

November 2023

Vorschläge für eine effiziente und effektive europäische Lieferkettensorgfaltspflicht

ASCI Policy Brief

Gabriel Felbermayr, Klaus Friesenbichler, Peter Klimek

Vorschläge für eine effiziente und effektive europäische Lieferkettensorgfaltspflicht

Gabriel Felbermayr^{1,4}, Klaus Friesenbichler^{1,4}, Peter Klimek^{1,2,3}

November 2023

Zusammenfassung

ASCI schlägt eine Überarbeitung der EU-Richtlinie zur Lieferkettensorgfaltspflicht vor, der EU Corporate Sustainable Due Diligence Directive. Die Richtlinie basiert auf europäischen Werten und ist zu begrüßen. Um eine kosteneffiziente Umsetzung zu ermöglichen, sollte sie sich auf die Überwachung von Zulieferern konzentrieren, anstatt auf bilaterale Beziehungen zwischen Käufern und Verkäufern. Negativ- und Positivlisten von Ländern und Zulieferern sollten eingeführt werden. Solche Listen enthalten ausländische Zulieferer, denen die Teilnahme an EU-Lieferketten verboten (Negativlisten) oder erlaubt (Positivlisten) ist. Mit Unternehmen auf Negativlisten dürfen keine Geschäfte getätigt werden. Bei Verträgen mit Unternehmen, die auf Positivlisten stehen, müssen EU-Importeure keine Sorgfaltsprüfung der Unternehmen durchführen. Dies senkt die Gesamtkosten der Verordnung für EU-Importeure, verringert die Wahrscheinlichkeit unerwünschter Nebenwirkungen und macht das Instrument wirksamer. Die Nichteinhaltung durch einen ausländischen Zulieferer kann zur Streichung von der Liste führen, was einem EU-weiten Exportverbot gleichkommt und somit die Marktmacht des EU-Binnenmarktes nutzt. Die Wirksamkeit würde auch dadurch erhöht, dass die Rechtsunsicherheit für Unternehmen verringert und der Geltungsbereich der Verordnung über in der EU ansässige Produktionsnetzwerke hinaus ausgedehnt würde.

1 Supply Chain Intelligence Institute Austria. Josefstädter Straße 39, A-1080 Vienna.

2 Medical University of Vienna, Section for Science of Complex Systems, CeDAS. Spitalgasse 23, A-1090 Vienna.

3 Complexity Science Hub Vienna, Josefstädter Straße 39, A-1080 Vienna.

4 Austrian Institute of Economic Research. Arsenal Objekt 20, A-1030 Vienna.

Founding Members



Vorschläge für eine effiziente und effektive europäische Lieferkettensorgfaltspflicht

