

TEXTE

49/2020

# Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht

Aspekte zur Integration von Umweltbelangen in ein  
Gesetz für globale Wertschöpfungsketten



TEXTE 49/2020

Ressortforschungsplanes Bundesministerium für  
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3718 13 102 0 – Teilbericht aus dem  
Forschungsvorhaben „Umweltbezogene und  
menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur  
Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung“  
FB000165/ZW,2

## **Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht**

Aspekte zur Integration von Umweltbelangen in ein  
Gesetz für globale Wertschöpfungsketten

von

David Krebs, Prof. Dr. Remo Klinger  
Geulen & Klinger Rechtsanwälte, Berlin

Dr. Peter Gailhofer, Cara-Sophie Scherf  
Öko-Institut, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

## Impressum

### Herausgeber

Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
Tel: +49 340-2103-0  
Fax: +49 340-2103-2285  
[buergerservice@uba.de](mailto:buergerservice@uba.de)  
Internet: [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

[t/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

### Durchführung der Studie:

Geulen & Klinger Rechtsanwälte  
Schaperstr. 15  
10719 Berlin

### Abschlussdatum:

Februar 2020

### Fachbegleitung:

Fachgebiet I 1.4 Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Umweltfragen, nachhaltiger Konsum  
Christoph Töpfer

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, März 2020

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

### **Kurzbeschreibung: Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht: Aspekte zur Integration von Umweltbelangen in ein Gesetz für globale Wertschöpfungsketten**

Im Kontext globaler Wertschöpfungsketten kommt es immer wieder zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen und Umweltschädigungen. Durch die wirtschaftliche Beteiligung an derartigen Wertschöpfungsketten tragen auch deutsche Unternehmen zu den genannten Missständen bei. In den letzten Jahren ist das regulatorische Instrument einer gesetzlich verankerten, *menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht* (human rights due diligence) zunehmend in den Mittelpunkt der unter dem Stichwort *Wirtschaft und Menschenrechte* geführten Debatte gerückt. Dabei handelt es sich um eine gesetzliche Regelung im Recht des „Heimatstaates“ von Unternehmen, wonach die Unternehmen verpflichtet werden, bei der Unterhaltung globaler Wertschöpfungsketten eine besondere, gesetzlich geregelte Sorgfalt anzuwenden, um dadurch Menschenrechtsverletzungen entlang der globalen Wertschöpfungskette zu verhindern. Vergleichsweise wenig Beachtung hat in der Debatte bislang das Parallelproblem des Umweltschutzes in derartigen Wertschöpfungsketten gefunden. Die vorliegende Studie untersucht vor diesem Hintergrund, inwieweit das Konzept einer gesetzlich geregelten *menschenrechtlichen* Sorgfaltspflicht auf den Umweltbereich übertragen und auf diese Weise ein Konzept zur Regelung einer *umweltbezogenen* Sorgfaltspflicht entwickelt werden kann. Ausgangspunkt ist dabei ein im Auftrag deutscher Nichtregierungsorganisationen entwickelter Entwurf für ein deutsches *Gesetz über die unternehmerische Sorgfaltspflicht zum Schutz der Menschenrechte*<sup>1</sup>.

### **Abstract: From Human Rights to Environmental Due Diligence: Aspects for integrating Environmental Matters in a Law for Global Value Chains**

In the context of global value chains, serious human rights abuses and environmental damage occur time and again. Through their economic participation in such value chains, German companies also contribute to such violations. In recent years, the regulatory instrument of a statutory human rights due diligence obligation has increasingly become the focus of the business and human rights debate. Through such a due diligence obligation companies would be required by their home state law to conduct specific, legally prescribed due diligence measures in order to prevent human rights violations within their global value chains. However, comparatively little attention has been paid to the parallel problem of environmental protection in global value chains so far. Against this backdrop, the present study examines to which extent the concept of a statutory *human rights* due diligence obligation can be transferred to environmental issues. Thereby, it undertakes to develop a regulatory concept for an *environmental* due diligence obligation. The starting point is a draft for a German Act on corporate human rights due diligence<sup>2</sup>, which has been developed on behalf of German non-governmental organizations.

---

<sup>1</sup> Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 40-44.

<sup>2</sup> Original legislative proposal in German language cf. Fn. 1; an English translation by James Patterson and Darrell Wilkins is available at: [https://corporatejustice.org/news/mhrdd\\_lawproposal\\_and\\_faq.pdf](https://corporatejustice.org/news/mhrdd_lawproposal_and_faq.pdf).

