den USA anzukurbeln.

### MERCOSUR-Abkommen

Ein Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem südamerikanischen Wirtschaftsbündnis Mercosur, bestehend aus Brasilien, Argentinien, Paraguay und Uruguay. Ziel des Abkommens ist es, Zölle abzubauen und den Handel zwischen den beiden Regionen zu fördern, was eine der größten Freihandelszonen weltweit mit über 700 Millionen Einwohner:innen schaffen könnte.

### Post-Extraktivismus

Ansätze, die über die traditionelle, auf Rohstoffausbeutung basierende Wirtschaftsweise hinausgehen. Ziel ist es, nachhaltige und diversifizierte Wirtschaftsmodelle zu fördern, die soziale Gerechtigkeit, Umweltschutz und lokale Autonomie in den Vordergrund stellen. Diese Konzepte werden – insbesondere in Ländern des Globalen Südens – als Reaktion auf die negativen ökologischen und sozialen Folgen der Rohstoffförderung sowie die ungleichen Macht- und Herrschaftsbeziehungen zwischen den Weltregionen diskutiert.

### Uyghur Forced Labor Prevention Act (UFLPA)

Ein US-amerikanisches Gesetz, das im Dezember 2021 verabschiedet wurde und im Juni 2022 in Kraft trat. Ziel des Gesetzes ist es, die Einfuhr von Waren in die USA zu verhindern, die unter Zwangarbeit in der chinesischen Region Xinjiang produziert wurden.

### Zivilpakt der Vereinten Nationen

Ein völkerrechtlicher Vertrag, der 1966 von der VN-Generalversammlung verabschiedet wurde und 1976 in Kraft trat. Er ist offiziell bekannt als **Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR)**. Dieser Pakt verpflichtet die Vertragsstaaten, die grundlegenden bürgerlichen und politischen Rechte aller Menschen zu achten und zu schützen.

# Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Metallische Rohstoffe in einem Smartphone	23
Abb. 2	Die 17 Sustainable Development Goals (SDGs)	43
Abb. 3	Durchschnittliche Anteile verschiedener Länder und Regionen an den Verarbeitungsstufen ausgewählter Metalle	112
Abb. 4	Vertikale und horizontale Nachhaltigkeitsgovernance	120
Abb. 5	Die Lieferkette von Kakao vom Anbau bis zum Schokoladen- konsum	156

# Tabellenverzeichnis

Tab. 1	Die umsatzstärksten Schokoladenhersteller	157
Tab. 2	Schokolade: Siegel und Programme im Vergleich – wichtige Unterschiede	160
Tab. 3	Legale und illegale Elemente in transnationalen Lieferketten	185
Tab. 4	Ein Vergleich des europäischen und deutschen Lieferketten- gesetzes	224

# Bildnachweise

- S. 20/21 M. Scott Brauer / Redux / laif  
S. 50/51 Simon Lambert / Haytham-REA / laif  
S. 84/85 picture alliance / CFOTO / CFOTO  
S. 116/117 picture alliance / NurPhoto / STR  
S. 150/151 Meinrad Schade / laif  
S. 182/183 Roger Lemoyne / Redux / laif  
S. 214/215 IMAGO / IPON  
S. 244/245 picture alliance / ZUMAPRESS.com / Iranian Presidency

# Danksagung

Zunächst möchte ich der Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) danken, die mir die Möglichkeit gegeben hat, dieses Buch zu schreiben. Dem zuständigen BpB-Referenten, Christoph Rasemann, danke ich für die redaktionelle Betreuung des Publikationsprojektes.

Das Schreiben dieses Buches hat mir große Freude bereitet und mir die Gelegenheit gegeben, viele Fragen, die mich in meiner täglichen Arbeit beschäftigen, eingehender zu durchdenken. Gleichzeitig war es nicht selten ein einsamer Prozess. Umso dankbarer bin ich all den Menschen, die mich auf diesem Weg unterstützt und durch ihre klugen Gedanken bereichert haben.

Mein großer Dank gilt dem fantastischen Lieferkettenteam der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP): Meike Schulze, Veronika Jall, Mark Schrolle, Lea Strack, Inga Carry und Barbara Heckl. Die zahlreichen Diskussionen über einzelne Kapitel, das ehrliche Feedback, wertvolle Literaturhinweise und die vertrauensvolle Zusammenarbeit haben das Schreiben nicht nur bereichert, sondern auch sehr viel angenehmer gemacht. Besonders Veronika Jall hat den gesamten Schreibprozess intensiv begleitet, mir bei der Literaturrecherche und -archivierung geholfen, durch ihr sprachliches Feingefühl wertvolle Anmerkungen beigesteuert und mich ermutigt, neue Ideen umzusetzen.

Elizabeth Sidiropoulos und den Kolleg:innen des South African Institute for International Affairs (SAIIA) in Johannesburg danke ich herzlich dafür, dass sie mich im Jahr 2023 für einige Wochen als Gastwissenschaftlerin aufgenommen haben. Es war eine unschätzbare Erfahrung, physisch die Perspektive zu wechseln und aus einer anderen Weltregion auf globale Lieferketten zu blicken – ein Wechsel, der viele Fragestellungen in diesem Buch entscheidend beeinflusst hat.

Reinhart Kössler hat mir mit seiner Expertise Orientierung gegeben und wertvolle Hinweise geliefert, als ich mich an das Wagnis gemacht habe, einen historischen Überblick über die Entwicklung von Lieferketten zu verfassen. Felix Heiduk hat nicht nur mit seinen Kommentaren spezifische Passagen bereichert, sondern auch durch unsere anregenden Diskussionen zur Zukunft des internationalen Systems das Buchprojekt inspiriert. Nadine Godehardt danke ich für ihre hilfreichen Anmerkungen und Gespräche, die es mir ermöglicht

haben, Chinas Rolle in globalen Lieferketten präziser herauszuarbeiten. Mit Günther Maihold konnte ich mich in den vergangenen Jahren immer wieder über die vielfältigen geopolitischen Entwicklungen und ihre Bedeutung für globale Lieferketten austauschen. Viele Erkenntnisse aus diesen Gesprächen sind in das Buch miteingeflossen.

Anosha Wahidi, Anna Cavazzini und Inga Carry haben mich dabei unterstützt, den Überblick über die Vielzahl an Gesetzen und Initiativen zur Regulierung von Lieferketten auf deutscher und europäischer Ebene zu behalten. Timo Behrens hat mich mit seiner Begeisterung für das Thema in die Schattenwelt der illegalen Lieferketten angesteckt und meine Perspektive für die vielschichtigen Aspekte geschärft. Marcel Siegler hat mir die philosophischen Dimensionen kritischer Infrastrukturen nähergebracht und gemeinsam mit mir darüber nachgedacht, wie die Lieferketten der Zukunft gestaltet werden könnten.

Johanna Neuling hat das Buch mit viel Sorgfalt und Feingefühl lektoriert. Ich danke ihr herzlich für die konstruktive und wohlwollende Zusammenarbeit, die mir große Freude bereitet hat.

Abschließend möchte ich Michael Hack meinen besonderen Dank aussprechen. Seine konstruktiv-kritischen Anmerkungen, seine vielen klugen Gedanken und seine unermüdliche Unterstützung haben den Schreibprozess nicht nur bereichert, sondern mich auch aus so mancher Blockade befreit. Diese Unterstützung gibt mir immer wieder Kraft und ist von unschätzbarem Wert.