Gabriel Felbermayr, Klaus Friesenbichler, Peter Klimek

1. **Die Integration der Schwellen- und Entwicklungsländer in die globalen Produktionsnetze der Industrieländer hat Millionen von Menschen auf der ganzen Welt große Verbesserungen gebracht.** Dies ist in vielen Studien gut dokumentiert. So geht aus den Daten der Weltbank hervor, dass die Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen von rund 2 Milliarden im Jahr 1990 auf weniger als 650 Millionen im Jahr 2019 gesunken ist, obwohl die Weltbevölkerung von 5,3 Milliarden auf 7,8 Milliarden Menschen angewachsen ist. Andere Indikatoren zeigen ein ähnliches Bild. Wenn auch der *kausale* Effekt der Globalisierung auf diese Ergebnisse nicht immer eindeutig ist, so liefert die ökonomische Literatur jedoch Belege für die durchschnittlich wachstumsfördernden Auswirkungen der Handelsintegration, siehe zum Beispiel Felbermayr & Gröschl (2013) oder Feyrer (2019, 2021). Die Globalisierung hat jedoch auch Schattenseiten. So kann sie zu wirtschaftlicher Ungleichheit in reichen sowie armen Ländern beitragen (siehe Helpman, 2021). Ihre Auswirkungen auf die Umwelt sind ebenfalls theoretisch und empirisch unklar (siehe z. B. Cherniwchan et al. (2017) für einen Überblick).
2. Die Weltgemeinschaft hat eine beträchtliche Anzahl von Rechtstexten entwickelt und ratifiziert, mit denen die Bestimmungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 umgesetzt werden, wie etwa das Verbot der schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Ähnlich verhält es sich mit Umweltkonventionen, wobei das Pariser Klimaschutzübereinkommen von 2015 ein bedeutendes und nahezu universell akzeptiertes Beispiel ist. **Obwohl diese Normen und Regulierungen verbindlich sind, wird häufig gegen sie verstoßen.** Das Risiko von Regelverletzungen hat mit der Zunahme autokratischer bzw. illiberaler Regierungen weltweit zugenommen. Nach Angaben des V-Dem-Instituts (2023) lebten 72 % der Weltbevölkerung im Jahr 2022 in Autokratien, dem höchsten Stand seit 1986. Dem „Carbon Pricing Dashboard“ der Weltbank zufolge entfallen nur 23 % der weltweiten CO₂-Emissionen auf Länder, in denen es Formen der CO₂-Bepreisung gibt, was auf das ungleiche Engagement der Regierungen bei der Bekämpfung des Klimawandels hinweist.
3. Da es sich bei Menschenrechtskonventionen, internationalen Umweltverträgen oder Abkommen zur Festlegung von Arbeitsnormen um Bestimmungen des Völkerrechts handelt, müssen sie grundsätzlich von den Staaten oder der internationalen Gemeinschaft durchgesetzt werden. **Der Mangel an internationalen Durchsetzungsmechanismen legitimiert, dass Regierungen den privaten Sektor – sprich Unternehmen – in das Monitoring ihrer Liefernetze einbeziehen.** Die Bürgerinnen und Bürger der EU sind vermehrt daran interessiert, dass die im Inland konsumierten Waren oder Dienstleistungen nicht im Ausland unter Verletzung von Normen hergestellt wurden. Schließlich einigten sich die Vereinten Nationen 2011 auf „Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“, in denen Privatunternehmen beauftragt werden, bei der Durchsetzung der Menschenrechte als Vertreter der Gesellschaft insgesamt zu handeln. Die Länder sind daher verpflichtet, einen geeigneten Rahmen für ein solches Engagement zu schaffen.
4. Eine Umfrage unter österreichischen Unternehmen zeigt, dass **viele bereits Konzepte für eine verantwortungsvolle Unternehmensführung implementiert haben.** Die systematische Integration und das Monitoring, die für die Berichterstattung und Dokumentation der Lieferkettensorgfaltspflicht erforderlich sind, sind jedoch bisher begrenzt. Vor allem bei **kleinen und mittleren Unternehmen** ist **die Wahrscheinlichkeit geringer, dass sie die notwendigen Maßnahmen bereits umgesetzt haben** (Meyer und Reinstaller, 2022). Das ist nicht überraschend. Strengere Beschaffungsstandards einzelner

Importeure, selbst großer Unternehmen, würden kaum messbare Auswirkungen auf die Menschenrechtslage oder die Umweltverschmutzung in Entwicklungsländern haben, während sie die Beschaffungskosten zwangsläufig erhöhen. **Die Anreize für Unternehmen, eigenständig zu handeln, sind daher zu gering. Um diese Variante der „Tragödie der Allmende“ zu lösen, ist staatliches Handeln gerechtfertigt.**

