



Das Sorgfaltspflichtengesetz: Wird es kommen und wenn ja, wie?



Rechtsanwältin
Britta Brass,
Justiziarin
des BTGA e.V.

Spätestens seit der Brandkatastrophe im pakistanischen Karachi, bei der 258 Menschen wegen fehlenden Brandschutzes in einer KiK-Zulieferfabrik qualvoll ums Leben kamen, sind die Produktionsbedingungen in Lieferketten in den Fokus der deutschen Öffentlichkeit gerückt.

Globale Wertschöpfungsketten machen 80 Prozent des Welthandels aus und sind Existenzgrundlage für über 450 Millionen Menschen. Bei allen wirtschaftlichen Vorteilen eines globalen Marktes muss der Schutz von Mensch und Umwelt mehr in den Blick der Akteure gerückt werden. Hier soll das so genannte Sorgfaltspflichtengesetz einen verlässlichen Rahmen schaffen.¹

I. Schaffung eines gesetzlichen Rahmens

Bereits 2011 begegnete der UN-Menschenrechtsrat dem wachsenden Problem produktionsbezogener Menschenrechtsverletzungen mit den „Guiding Principles on Business and Human Rights“. Hierauf fußt der „Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte“ (NAP) aus dem Jahr 2016, mit dem die Leitprinzipien der Vereinten Nationen auch für die Aktivitäten deutscher Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten umgesetzt werden sollten. Der NAP verzichtete auf jegliche Verbindlichkeit und setzte auf die freiwillige Umsetzung der Vorgaben. Die Bundesregierung hat in den Jahren 2018 und 2020 in einem Monitoring die Umsetzung der Vorgaben überprüft, mit dem Ergebnis, dass der gesetzte Zielwert von 50 Prozent verfehlt wurde.²

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD aus dem Jahr 2018 heißt es: „Falls die wirksame und umfassende Überprüfung des NAP 2020 zu dem Ergebnis kommt, dass die freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen nicht ausreicht, werden wir national gesetzlich tätig und uns für eine EU-weite Regelung einsetzen.“³ Demnach stünde jetzt die gesetzliche Regelung in Form eines Sorgfaltspflichtengesetzes auf dem Plan.

Am Beispiel der genannten Brandkatastrophe hat sich gezeigt, dass die geltenden zivilrechtlichen Bestimmungen zu keinen befriedigenden Ergebnissen führen. Zwar profitieren inländische Mutterunternehmen wirtschaftlich von ihren Tochter- oder Partnerunternehmen im Ausland, sie werden aber als unabhängige juristische Personen behandelt. Haftungssubjekt bei Verstößen gegen menschenrechtliche Schutzbestimmungen im Ausland ist daher das Tochterunternehmen vor Ort – an dessen Sitz es aber oftmals an entsprechenden juristischen Regelungen oder der Jurisdiktionsgewalt fehlt. Die Inanspruchnahme des Mutterunternehmens scheitert in der Regel an fehlenden vertraglichen Beziehungen, sodass den Geschädigten oft nur der Rückgriff auf deliktische Schadensersatzansprüche bleibt. Abgesehen davon, dass bei deliktischen Handlungen grundsätzlich das Recht desjenigen Staates anwendbar ist, in dem der Schaden eintritt, wären Zulieferunternehmen weder Organe im haftungsrechtlichen Sinn (§§ 823 Abs.1 i. V.m. 31 BGB) noch Verrichtungsgelhilfen (§ 831 BGB). Es spricht für sich, dass Klagen dieser Art bislang nie gewonnen wurden.

Auch die geltenden völkerrechtlichen Bestimmungen helfen nicht weiter, denn das Völkerrecht bindet als zwischenstaatliches Recht grundsätzlich Staaten und keine Wirtschaftsunternehmen.

Es ist daher nicht verwunderlich, dass eine gesetzliche Regelung breite Unterstützung aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft erfährt, wobei allenthalben eine maßvolle und verantwortungsbewusste Umsetzung angemahnt wird.