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	6
Abkürzungsverzeichnis.....	9
Zusammenfassung.....	13
Summary .....	15
1 Einleitung.....	17
2 Schaffung eines neuen Stammgesetzes: Von der <i>menschenrechtlichen</i> zur <i>umweltbezogenen</i> Sorgfaltspflicht in globalen Wertschöpfungsketten.....	18
2.1 Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten im nationalen Recht des Heimatstaates und ihre Übertragung auf den Umweltschutz.....	20
2.1.1 Persönlicher und räumlicher Anwendungsbereich .....	20
2.1.2 Regelungsreichweite und -tiefe in der Wertschöpfungskette.....	23
2.1.2.1 Begriffsbestimmung Wertschöpfungskette.....	24
2.1.2.2 Unbegrenzte Sorgfaltspflicht für die gesamte Wertschöpfungskette? .....	25
2.1.2.3 Begrenzung auf einzelne Wertschöpfungsstufen oder Zulieferebenen („tiers“)? .....	25
2.1.2.4 Mittelweg: Unbegrenzte Reichweite, aber nur variable, angemessene Tiefe der Sorgfaltspflicht.....	25
2.1.2.4.1 Weiter Begriff des Beitrags zur Menschenrechtsverletzung.....	26
2.1.2.4.2 Beschränkung durch gesetzlich konkretisiertes Angemessenheitskriterium... ..	28
2.1.2.5 Übertragbarkeit auf den Umweltbereich .....	29
2.1.3 Strukturelemente des MSorgfaltsG-E .....	30
2.1.3.1 Rechtsgebietsübergreifendes Stammgesetz .....	30
2.1.3.2 Regelungstechnische Trennung von materieller Sorgfaltspflichtenregelung und Durchsetzungsmechanismen.....	30
2.1.3.3 Branchenübergreifender Anwendungsbereich und Schutzgut .....	30
2.1.3.3.1 Branchenübergreifender Anwendungsbereich.....	31
2.1.3.3.2 Schutzgutübergreifende Universalregelung oder schutzgutspezifische Insellösung? .....	32
2.1.4 Materielle Kernelemente (Risikoanalyse, Prävention, Abhilfe).....	33
2.1.5 Flankierende Elemente: Dokumentation, Organisationspflichten (Compliance-Organisation, Whistleblowing), Vertragsgestaltung, Lieferfristen .....	34
2.1.6 Zwischenergebnis: MSorgfaltsG-E im Wesentlichen auf den Umweltschutz übertragbar .....	34
2.2 Zentrale Herausforderungen bei der Ausgestaltung einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht: Regelungsgegenstand und Bestimmtheit.....	34

2.2.1	Materieller Regelungsgegenstand einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht .....	35
2.2.1.1	Regelungstechnik des MSorgfaltsG-E zur Festlegung des Gegenstandes der <i>menschenrechtlichen</i> Sorgfaltspflicht.....	35
2.2.1.2	Verweis auf bestimmte internationale Umweltabkommen (Enumerationslösung) oder Pauschalverweis auf das Umweltvölkerrechtsrecht? .....	36
2.2.1.3	Minimallösung: Außenverweis auf lokales Recht des Erfolgsortes .....	38
2.2.1.4	Verweis auf lokales Recht des Heimatstaates? .....	40
2.2.1.5	Außenverweis auf <i>soft law</i> Standards? .....	41
2.2.1.6	Generalklauseln .....	41
2.2.1.6.1	Französisches Sorgfaltspflichtengesetz.....	41
2.2.1.6.2	Initiativtext der schweizerischen Konzernverantwortungsinitiative .....	42
2.2.1.6.3	Generalklausel als Auffangtatbestand.....	43
2.2.1.6.3.1	Schutzgutsbezogene Generalklausel .....	43
2.2.1.6.3.2	Verhaltensstandardbezogene Generalklausel.....	44
2.2.1.6.3.3	Bewertung.....	46
2.2.1.7	Kombinationsmodell zur Bestimmung des Gegenstandes der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht.....	46
2.2.1.8	Notwendigkeit einer Erheblichkeitsschwelle?.....	47
2.2.2	Bestimmtheitsanforderungen.....	48
2.2.2.1	Verfassungsrechtlicher Maßstab .....	48
2.2.2.2	Angemessenheitskriterium.....	50
2.2.2.3	Generalklausel zur Bestimmung des Gegenstandes der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht.....	51
2.2.2.4	Außenverweise zur Bestimmung des Gegenstandes der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht.....	51
2.2.2.5	Bedeutung der Rechtsfolgenseite für Bestimmtheitsanforderungen .....	52
2.3	Enforcement umweltbezogener Sorgfaltspflichten.....	52
2.3.1	Markttransparenz .....	53
2.3.2	Behördliche Aufsicht und Verwaltungsvollstreckung.....	54
2.3.3	Bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeitentatbestände .....	55
2.3.4	Strafsanktionen.....	56
2.3.5	Deliktische Schadenshaftung .....	58
2.3.6	Lauterkeitsrechtliche Haftung .....	59
2.3.7	Vergaberecht .....	60
2.3.8	Importverbote.....	60