5. In einer Reihe von Ländern wurden bereits Gesetze zur Sorgfaltspflicht erlassen, um die Lieferkette zu regulieren. Dies ist insbesondere in Frankreich (Loi de vigilance, in Kraft ab 2017) und Deutschland (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, LkSG, in Kraft ab 2023) der Fall. Die EU arbeitet an einer eigenen Richtlinie für die Lieferkettensorgfaltspflicht für Unternehmen (**Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CS3D**), die nach ihrer Verabschiedung durch die EU-Institutionen im nationalen Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss. **Um die Integrität des EU-Binnenmarktes zu gewährleisten, ist ein gemeinsamer Rahmen sinnvoller als ein Nebeneinander möglicherweise inkonsistenter nationaler Vorschriften.** Sowohl bei der Ausarbeitung von EU-Richtlinien als auch bei der anschließenden nationalen Gesetzgebung sollte auf den bestehenden Rechtsvorschriften aufgebaut und diese verbessert werden.
6. Die CS3D lehnt sich eng an die **Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen** (Corporate Sustainability Reporting Directive CSRD) an, die Anfang dieses Jahres in Kraft trat. Sie ist Teil eines umfassenderen Trends, die Verantwortung für die Durchsetzung internationalen Rechts von den Regierungen auf Einzelpersonen und Unternehmen zu verlagern. Zu den jüngsten EU-Rechtsvorschriften zur Förderung nachhaltiger Praktiken in den europäischen Lieferketten gehören die EU-Verordnung zur Abholzung von Wäldern, die EU-Holzverordnung, die Verordnung über Konfliktminerale und der Entwurf einer Verordnung zum Verbot von Produkten, die in Zwangsarbeit hergestellt wurden. **Dieser Policy Brief befasst sich primär mit der praktischen Umsetzung der Richtlinie. Die grundsätzliche Entscheidung zur Übernahme der Regelung wird als gegeben vorausgesetzt** (siehe z.B. Tichy (2023) für eine kritische Einordnung der EU-Politik).
7. **Die Europäische Kommission hat einen Text für eine Richtlinie für die Lieferkettensorgfaltspflicht für Unternehmen (CS3D) vorgelegt.** Der Rechtsausschuss des EU-Parlaments hat mehrere Änderungen angeregt, die das Parlament am 1. Juni als seinen Standpunkt angenommen hat. Inzwischen hat der Trilog – interinstitutionelle Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Rat und der Europäischen Kommission – begonnen. Sobald die CS3D formell verabschiedet ist – möglicherweise im Frühjahr 2024 – haben die Mitgliedstaaten zwei bis drei Jahre Zeit, diese in nationales Recht umzusetzen. Das bedeutet, dass Länder wie Österreich, die noch keine Gesetze zur Lieferkettensorgfaltspflicht haben, ein nationales Lieferkettengesetz schaffen müssen. Länder wie Deutschland, Frankreich oder die Niederlande, die bereits über einschlägige Rechtsvorschriften verfügen, müssten sicherstellen, dass ihre Gesetze nicht hinter den in der EU-Richtlinie festgelegten Standards zurückbleiben.
8. Kurz gesagt **wären Unternehmen verpflichtet, ihr eigenes Verhalten sowie das ihrer direkten und indirekten Zulieferer einer Sorgfaltsprüfung zu unterziehen.** Sie müssten alle tatsächlichen oder potenziellen negativen Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt in ihren eigenen Betrieben, in ihren Tochtergesellschaften und in der Wertschöpfungskette ermitteln und verhindern, abmildern oder beenden. Die CS3D würde von Unternehmen verlangen, die Sorgfaltspflicht in ihre Strategien und Managementsysteme zu integrieren, um Risiken zu erkennen. Die Unternehmen müssten Risikomanagementsysteme und einen Beschwerdemechanismus einführen. Sie müssten einen Jahresbericht erstellen, in dem sie ihre Bemühungen und Ziele im Bereich der Sorgfaltspflicht beschreiben und die Wirksamkeit der Sorgfaltspflichtmaßnahmen überwachen.
9. Der CS3D-Vorschlag unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht von früheren Rechtsvorschriften zur Lieferkette. Erstens ist er einer der wenigen, der sowohl Menschenrechte als auch Umweltauswirkungen von Wertschöpfungsketten abdeckt. Zweitens **bezieht er sich auf direkte und**

indirekte Zulieferer sowie auf vor- und nachgelagerte Bereiche der Wertschöpfungskette. Drittens geht er einen Schritt weiter als frühere Berichterstattungspflichten, da er von Unternehmen verlangt, ihre Strategien zur Risikominderung offenzulegen.