1. Extraterritoriale Staatenpflichten

Grundlage für ein Sorgfaltspflichtengesetz wäre die menschenrechtliche Schutzpflicht. Sie verpflichtet den Staat zu wirksamen Maßnahmen, um Menschenrechtsverletzungen durch andere zu verhindern, einschließlich Unternehmen. Das umfasst auch den Erlass von Gesetzen. Die menschenrechtliche Schutzpflicht erstreckt sich grundsätzlich auf Menschen, die der Hoheitsgewalt des jeweiligen Staates unterworfen sind – die sich also auf dessen Territorium aufhalten bzw. über die der Staat die „tatsächliche Kontrolle“ ausübt. Das Sorgfaltspflichtengesetz soll aber Regelungen für solche Fälle treffen, in

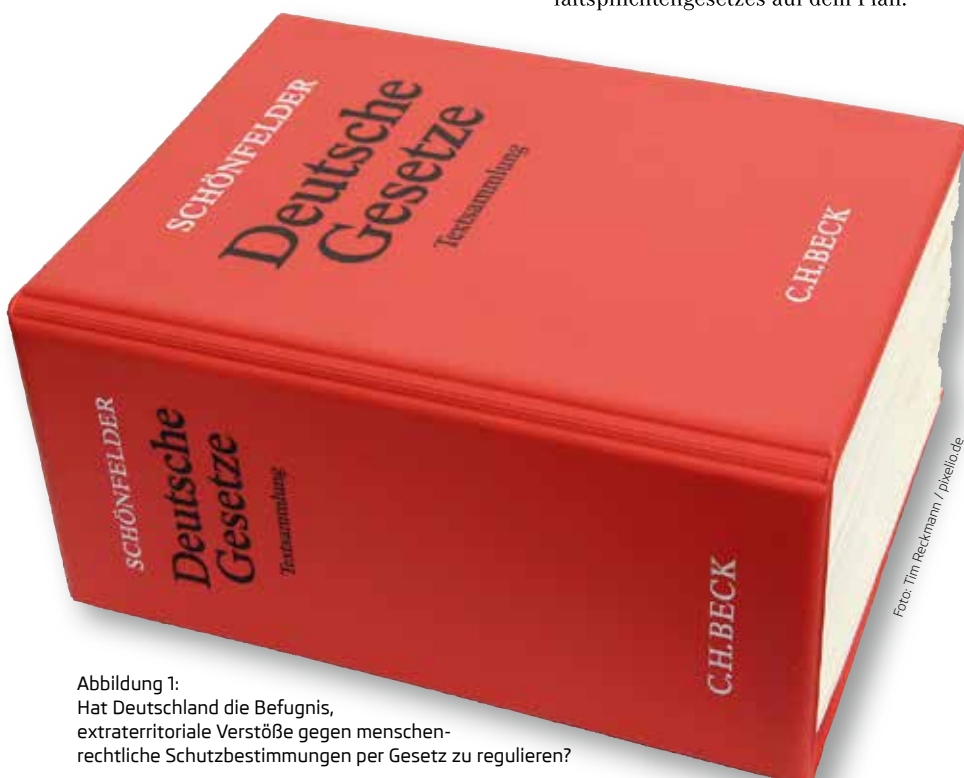


Foto: Tim Reckmann / pixelio.de

Abbildung 1:
Hat Deutschland die Befugnis,
extraterritoriale Verstöße gegen menschen-
rechtliche Schutzbestimmungen per Gesetz zu regulieren?



Abbildung 2: Bereits 1948 verabschiedeten die Vereinten Nationen die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“.

denen sich Menschenrechtsrisiken außerhalb des eigenen Staatsgebietes verwirklichen.

Aufgrund der Globalisierung sind Staaten heute politisch, wirtschaftlich, sozial und kulturell miteinander vernetzt, weshalb der Schutz fundamentaler Menschenrechte einhellig nicht mehr als rein innerstaatliche Angelegenheit angesehen wird. Aber lässt sich hieraus eine Gesetzgebungskompetenz ableiten?

Bereits im Jahr 1948 schreibt die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen in Artikel 28 fest, dass

jeder Mensch einen Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung hat, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten [Menschenrechte] voll verwirklicht werden können.⁴ Auch der „Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit“ aus dem Jahr 1966 verpflichtet die Vertragsstaaten zu „[...] internationaler Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, [...] um [...] vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen [...] die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte [Menschenrechte] zu erreichen.“⁵

Diese Grundgedanken werden in den „Maasrichter Prinzipien“ fortgeführt, wonach menschenrechtliche Staatenpflichten auch dann bestehen, wenn Handlungen oder Unterlassungen eines Staates „vorhersehbare Auswirkungen“ auf Menschenrechte außerhalb seines Territoriums haben, und wenn ein Staat „in der Lage ist, durch seine exekutive, legislative oder judikative Gewalt [...] entscheidenden Einfluss“ auf die Verwirklichung von Menschenrechten außerhalb seines Territoriums auszuüben oder entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.“⁶ Im Ergebnis kann davon ausgegangen werden, dass Deutschland die völkerrechtliche Befugnis hat, extraterritoriale Verstöße gegen menschenrechtliche Schutzbestimmungen per Gesetz zu regulieren.