2.3.9	„Grundsatz“ im Deutschen Corporate Governance Kodex.....	61
2.3.10	Zusammenfassende Bewertung .....	61
2.4	Regelungstechnische Integration von menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflicht .....	62
2.5	Handlungsempfehlung für den deutschen Gesetzgeber .....	63
3	Sicherstellung eines kohärenten Rechtsrahmens .....	66
3.1	Schnittstellen eines übergreifenden Stammgesetzes zu ausgewählten Gesetzen.....	66
3.1.1	CSR-Richtlinie bzw. deren Umsetzung im deutschen HGB .....	66
3.1.1.1	Anwendungsbereich und Regelungsreichweite .....	66
3.1.1.2	Verhaltenspflichten .....	67
3.1.1.3	Durchsetzungsmechanismen.....	68
3.1.2	Holzhandelsverordnung.....	69
3.1.2.1	Anwendungsbereich und Regelungsreichweite .....	69
3.1.2.2	Verhaltenspflichten .....	69
3.1.2.3	Durchsetzungsmechanismen.....	71
3.1.3	Konfliktmineralienverordnung.....	71
3.1.3.1	Anwendungsbereich und Regelungsreichweite .....	71
3.1.3.2	Verhaltenspflichten .....	72
3.1.3.3	Durchsetzungsmechanismen.....	73
3.2	Zusammenwirken einer Haftungsnorm mit nationalen und internationalen Standards .....	73
3.3	Vor- und Nachteile einer übergreifenden Regelung gegenüber sektoren- oder rechtsgebietspezifischen Gesetzen .....	75
3.3.1	Vorteile branchen- oder rechtsgebietspezifischer Sorgfaltspflichten.....	75
3.3.2	Vorzugswürdigkeit eines übergreifenden Stammgesetzes.....	75
3.4	Handlungsempfehlungen.....	77
4	Quellenverzeichnis .....	78



## Abkürzungsverzeichnis

<b>a.E.</b>	am Ende
<b>ABl.</b>	Amtsblatt der Europäischen Union / der Europäischen Gemeinschaften
<b>Abs.</b>	Absatz
<b>AcP</b>	Archiv für die civilistische Praxis (Zeitschrift)
<b>AEntG</b>	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
<b>AEUV</b>	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
<b>AJP</b>	Aktuelle Juristische Praxis
<b>AktG</b>	Aktiengesetz
<b>AMG</b>	Arzneimittelgesetz
<b>ÄndRL</b>	Änderungsrichtlinie
<b>ÄndVO</b>	Änderungsverordnung
<b>Art.</b>	Artikel
<b>Aufl.</b>	Auflage
<b>BaFin</b>	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
<b>BBl.</b>	Bundesblatt
<b>ber.</b>	berichtigt
<b>BGBI.</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BGI</b>	Better Gold Initiative
<b>BImSchG</b>	Bundes-Immissionsschutzgesetz
<b>BLE</b>	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
<b>BMZ</b>	Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>Brüssel Ia-VO</b>	Verordnung (EU) Nr. 1215/2012
<b>BT-Drs.</b>	Bundestagsdrucksache
<b>BVerfGE</b>	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
<b>BVerwG</b>	Bundesverwaltungsgericht
<b>BVT</b>	beste verfügbare Technik
<b>bzw.</b>	beziehungsweise
<b>CCZ</b>	Corporate Compliance Zeitschrift
<b>CITES</b>	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
<b>CMS</b>	Compliance Management System
<b>CSR</b>	Corporate Social Responsibility
<b>d. h.</b>	das heißt
<b>ders.</b>	derselbe(n)
<b>DS-GVO</b>	Datenschutzgrundverordnung
<b>DSU</b>	Dispute Settlement Understanding

<b>ECC</b>	European Coalition for Corporate Justice
<b>ECLI</b>	European Case Law Identifier
<b>EG</b>	Europäische Gemeinschaft
<b>EGBGB</b>	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche
<b>EHS</b>	Environmental, Health, and Safety
<b>EITI</b>	Extractive Industries Transparency Initiative
<b>EL</b>	Ergänzungslieferung
<b>EMAS</b>	Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (engl. Eco-Management and Audit Scheme)
<b>EnWG</b>	Energiewirtschaftsgesetz
<b>EP</b>	Eckpunktepapier
<b>et al.</b>	et alii, et aliae oder et alia (und andere)
<b>etc.</b>	et cetera (und die übrigen [Dinge])
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EuGH</b>	Europäischer Gerichtshof
<b>EuGVVO</b>	Europäische Gerichtsstands- und Vollstreckungsverordnung
<b>EuInsVO</b>	EU Verordnung über Insolvenzverfahren
<b>EUTR</b>	EU Timber Regulation
<b>EuZW</b>	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
<b>EWG</b>	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
<b>f.</b>	folgend (sing.)
<b>ff.</b>	folgende (plur.)
<b>FKZ</b>	Forschungskennzeichen
<b>FLEGT</b>	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
<b>Fn.</b>	Fußnote
<b>frz.</b>	französisch/er/es
<b>FSC</b>	Forest Stewardship Council
<b>GATT</b>	General Agreement on Tariffs and Trade
<b>GewO</b>	Gewerbeordnung
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>ggf.</b>	gegebenenfalls
<b>GmbH</b>	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
<b>GmbHG</b>	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
<b>GOTS</b>	Global Organic Textile Standard
<b>GRI</b>	Global Reporting Initiative
<b>GWB</b>	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