10. Für EU-Unternehmen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, wird die CS3D **„Pflichten für Geschäftsführer:innen“** einführen. Dem Vorschlag zufolge umfassen diese Pflichten die Einführung und das Monitoring der Umsetzung von Sorgfaltspflichtprozessen und die Integration der Sorgfaltspflicht in die Unternehmensstrategie. Um ihrer Pflicht nachzukommen und im besten Interesse des Unternehmens zu handeln, müssen Geschäftsführer:innen die Auswirkungen ihrer Entscheidungen auf Menschenrechte, Klimawandel und Umwelt berücksichtigen. Unternehmen, die gegen die neue Verordnung verstoßen, haben Sanktionen zu erwarten, darunter Geldbußen und Einhaltungsanweisungen. Die Opfer von Verstößen werden entschädigt.
11. **Die CS3D gilt unmittelbar für folgende Unternehmen:** (i) EU-Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten und einem Gesamtumsatz von mehr als 150 Mio. €; (ii) Nicht-EU-Unternehmen mit einem Umsatz auf dem EU-Markt von mehr als 150 Mio. €; (iii) EU-Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten und einem Gesamtumsatz von mindestens 40 Mio. €, wovon 50 % in einem Hochrisikosektor erzielt werden; (iv) Nicht-EU-Unternehmen mit einem Umsatz auf dem EU-Markt von mehr als 40 Mio. €, wovon 50 % in einem Hochrisikosektor erzielt werden.
12. **Jüngste Untersuchungen von ASCII zeigen, dass praktisch jedes Unternehmen in Europa bei Betrachtung indirekter Lieferbeziehungen Risiken ausgesetzt ist.** Das liegt daran, dass die Liefernetzwerke extrem dicht sind: Im Durchschnitt gibt es 30-50 Zulieferer pro Unternehmen. Große Unternehmen haben bis zu 10.000 Zulieferer und bis zu 100.000 Kunden. In Österreich beträgt die Wahrscheinlichkeit, dass ein Importeur ab der zweiten Stufe in der Lieferkette einer risikobehafteten Produkt-/Länderkombination ausgesetzt ist, nahezu 100 %. Dies ist für kleine, offene Volkswirtschaften nicht ungewöhnlich. Aber auch Unternehmen in den größeren und/oder weniger offenen EU-Ländern sind ab der dritten (oder höheren) Stufe in der Lieferkette fast vollständig exponiert (Hurt et al., 2023).
13. Damit die Unternehmen nachteilige Auswirkungen in ihrer Wertschöpfungskette erkennen und angemessene Aktivitäten setzen können, sind die Sorgfaltspflichten im Entwurf der Richtlinie auf **"etablierte Geschäftsbeziehungen"** beschränkt. Etablierte Geschäftsbeziehungen sind direkte und indirekte Geschäftsbeziehungen, die dauerhaft sind oder voraussichtlich dauerhaft sein werden und keinen unbedeutenden oder nebensächlichen Teil der Wertschöpfungskette darstellen. Die Einstufung einer Beziehung als "etabliert" sollte in regelmäßigen Abständen, mindestens jedoch alle zwölf Monate, neu bewertet werden. Wenn die direkte Geschäftsbeziehung eines Unternehmens als etabliert gilt, sollten auch alle damit verbundenen indirekten Geschäftsbeziehungen zu diesem Unternehmen als etabliert gelten. **Die Interpretation dieser Formulierung wird kritisch für die Reichweite und somit der Effektivität der Richtlinie sein.**
14. Um die Auswirkungen der CS3D abzuschätzen, kann man sich auf einen **wachsenden Bestand an Forschungsarbeiten über die Auswirkungen von Handelskosten auf das Verhalten von Unternehmen** stützen. Beginnend mit Melitz (2003) haben theoretische und empirische Arbeiten gezeigt, wie Unternehmen unterschiedlicher Größe auf Veränderungen der Handelskosten reagieren. Wenn die Fixkosten für die Beschaffung bei einem bestimmten ausländischen Zulieferer steigen, werden Geschäftsbeziehungen mit geringem Volumen aufgegeben, da die damit erzielten operativen Gewinne die Fixkosten nicht mehr decken. Im allgemeinen Gleichgewicht ermöglicht dies größeren Anbietern, Marktanteile auf Kosten kleinerer Anbieter zu gewinnen, wodurch sich die **Zahl der Anbieter und der Grad der Diversifizierung verringern**. Helpman et al. (2008) dehnen dieses Ergebnis auf einen Mehrländerrahmen aus und zeigen, dass höhere fixe Handelskosten den Handel zwischen Ländern gänzlich zum Erliegen bringen, es sei denn, der erzielbare Betriebsüberschuss auf Unternehmensebene übersteigt die Fixkosten der Aufrechterhaltung der Beziehung. Das **Ziel der Richtlinie** ist, **dass europäische Unternehmen die lokalen Bedingungen in Drittländern**

verbessern, anstatt sich zurückzuziehen (Stay&Improve statt Cut&Run). Wenn die Aktivitäten von Unternehmen nicht rentabel sind kommt es aber zu einem Rückzug. Dann bestehen keine weiteren rechtlichen Mittel um die Ziele der Richtlinie durchzusetzen.