Diese Einschätzung spiegelt auch die Entwicklungen in anderen Staaten wider. So wird in den Ländern des Common Law bereits heute von der Rechtsprechung in verschiedenen Fällen eine unternehmerische „duty of care“ angenommen, zudem hat Großbritannien bereits im Jahr 2015 den „Modern Slavery Act“ erlassen. Frankreich folgte im Jahr 2017 mit dem „Droit de Vigilance“⁷ und die Niederlande verabschiedeten im Jahr 2019 den „Child Labor Due Diligence Act“. Auch in Norwegen wird aktuell ein entsprechender Gesetzentwurf diskutiert und in der Schweiz steht eine Volksabstimmung dazu bevor.

2. Ausgestaltung eines Sorgfaltspflichtengesetzes

Ziel eines Sorgfaltspflichtengesetzes muss sein, eine Verkehrssicherungspflicht mit angemessenen und zumutbaren Maßnahmen zu schaffen, in deren Rahmen die Umstände des Einzelfalls berücksichtigt werden können.

Die Bundesministerien für Arbeit und Soziales und für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung legten im Juni 2020 gemeinsame „Eckpunkte eines Bundesgesetzes über die Stärkung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in globalen Wertschöpfungsketten (Sorgfaltspflichtengesetz)“⁸ vor. Demnach sollen in Deutschland ansässige Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten zukünftig Verantwortung dafür tragen, dass sich ihre Aktivitäten nicht nachteilig auf Menschenrechte auswirken und dass angemessene Maßnahmen zur Prävention und Abhilfe ergriffen werden. Deutsche Unternehmen sollen sicherstellen, dass ihre Lieferanten im Ausland soziale und ökologische Mindeststandards einhalten und ein systematisches Risikomanagement ein-



führen. Hierzu müssen zunächst mögliche Risiken ermittelt werden, indem die Auswirkung der Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen des Unternehmens auf international anerkannte Menschenrechte geprüft wird. Zu diesem Zweck soll ein Beschwerdeverfahren eingerichtet werden, um eine frühzeitige Erkennung von Verstößen zu ermöglichen. Sodann sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um diesen Risiken zu begegnen. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen muss kontinuierlich überprüft werden.

II. Schaffung einer Haftungsnorm

Nach den oben genannten Eckpunkten sollen die Unternehmen jährlich transparent über ihre entsprechenden Aktivitäten an eine mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattete Bundesbehörde berichten. Festgestellte Verstöße sollen ein angemessenes Bußgeld oder einen zeitlich begrenzten Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen zur Folge haben können. Zudem soll es möglich sein, Schadensersatzansprüche auf dem Zivilrechtsweg individuell durchzusetzen.

Viele Unternehmen ergreifen bereits heute umfangreiche Maßnahmen, um ihre Sorgfaltspflichten zu erfüllen und nehmen ihre globale Verantwortung ernst. Dennoch ist der Zweck des Schutzes von Menschenrechten so hoch anzusiedeln, dass das Sorgfaltspflichtengesetz kein „zahnloser Tiger“ bleiben darf, vielmehr bedarf es der Aufnahme einer konkreten Haftungsnorm.

Eine solche Haftungsnorm sollte den Schadensersatz im Fall eines kausalen, rechtswidrigen Schadens und die effektive Prävention potenzieller Menschenrechtsverletzungen entlang der Lieferketten deutscher Unternehmen gleichermaßen berücksichtigen. Eine Untergliederung in einen objektiven und einen subjektiven Tatbestand wäre sinnvoll, wobei der objektive Tatbestand Abstufungen zwischen der Haftung für eigenes Handeln und Organhandeln, für Anstiftung und Teilnahme, für Tochterunternehmen oder für selbstständig handelnde Geschäftspartner und der subjektive Tatbestand hinsichtlich des Grades des Verschuldens vornehmen sollte.

Das Durchsetzen einer wie auch immer gestalteten Haftungsnorm wird wesentlich von der Beweislastregelung abhängen. Im deutschen Deliktsrecht tragen grundsätzlich Anspruchstellerinnen bzw. Anspruchsteller die volle Darlegungs- und Beweislast. Eine solche Beweislastregelung würde im Falle von Menschenrechtsverletzungen mit multinationalem Bezug mangels ausreichendem Informationszugang der Anspruchstellerinnen bzw. Anspruchstel-

ler praktisch zu einer Aushöhlung der Haftungsnorm führen. Das andere Extrem wäre die Beweislastumkehr, kraft derer den Anspruchsgegner die Darlegungs- und Beweislast dafür träfe, dass er seine menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten gewahrt hat. Auch das wäre wenig sachgerecht, da nicht alle Kommunikationsprozesse immer lückenlos nachvollzogen werden können. Einer vermittelnden Lösung, die zugunsten des Anspruchstellers von der widerlegbaren Vermutung eines sorgfaltswidrigen Verhaltens ausgeht, dem Unternehmer aber die Möglichkeit gibt, die Vermutung durch den Nachweis von Schutzmaßnahmen zu entkräften, wäre daher der Vorzug zu geben.