<b>GwG</b>	Geldwäschegesetz
<b>HGB</b>	Handelsgesetzbuch
<b>HolzSiG</b>	Holzhandels-Sicherungs-Gesetz
<b>HRDD Act</b>	Draft Act on the Obligation of Companies to Exercise Due Diligence in the Protection of Human Rights (Human Rights Due Diligence Act – HRDD Act) <sup>3</sup>
<b>Hrsg.</b>	Herausgeber
<b>hrsg.</b>	herausgegeben
<b>i. S. d.</b>	im Sinne des/ der
<b>i. S. v.</b>	im Sinne von
<b>i. V. m.</b>	in Verbindung mit
<b>IDW</b>	Institut der Wirtschaftsprüfer
<b>IFC</b>	International Finance Corporation
<b>ILO</b>	International Labour Organization
<b>insb.</b>	insbesondere
<b>ISO</b>	International Organization for Standardization
<b>IUU</b>	illegal, unreported and unregulated
<b>JORF</b>	Journal Officiel de la République Française
<b>KrWG</b>	Kreislaufwirtschaftsgesetz
<b>KWG</b>	Kreditwesengesetz
<b>lit.</b>	lat. littera (= Buchstabe)
<b>m. w. N.</b>	mit weiteren Nachweisen
<b>MaComp</b>	Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und weitere Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten
<b>MessEG</b>	Mess- und Eichgesetz
<b>MiLoG</b>	Mindestlohngesetz
<b>MSorgfaltsG</b>	Gesetz über die unternehmerische Sorgfaltspflicht zum Schutz der Menschenrechte
<b>MSorgfaltsG-E</b>	Menschenrechtsbezogene Sorgfaltspflichtengesetz-Entwurf
<b>NaWKG</b>	Nachhaltige Wertschöpfungskettengesetz
<b>NJW</b>	Neue Juristische Wochenschrift
<b>Nr.</b>	Nummer
<b>NVwZ</b>	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>OWiG</b>	Ordnungswidrigkeitengesetz
<b>POPs</b>	persistente organische Schadstoffe (Persistent organic pollutants)
<b>ProdSG</b>	Produktsicherheitsgesetz

<sup>3</sup> Original legislative proposal in German language: Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, March 2016, p. 40-44; an English translation by James Patterson and Darrell Wilkins is available at: [https://corporatejustice.org/news/mhrdd\\_lawproposal\\_and\\_faq.pdf](https://corporatejustice.org/news/mhrdd_lawproposal_and_faq.pdf).

<b>RabelsZ</b>	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
<b>RL</b>	Richtlinie
<b>Rn.</b>	Randnummer
<b>S.</b>	Seite
<b>s.o.</b>	siehe oben
<b>s.u.</b>	siehe unten
<b>sog.</b>	sogenannte
<b>SorgfaltspflichtenG</b>	Sorgfaltspflichtengesetz
<b>SR</b>	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
<b>SZVG</b>	Sozialverantwortungsgesetz
<b>UAbs.</b>	Unterabsatz
<b>UN</b>	United Nations
<b>UNEP</b>	Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme)
<b>USchadG</b>	Umweltschadensgesetz
<b>UVPG</b>	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
<b>UWG</b>	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
<b>VerfBlog</b>	Verfassungsblog
<b>vgl.</b>	vergleiche
<b>VO</b>	Verordnung
<b>WHO</b>	Weltgesundheitsorganisation
<b>WpHG</b>	Wertpapierhandelsgesetz
<b>WRegG</b>	Wettbewerbsregistergesetz
<b>z. B.</b>	zum Beispiel
<b>ZEuP</b>	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
<b>Ziff.</b>	Ziffer
<b>ZRFC</b>	Zeitschrift für Risk, Fraud & Compliance

## Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht untersucht, wie *menschenrechtliche*, vor allem aber *umweltbezogene* Sorgfaltspflichten mit Wirkung für die gesamte globale Wertschöpfungskette auf Ebene des heimatstaatlichen Rechts von Unternehmen verbindlich ausgestaltet und durchgesetzt werden können.