15. Die **CS3D erhöht die Kosten des Handels pro Zulieferer**. Sie bedeutet zusätzliche direkte Fixkosten für Importeure, um die in der Verordnung festgelegten Verpflichtungen zu erfüllen. Dies wird vom Deutschen Bundestag in seiner Gesetzesfolgenabschätzung anerkannt. Diese enthält auch Schätzungen der direkten Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Sorgfaltspflichten. Diese Berechnung bleibt jedoch unvollständig. Das Kernproblem besteht darin, dass europäische Importeure nicht in der Lage sind, ex ante zu beurteilen, ob ein bestimmter Zulieferer „sauber“ ist oder nicht. Infolgedessen müssen die Unternehmen in kostspielige Monitoringaktivitäten investieren. Ein verstärktes Monitoring wird die Wahrscheinlichkeit von Menschenrechtsverletzungen oder Umweltverbrechen verringern, aber es wird nicht gänzlich ausschließen können, dass sich ein ausländischer Zulieferer seiner Verantwortung entzieht. Dies bedeutet, dass ein Risiko bestehen bleibt, das, wenn es sich materialisiert und bekannt wird, zu Reputationskosten für den Importeur und/oder sogar zu finanziellen Konsequenzen führen kann. Letztere können trotz geringen Risikos hoch sein, denn die Geldbußen sind erheblich (bis zu 2 % des Umsatzes). Die effektiven Fixkosten ergeben sich also aus der Summe der direkten (bürokratischen) Kosten plus der Wahrscheinlichkeit des Scheiterns mal der Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung mal der Summe der Geldbußen und der Reputationskosten.
16. Unternehmen werden sich aus dem Ausland **zurückziehen, wenn sie ein zu hohes Schadensrisiko sehen**. Das kann in Drittländern dazu führen, dass selbst „saubere“ ausländische Zulieferer in Europa Geschäfte verlieren, weil sie nicht von richtlinienverstoßenden Firmen unterschieden werden können. **Dieses Selektionsproblem bedeutet, dass eine CS3D, die die effektiven Kosten für Großkunden für europäische Importeure erhöht, am Ende die falschen ausländischen Unternehmen treffen kann**. Verschärft wird das Problem durch rechtliche Unklarheiten der CS3D-Bestimmungen. So ist es beispielsweise schwierig, ex ante zu bestimmen, wie viel Aufwand ein Unternehmen betreiben muss, um die Sorgfaltspflichten zu erfüllen. Im Laufe der Zeit wird dies durch bewährte Praktiken und durch Gerichte bestimmt werden. Es besteht jedoch nach wie vor die Gefahr, dass ein Unternehmen – mit oder ohne Begründung – beschuldigt wird, seinen Sorgfaltspflichten nicht nachgekommen zu sein, nachdem ein Risiko eingetreten ist.
17. Der Rückzug von EU-Importeuren aus bestimmten Herkunftsländern **reduziert den Grad der Diversifizierung der EU-Einfuhren**. Dies hat auch negative Auswirkungen auf arme Länder, die den Zugang zum EU-Exportmarkt verlieren. Da es sich bei den Exporteuren in Drittländern zwangsläufig um formelle Unternehmen handelt, kann die CS3D die Beschäftigung in den informellen Sektor verlagern, wo die Situation in Bezug auf Menschenrechte, Arbeitsnormen und Umweltverschmutzung wesentlich schlechter ist. Schließlich kann ein Rückzug der EU-Importeure zu Handelsumlenkungen führen, wobei Importeure aus anderen Ländern, z. B. China, die Lücke füllen. Es gibt keine umfassenden ökonomischen Evaluierungsstudien zu bestehenden Sorgfaltspflichtgesetzen. Erste Erkenntnisse hinsichtlich des französischen Gesetzes zeigen aber, dass sich französische Importeure nach Inkraftsetzung des *Loi de Vigilance* aus kleinen und riskanten Ländern zurückgezogen haben (Kolev und Neligan, 2021).
18. Die vorgeschlagene CS3D **könnte zu einer Machtverschiebung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)**, die nach wie vor das Rückgrat der europäischen Wirtschaft bilden, zu internationalen Großunternehmen führen. Die KMU könnten Schwierigkeiten haben, die Belastung zu bewältigen, was zu einer größeren Bedeutung der großen globalen Unternehmen führen könnte, die weniger von der EU beeinflusst werden. Diese Verlagerung könnte die angestrebten Ziele untergraben, insbesondere im Bereich der Wirtschafts- oder Unternehmenspolitik. Eine Verlangsamung der

Unternehmensdynamik als Folge eines Wachstumsmusters, das große, internationale Unternehmen begünstigt, könnte den Strukturwandel behindern.