Eine solche Haftungsnorm wäre Teil eines deutschen Gesetzes, sodass sich auch hier die Frage nach der internationalen Anwendbarkeit stellen würde. Grundsätzlich wäre eine wie auch immer ausgestaltete Haftungsnorm im deutschen Sorgfaltspflichtengesetz nicht ohne Weiteres in Fällen von Menschenrechtsverletzungen entlang der Lieferkette anwendbar, weil bei Schadensersatzklagen aus unerlaubter Handlung grundsätzlich das Recht des Erfolgsortes (Art. 4, Rom-II-Verordnung) gilt. Wenn aber der deutsche Gesetzgeber die Voraussetzungen für eine zivilrechtliche Haftung der deutschen Unternehmen schaffen würde, wäre es widersprüchlich, wenn er nicht auch für deren internationale Anwendbarkeit sorgen würde, da sie sonst leerliefe. Hier bietet Artikel 16 der Rom-II-Verordnung eine Hintertür, denn die Norm ermächtigt die mitgliedstaatlichen Gerichte dazu, als besonders zentral für die nationale Werteordnung empfundene Normen (so genannte Eingriffsnormen) durchzusetzen – unabhängig davon, welches Recht auf den Sachverhalt eigentlich anwendbar ist. In dem bereits erwähnten Eckpunktepapier ist festgeschrieben, dass das Gesetz so ausgestaltet werden soll, „dass die Voraussetzungen einer Eingriffsnorm nach EU-Recht erfüllt sind“. Das bedeutet, dass der deutsche Gesetzgeber den internationalen Geltungswillen im Gesetzestext, zumindest aber in der Gesetzesbegründung, deutlich zum Ausdruck bringen sollte.

III. Fazit

Die Zielsetzung eines Sorgfaltspflichtengesetzes ist legitim und richtig, aber bei der Umsetzung ist Fingerspitzengefühl gefragt: Weder darf eine Benachteiligung deutscher Unternehmen im internationalen Wettbewerb oder eine Wettbewerbsverzerrung die Folge sein, noch darf außer Acht gelassen werden, dass die Überwachung der Einhaltung von Menschenrechten in erster Linie

in staatlicher Verantwortung liegt und nicht auf die Unternehmen abgewälzt werden darf.

Aufgrund der Corona-bedingten Einschränkungen ist der internationale Handel aktuell und noch auf lange Sicht hin erheblich erschwert. Nicht nur die deutsche Wirtschaft, sondern die Wirtschaft weltweit befindet sich in einer Krise, deren Bewältigung noch Jahre erfordern wird. Eine zu aufernde Belastung der Unternehmen infolge eines Sorgfaltspflichtengesetzes wäre deshalb bei allen guten Absichten kontraproduktiv. Die Ausgestaltung des Sorgfaltspflichtengesetzes muss maßvoll, verantwortungsvoll und – wenn schon Betriebe mit 500 Mitarbeitern erfasst werden sollen – auch mittelfreundlich und praktikabel sein.

Vor dem Hintergrund, dass Deutschland am 1. Juli 2020 den Vorsitz der EU-Ratspräsidentschaft übernommen hatte, wäre es zudem zu überlegen gewesen, ob nicht einer Gesetzesinitiative auf EU-Ebene der Vorzug vor einem nationalen Gesetz zu geben wäre – zumal EU-Justizkommissar Reynders bereits Ende April 2020 angekündigt hatte, im Jahr 2021 einen Vorschlag für eine EU-weite Sorgfaltspflichten-Gesetzgebung vorzulegen. Eine europaweite Regelung würde ein europäisches Level-Playing-Field schaffen und so Wettbewerbsverzerrungen vermeiden. Kämen zuerst eine nationale und später eine europäische Regelung, würde das auch zu zusätzlichen Belastungen und Planungsunsicherheiten für Unternehmen führen. ◀

¹ Der Beitrag basiert auf dem Sachstand im Dezember 2020.

² Monitoring zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte, Auswärtiges Amt, 13.10.2020.

³ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 2018, S. 156, Rz. 7380 ff.

⁴ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1948, Art. 28.

⁵ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit (UN-Sozialpakt), 1966, Art. 2.

⁶ Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatspflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, 2011, II, Punkt 9.

⁷ Loi 2017-399 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

⁸ Eckpunkte eines Bundesgesetzes über die Stärkung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in globalen Wertschöpfungsketten (Sorgfaltspflichtengesetz), Juni 2020.