Hintergrund sind die im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Globalisierung zunehmend aufgetretenen *governance gaps*, die im Kontext globaler Wertschöpfungsketten zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen und Umweltschädigungen führen. Eine gesetzlich verankerte, menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflicht kann als regulatorisches Instrument zur Schließung derartiger Steuerungslücken in globalen Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen beitragen. In Betracht gezogen werden dabei ausschließlich Regelungsoptionen auf Ebene des nationalen, heimatstaatlichen Rechts der verpflichteten Unternehmen.

Ein Schwerpunkt des Berichtes liegt auf der Erörterung konzeptioneller Ansätze zur Ausgestaltung einer *umweltbezogenen* Sorgfaltspflicht.

Ausgangspunkt ist das Konzept einer gesetzlich geregelten *menschenrechtlichen* Sorgfaltspflicht, wie es seit einiger Zeit – insbesondere angestoßen durch den Impuls der Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen (United Nations - UN) – rechtspolitisch und wissenschaftlich diskutiert wird. Als Referenzregelung wird der im Auftrag deutscher Nichtregierungsorganisationen entwickelte Vorschlag für ein deutsches *Gesetz über die unternehmerische Sorgfaltspflicht zum Schutz der Menschenrechte (MSorgfaltsG)*<sup>4</sup> zu Grunde gelegt und geprüft, inwieweit sich dessen Konzept auf den Umweltschutz in globalen Wertschöpfungsketten übertragen lässt. Dabei zeigt sich, dass eine Übertragbarkeit auf den Umweltbereich prinzipiell gegeben ist. Dafür spricht bereits der prozedural geprägte Charakter der (menschenrechtlichen) Sorgfaltspflicht. Dessen Kernelemente *Risikoanalyse*, *Prävention (einschließlich Wirksamkeitskontrolle)* und *Abhilfe* lassen sich im Prinzip auf beliebige materielle Gegenstände übertragen; das gilt erst recht für organisatorische Vorgaben zum Compliance-Management wie etwa der Bestellung eines Compliance-Beauftragten, der Einrichtung eines Whistleblowing-Kanals oder eines Beschwerdemechanismus sowie für die im MSorgfaltsG-E vorgesehenen Dokumentationspflichten. Auch die Regelungen zum Anwendungsbereich sowie die schwierigen Fragen der Regelung der Reichweite und Tiefe der Sorgfaltspflicht in der Wertschöpfungskette sind nicht menschenrechtsspezifisch, sondern lassen sich grundsätzlich auf den Umweltschutz übertragen. Ferner können wesentliche Strukturelemente des MSorgfaltsG-E für die Regelung einer *umweltbezogenen* Sorgfaltspflicht übernommen werden: Die Vorteile eines branchen- und rechtsgebietübergreifenden Stammgesetzes gelten auch für den Umweltbereich; auch hier ist eine Konkretisierung durch branchenspezifische Ergänzungen möglich (und sinnvoll) und gegenüber einem (unkoordinierten) Nebeneinander zahlreicher branchenspezifischer Einzelregelungen vorzugswürdig. Im Grundsatz gilt dies auch für die etwaige Aufnahme eines universellen Schutzgüterkataloges (ggf. mit schutzgutspezifischen Konkretisierungen) anstelle der Schaffung zahlreicher Einzelregelungen für verschiedene Schutzgüter. Insoweit bedürfte es jedoch einer vertieften Analyse der umweltbezogenen Schutzgüter, um zu beurteilen, inwieweit hier für einzelne Schutzgüter eine eigenständige Regelung vorteilhaft sein könnte.

Auch die klare, regelungstechnische Trennung zwischen der materiellen Sorgfaltspflicht und den Durchsetzungsmechanismen, die das MSorgfaltsG vorsieht und dem Gesetzgeber eine flexible,

---

<sup>4</sup> Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 40-44.

verhältnismäßige und zugleich dynamische Heranführung der Normadressaten an den langfristig angestrebten Verhaltensstandard ermöglicht, bietet sich zur Übertragung auf den Umweltbereich an.