19. Die Politik sollte das Risiko unerwünschter Nebenwirkungen minimieren. Zuerst muss man einen Anstieg der Fixkosten auf Unternehmensebene eindämmen. Dies lässt sich am besten damit erreichen, dass die Kosteneffizienz des Monitoringsystems insgesamt maximiert wird. Nehmen wir ein Netz von M Käufern in der EU und N Verkäufern im Ausland. Um Effizienz zu erreichen, ist es natürlich besser, die N potenziellen Verkäufer zu monitoren als die $M \times N$ potenziellen bilateralen Beziehungen. In einem globalen Netzwerk, in dem jedes der K Unternehmen potenziell Käufer und Verkäufer für jedes andere Unternehmen ist, reduziert der Fokus auf Unternehmen anstatt Beziehungen die Monitoring-Aktivitäten von $K \times (K - 1)$ auf K , d. h. fast auf das Quadrat. Anders ausgedrückt: Um die Gesamtkosten der Umsetzung der Richtlinie zu senken sollte sich diese **auf die Knotenpunkte der Netze, d.h. auf Zulieferer, statt auf die Geschäftsverbindungen konzentrieren**. Das würde die Gesamtkosten, einschließlich der Fixkosten für Großkunden, erheblich reduzieren. **Niedrigere Kosten bedeuten, dass sich EU-ImpORTEURE weniger aus risikoreichen Ländern zurückziehen oder ihre Beschaffung innerhalb desselben Landes diversifizierter bleibt.**
20. Abhängig von der genauen Definition der Hochrisikosektoren schätzt ASCII, dass die CS3D direkt auf etwa 20.000 in der EU ansässige Unternehmen im Rahmen der CS3D Anwendung findet. Diese Unternehmen haben schätzungsweise 5 Millionen Lieferanten mit 9 Millionen Lieferbeziehungen. Darüber hinaus werden diese Unternehmen ihre eigenen Lieferketten überwachen müssen. ASCII schätzt, dass 30 Millionen EU-Unternehmen und praktisch alle globalen Unternehmen, die in die EU importieren, nicht mehr als drei Ebenen im Liefernetzwerk von den ursprünglichen 20.000 Unternehmen entfernt sind. Somit müsste **ein Maximum von 900 Millionen Lieferbeziehungen** im Rahmen der CS3D überwacht werden. Steuerdaten auf Unternehmensebene aus Ungarn zeigen, dass 30-50 % der Lieferbeziehungen länger als ein Jahr bestehen, was auf ein hohes Maß an zeitlicher Stabilität in den Liefernetzen schließen lässt (Borsos und Stancsics, 2020). Daher ist es wahrscheinlich, dass praktisch alle Unternehmen immer noch direkt oder indirekt einem Risiko in Liefernetzen ausgesetzt sind, in denen die Verbindungen mindestens ein Jahr lang bestehen, es sei denn, die Sorgfaltspflicht konzentriert sich auf eine kleine Teilmenge der Verbindungen.
21. **Die Wirksamkeit der CS3D wird durch den Fokus auf ausländische Zulieferer** erheblich gesteigert, wenn ein nicht konformer Anbieter riskiert, alle Käufer in der EU zu verlieren und nicht nur einen einzigen. Dieses Risiko vervielfacht den Anreiz für den Zulieferer zur Einhaltung der Vorschriften. Das bedeutet, dass ein Multiplikatoreffekt durch den EU-Binnenmarkt zum Tragen kommt. ASCII schätzt, dass es etwa 750.000 Lieferbeziehungen von außereuropäischen Unternehmen zu Unternehmen gibt, die von der Regulierung betroffen sind.
22. Um das Monitoring von der bilateralen auf die Zuliefererebene zu verlagern, ist **ein Zertifizierungssystem erforderlich**. Grundsätzlich kann eine solche Zertifizierung auf Länder- oder Unternehmensebene erfolgen und von öffentlichen Behörden oder spezialisierten Privatunternehmen durchgeführt werden. Sie kann auch zu Negativlisten (ausdrücklicher Ausschluss bestimmter Länder oder Zulieferer) oder zu Positivlisten (ausdrückliche Aufnahme bestimmter Länder oder Zulieferer) führen. Bei Unternehmen, die auf einer Negativliste stehen, ist keine bilaterale Sorgfaltsprüfung erforderlich, da die potenziellen Zulieferer bereits offiziell von den EU-Lieferketten ausgeschlossen sind; bei Unternehmen, die auf einer Positivliste stehen, ist keine bilaterale Sorgfaltsprüfung erforderlich, da die potenziellen Zulieferer bereits geprüft und für „sicher“ erklärt wurden.
23. **Negativlisten** sollten von Behörden, z.B. einer europäischen Version des deutschen Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), gemäß den Bestimmungen einer adaptierten CS3D erstellt und geführt werden. Verschiedene Akteure – von Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden, NROs bis hin zu Privatpersonen – sollten die Möglichkeit haben, den für die Listen zuständigen Behörden Informationen zukommen zu lassen. Auch **Positivlisten** von Staaten würden von öffentlichen Stellen

erstellt werden. Die Aufnahme eines Landes oder eines ausländischen Unternehmens auf die Negativliste durch eine EU-Behörde würde zweifellos politischen Widerstand im Ausland hervorrufen, einschließlich der Gefahr von Vergeltungsmaßnahmen. Dies ist nicht unbedingt ein Nachteil. In bestimmten Fällen ist die Politisierung des Prozesses sogar zu begrüßen. Wenn die Entscheidung, ob aus einem bestimmten Land importiert wird oder nicht, den EU-Importeuren oder Gerichten überlassen wird, werden geopolitische Erwägungen aus der Debatte ausgeklammert, obwohl es im europäischen Interesse sein kann, sie einzubeziehen. So kann es beispielsweise politisch wünschenswert sein, weiterhin Waren aus einem Hochrisikoland zu beziehen, wenn die Entkopplung dazu führen würde, dass die ausländische Regierung ihre Loyalität ändert.

24. **Positivlisten auf Unternehmensebene könnten von spezialisierten privaten Unternehmen erstellt werden.** Dies würde die Schaffung eines Zertifizierungsmarktes bedeuten, ähnlich dem Markt für Finanzprüfungen. Diese privaten Unternehmen würden sowohl die öffentlichen Aufsichtsaufgaben als auch die Haftung übernehmen. Die zertifizierenden Unternehmen müssten von Behörden beauftragt werden, eine Sorgfaltsprüfung durchzuführen und ein Zertifikat für einen bestimmten Zeitraum auszustellen, das die Kunden des ausländischen Unternehmens in der EU von der Durchführung einer bilateralen Sorgfaltsprüfung befreit. Diese spezialisierten Unternehmen würden für ihre Dienste eine Gebühr verlangen. Entscheidend ist, dass sie die Haftung für ihre Sorgfaltsprüfungen übernehmen, so dass die EU-Importeure selbst vollständig entlastet wären. Die EU-Behörden müssten solche Zertifizierungsunternehmen akkreditieren und beaufsichtigen.