Die wesentliche Herausforderung bei der Übertragung des ursprünglich menschenrechtlich konzipierten Regelungsansatzes aus dem MSorgfaltsG-E auf den *Umweltschutz* betrifft die Bestimmung des materiellen Gegenstandes der Sorgfaltspflicht. Der MSorgfaltsG-E verwendet eine vergleichsweise simple Regelungstechnik, indem er zur Definition der *international anerkannten Menschenrechte*, auf deren Schutz sich die Sorgfaltspflicht bezieht, auf einen enumerativen Katalog von Menschenrechtsabkommen verweist. Dieser Ansatz kann im Umweltbereich jedoch allenfalls als Ausgangspunkt zur Bestimmung des Gegenstandes einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht fungieren, da es insoweit an einem mehr oder weniger abschließenden Kanon an Umweltabkommen fehlt, der die wesentlichen Umweltprobleme in globalen Wertschöpfungsketten hinreichend umfassend und konkret regeln würde. Insofern bedarf es der Entwicklung alternativer Ansätze zur Bestimmung des Gegenstandes einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht. In Betracht gezogen werden insoweit ein (Pauschal)verweis auf die lokalen Umweltvorschriften am Produktionsstandort („Gaststaat“), punktuelle Verweise auf einzelne, genau bestimmte Umweltvorschriften des Heimatstaates, punktuelle (statische) Verweise auf (internationale) soft law Standards, sowie die Entwicklung von umweltbezogenen Generalklauseln. Jeder dieser Ansätze hat seine eigenen Vorzüge und Schwächen, sodass im Ergebnis eine Kombination der Ansätze naheliegend scheint. Dies wirft allerdings die regelungstechnische Schwierigkeit auf, dass das Verhältnis der einzelnen Bezugspunkte zueinander geklärt werden muss.

Ein weiterer Aspekt, der vertieft untersucht wird, betrifft die verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen, die gleichermaßen an eine menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichtenregelung zu stellen sind. In diesem Zusammenhang wird auch auf die denkbaren Durchsetzungsinstrumente eingegangen, da diese für die Beurteilung der Eingriffsintensität der Regelung elementar sind.

Im Ergebnis wird empfohlen ein neues Stammgesetz zu schaffen, dass die menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflicht integriert, rechtsgebiet- und branchenübergreifend regelt. Es sollte (zumindest mittelfristig) mit branchenspezifischen Ergänzungen konkretisiert und mit einem umfassenden Mix an Anreiz- und Sanktionsmechanismen durchgesetzt werden.

Der regulatorische Ansatz eines derartigen neuen Stammgesetzes stellt aus rechtspolitischer Perspektive mit Blick auf die möglichst wirksame Erreichung des Regelungszieles die vorzugswürdige Handlungsoption dar.

## Summary

The present report examines how *human rights* and, in particular, *environmental* due diligence obligations can be made binding and enforced through their home state law for companies along their entire global value chain.

*Governance gaps* have become an increasing occurrence in the context of economic globalisation. These lead to serious human rights violations and environmental damage along global value chains. As a regulatory instrument, a statutory human rights and environmental due diligence obligation should contribute to closing such governance gaps in the global value chains of German companies. Only regulatory options at the national level in the companies' countries of origin will be considered here.

One focus of the report will be the discussion of conceptual approaches to designing an *environmental* due diligence obligation.

The starting point here is the concept of a statutory human rights due diligence obligation as has been discussed for some time in the legal policy and academic debate. This was particularly triggered by the publication of the UN Guiding Principles for Business and Human Rights. The proposal for a German *Act on the Obligation of Companies to Exercise Due Diligence in the Protection of Human Rights (Human Rights Due Diligence Act – HRDD Act)*<sup>5</sup>, developed on behalf of German non-governmental organisations, is taken into consideration as a reference regulation here. To what extent can its concept be transferred to environmental protection in global value chains? The results show that a transfer is possible in principle, already given the procedural character of the (human rights) due diligence obligation alone. Its core elements of *risk analysis, prevention (including effectiveness control) and remediation* can generally be transferred to any material object; this applies all the more to organisational requirements for compliance management, such as the appointment of a compliance officer, the establishment of a whistleblowing channel or a complaints mechanism, as well as to the documentation obligations provided for in the draft *HRDD Act*. The regulations on the scope of application as well as the difficult issues of regulating the scope and depth of due diligence obligations in the value chain are also not specific to human rights, but can in principle also be applied to environmental protection. Furthermore, essential structural elements of the draft *HRDD Act* can be adopted for the regulation of *environmental* due diligence obligations: The advantages of an overarching principal act (“Stammgesetz”) spanning different industries and legal areas also apply to the environmental sector; here, too, concretisation through industry-specific additions is possible (and useful) and is preferable to numerous (uncoordinated) individual industry-specific regulations. In principle, this also applies to the possible inclusion of a universal catalogue of objects of protection (“Schutzgüter”) – possibly with specific concretisations – instead of creating numerous individual regulations for different objects of protection. In this respect, however, an in-depth analysis of the environmental objects of protection would be required in order to assess the extent to which an independent regulation might be advantageous in individual cases.

The clear regulatory separation between the material due diligence obligation and the enforcement mechanisms is also suitable for transfer to environmental due diligence. This separation is provided for in the draft *HRDD Act* and enables legislators to flexibly,

---

<sup>5</sup> Original legislative proposal in German language: Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, March 2016, p. 40-44; an English translation by James Patterson and Darrell Wilkins is available at: [https://corporatejustice.org/news/mhrdd\\_lawproposal\\_and\\_faq.pdf](https://corporatejustice.org/news/mhrdd_lawproposal_and_faq.pdf).

proportionately and at the same time dynamically push the norm addressees closer toward the standard of conduct desired in the long term.

The main challenge in transferring the regulatory approach from the draft HRDD Act to *environmental* protection concerns the determination of the material object of the due diligence obligation. The draft HRDD Act uses a relatively simple regulatory technique in that it refers to an enumerative catalogue of international human rights agreements for the definition of the *internationally recognised human rights* to whose protection the due diligence refers. In the environmental sector, this approach can at best serve as a starting point for determining the object of an environment-related due diligence obligation. This is due to the lack of a similarly conclusive set of international environmental agreements that would sufficiently, comprehensively and concretely regulate the essential environmental problems in global value chains. In this respect, alternative approaches to defining the object of environmental due diligence need to be developed. Thus, a (blanket) reference to local environmental regulations at the production site (“host state”), selective references to individual, precisely defined environmental regulations of the home state, selective (static) references to (international) soft law standards, as well as the development of environment-related general clauses are considered. Each of these approaches has its own advantages and weaknesses, such that a combination of the approaches suggests itself. However, this raises the regulatory difficulty of clarifying the relationship between the different reference points.

A further aspect that is examined in more detail concerns the constitutional requirements of certainty that must be imposed to an equal degree on statutory human rights and environmental due diligence obligations. In this context, the conceivable enforcement instruments are also addressed, as they are essential when assessing the intensity of the regulation’s intervention.

As a result, we recommend creating a new principle act (“Stammgesetz”) that integrates the human rights and environmental due diligence obligations and regulates them across legal areas and industries. This law should be, at least in the medium-term, concretised through industry-specific additions and enforced using a comprehensive mix of incentive and sanction mechanisms.

From a legal policy perspective, such a new principle act is the preferred option for achieving the regulatory objective as effectively as possible.



## 1 Einleitung

Die vorliegende Studie untersucht, wie menschenrechtliche, vor allem aber umweltbezogene Sorgfaltspflichten für Unternehmen auf nationaler Normebene verbindlich ausgestaltet und durchgesetzt werden können.

Hintergrund sind die im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Globalisierung zunehmend aufgetretenen *governance gaps*, die im Kontext globaler Wertschöpfungsketten zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen und Umweltschädigungen führen.<sup>6</sup> Vor diesem Hintergrund soll die gesetzliche Sorgfaltspflicht als regulatorisches Instrument zur Schließung oder zumindest Verkleinerung derartiger Steuerungslücken in globalen Wertschöpfungsketten im Vordergrund stehen. Es geht insofern allein um Lösungsansätze im „heimatstaatlichen“, d. h. im deutschen Recht für Unternehmen mit Sitz in Deutschland, soweit diese Unternehmen an globalen Wertschöpfungsketten beteiligt sind.

Auch wenn der Schwerpunkt auf *umweltbezogenen* Sorgfaltspflichten liegt, werden menschenrechtliche Sorgfaltspflichten mitbetrachtet - insbesondere auch als methodisches Referenzmaterial.

Im Anschluss an diese Einleitung skizziert und analysiert Kapitel zwei den rechtspolitisch anspruchsvollsten und ambitioniertesten sowie langfristig mit Blick auf die Lösung des Regelungsproblems potentiell wirksamsten Ansatz. Er kann daher auch als „große Lösung“ bezeichnet werden. Es handelt sich dabei um die Schaffung eines allgemeinen, branchen-, rechtsgebiet-, wertschöpfungsketten- und rechtsträgerübergreifenden neuen Stammgesetzes, das sowohl eine menschenrechtliche als auch eine umweltbezogene Sorgfaltspflicht zusammenhängend regelt. Die tatsächliche Einhaltung der materiellen Pflichten wird mithilfe einer umfassenden Kombination an vielfältigen, sich gegenseitig ergänzenden Durchsetzungsinstrumenten sichergestellt. Diese können beispielsweise von bloßen Berichtspflichten über das Recht der öffentlichen Beschaffung, behördliche Aufsicht und Verwaltungsvollstreckung, Ordnungswidrigkeitentatbestände, lauterkeitsrechtliche und deliktische Haftung für unerlaubte Handlungen bis hin zu Strafsanktionen reichen.

Die vorgestellten Ansätze bauen auf Regelungsmodellen zur gesetzlichen Verankerung einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht auf. Untersucht wird insbesondere, inwieweit sich diese Ansätze auf den Umweltbereich (unverändert) übertragen lassen oder einer Modifikation bedürfen. Im Vordergrund steht dabei die Frage der Bestimmung des materiellen Gegenstandes einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht. Die Erfüllung verfassungsrechtlicher Bestimmtheitsanforderungen wird ebenfalls vertieft behandelt. Allerdings handelt es sich dabei um keine umweltspezifische Frage. Vielmehr ist das Bestimmtheitsproblem für die Regelung einer *menschenrechtlichen* Sorgfaltspflicht gleichermaßen relevant.