25. **Vorteile eines lieferantenbasierten Ansatzes von Positivlisten:**

- a. Durch die Bündelung der Kosten für die Sorgfaltspflicht erhöht ein Positivlistenkonzept die Effizienz des Überwachungssystems erheblich. Die Wirksamkeit wird auch dadurch erhöht, dass die Nichteinhaltung der Vorschriften durch einen einzigen Anbieter zur Streichung dieses Anbieters von der Liste für den gesamten EU-Markt führt. Dadurch werden die Anreize zur Einhaltung der Vorschriften mithilfe der Verhandlungsmacht des Binnenmarkts stark erhöht. Infolgedessen sind **sowohl die Effizienz als auch die Wirksamkeit eines Systems, das sich auf den Hersteller konzentriert, um vieles höher als die eines Systems, das sich auf die bilaterale Beziehung konzentriert.**
- b. Sobald ein Zulieferer zugelassen und zertifiziert ist, kann das europäische Gütezeichen von Importeuren in der ganzen Welt verwendet werden. Die Zulieferer haben deshalb ein Interesse daran, zertifiziert und gelistet zu werden. Dies verleiht der EU-Maßnahme mehr Gewicht und schafft den gewünschten „**Brussels Effect**“ (Anu Bradford, 2020). Ohne diesen Mechanismus würde das CS3D-Siegel nur für ausländische Exporteure gelten, die in die EU verkaufen.
- c. Eine CS3D, die es Unternehmen ermöglicht, die Haftung an spezialisierte Zertifizierungsunternehmen auszulagern, würde eine **europäische Zertifizierungsbranche** schaffen, die globale Standards setzen und Chancen in vielen Volkswirtschaften und Rechtsordnungen nutzen könnte. Die bestehende Struktur der komparativen Vorteile versetzt die EU in eine gute Ausgangsposition.

26. Die CS3D sollte, wie derzeit vorgesehen, in den Fällen Anwendung finden, in denen **ein Anbieter weder in einer Positiv- noch in einer Negativliste aufgeführt ist.**

Literaturverzeichnis

- Borsos, Andras, and Martin Stancsics (2020). Unfolding the hidden structure of the Hungarian multi-layer firm network. MNB Occasional Papers No. 139, Magyar Nemzeti Bank, Budapest, <https://www.econstor.eu/handle/10419/241068>.
- Bradford, Anu (2020). The Brussels effect: How the European Union rules the world. Oxford University Press, USA.
- Cherniwchan, Jevan, Brian Copeland, and Scott Taylor (2017), Trade and the Environment: New Methods, Measurements, and Results, *The Annual Review of Economics* 9: 59-85
- Felbermayr, Gabriel and Jasmin Gröschl (2013), Natural disasters and the effect of trade on income: A new panel IV approach, *European Economic Review* 58: 18-30 (<https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2012.11.008>).
- Feyrer, James (2019), Trade and income — Exploiting Time Series in Geography, *American Economic Journal: Applied Economics* 11(4): 1-35 (<https://doi.org/10.1257/app.20170616>).
- Feyrer, James (2021), Distance, trade, and income — The 1967 to 1975 closing of the Suez canal as a natural experiment, *Journal of Development Economics* 153: 102708 (<https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2021.102708>).
- Helpman, Elhanan (2021), *Globalization and Inequality*, Cambridge (MA): Harvard University Press (<https://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674984608>).
- Helpman, Elhanan, Marc Melitz and Yona Rubinstein (2008), Estimating Trade Flows: Trading Partners and Trading Volumes, *Quarterly Journal of Economics* 123: 441–487 (<https://doi.org/10.1162/qjec.2008.123.2.441>).
- Hurt, Jan, Katharina Ledebur, Birgit Meyer, Klaus Friesenbichler, Markus Gerschberger, Stefan Thurner, and Peter Klimek (2023). Supply Chain Due Diligence Risk Assessment for the EU: A Network Approach to estimate expected effectiveness of the planned EU directive. Supply Chain Intelligence Institute Austria. Mimeo.
- Kolev, Galina V., and Adriana Neligan. (2021), Trade Effects of Supply Chain Regulations: Empirical Evidence from the Loi de Vigilance, Working paper, presented at the Research Conference on Sustainability of Global Value Chains, 7 December 2021.
- Melitz, Marc J. (2003). "The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity." *econometrica* 71.6: 1695-1725, (<https://doi.org/10.1111/1468-0262.00467>).
- Meyer, Birgit, and Andreas Reinstaller (2022). Doing Well by Doing Good: Verantwortungsvolles Unternehmertum als Wettbewerbsvorteil österreichischer Unternehmen. No. 2022-04. FIW-Research Reports.
- Tichy, Gunther (2023), „Sic transit gloria, Europa?“, in: Michael Steiner Ed., WAS 116: transit, 2023, LitVerlag Münster/Wien, 67-78.
- United Nations (2011), *Guiding Principles on Business and Human Rights*, New York and Geneva (https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_en.pdf)
- V-Dem Institute (2023), *Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization*, University of Gothenburg (https://www.v-dem.net/documents/30/V-dem_democracyreport2023_highres.pdf).