Das dritte Kapitel untersucht, inwieweit sich die die vorgestellten Regelungsansätze in den bestehenden nationalen und europäischen Rechtsrahmen kohärent einfügen lassen.

Die vorliegende Ausarbeitung ist als Teilbericht zu den Arbeitspaketen 4.1 und 4.2 des Forschungsprojektes *Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung* (FKZ 3718 13 102 0)<sup>7</sup> im Auftrag des Umweltbundesamtes entstanden.

---

<sup>6</sup> Vgl. Simons/Macklin, *The Governance Gap, Extractive Industries, Human Rights, and the Home State Advantage*, 2014.

<sup>7</sup> Der Abschlussbericht, der weitere Empfehlungen zur Umsetzung unternehmerischer Sorgfaltspflichten enthalten wird, erscheint demnächst.

## 2 Schaffung eines neuen Stammgesetzes: Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht in globalen Wertschöpfungsketten

Im folgenden Abschnitt wird untersucht, inwieweit sich der Regelungsansatz einer im „heimatstaatlichen“<sup>8</sup> Recht geregelten *menschenrechtlichen* Sorgfaltspflicht auch für den *Umweltschutz* in globalen Wertschöpfungsketten fruchtbar machen und in einem noch zu schaffenden neuen Stammgesetz verankern lässt.

Die Regelungsprobleme von Menschenrechts- und Umweltschutz in globalen Wertschöpfungsketten weisen deutliche Parallelen und enge Zusammenhänge auf. Trotzdem ist die rechtspolitische Diskussion und die wissenschaftliche Aufarbeitung der Problematik für den Menschenrechtsschutz signifikant weiterentwickelt als für die Parallelfragen im Umweltbereich. Dies mag insbesondere mit dem Impuls zu tun haben, den die UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der politischen und wissenschaftlichen Debatte gegeben haben. Jedenfalls konzentrieren sich die in den letzten Jahren in Kraft getretenen Gesetze, vorgestellten Entwürfe und Diskussionsbeiträge auf Menschenrechtsthemen. Umweltprobleme behandeln sie eher am Rande oder klammern sie ganz aus.<sup>9</sup> Daher liegt es methodisch nahe, zu fragen, inwieweit sich die für den Menschenrechtsbereich entwickelten Konzepte auf den Umweltbereich übertragen und adaptieren lassen.

Für die grundsätzliche Übertragbarkeit des regelungstechnischen Konzeptes der (menschenrechtlichen) Sorgfaltspflicht auf andere materielle Inhalte als den Menschenrechtsschutz spricht der prozedurale Charakter des Konzeptes: Es handelt sich um einen iterativen Prozess aus den Kernelementen *Risikoanalyse, Präventions- und Abhilfemaßnahmen* sowie *Wirksamkeitskontrolle*. Er ist nicht spezifisch auf die Achtung der Menschenrechte in globalen Wertschöpfungsprozessen zugeschnitten, sondern kann als Risikomanagementansatz prinzipiell auf die Einhaltung eines jeden materiellen Standards oder auf den Schutz eines beliebigen Rechtsgutes angewendet werden.

Als formales Indiz für die Übertragbarkeit ließe sich auch der Umstand deuten, dass einige der Regelungsinstrumente und -entwürfe die Themen des Menschenrechts- und des Umweltschutzes in transnationalen Wertschöpfungsprozessen durchaus zusammenhängend regeln: Zu nennen sind insoweit das französische Sorgfaltspflichtengesetz<sup>10</sup>, der Entwurf der schweizerischen Konzernverantwortungsinitiative und der indirekte Gegenentwurf der Rechtskommission des Nationalrates sowie die OECD Leitsätze für Multinationale Unternehmen (2011).

---

<sup>8</sup> Als „home state“ oder „Heimatstaat“ eines Unternehmens wird in der Literatur derjenige Staat bezeichnet, auf dessen Hoheitsgebiet ein Unternehmen Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung hat.

<sup>9</sup> Vgl. zuletzt das Programm der von der finnischen Ratspräsidentschaft am 2. Dezember 2019 ausgerichteten Konferenz BUSINESS AND HUMAN RIGHTS: TOWARDS A COMMON AGENDA FOR ACTION. Conference by Finland's Presidency of the Council of the EU, Brussels, Monday 2 December 2019, <https://eu2019.fi/documents/11707387/13552730/Final+Agenda.pdf/e3b018f0-a65b-d4b3-d2f5-365aa423d6f9/Final+Agenda.pdf> sowie das Outcome Paper of the Business and Human Rights Conference organized by Finland's Presidency of the Council of the European Union, 2 December 2019; weitergehend dagegen die jüngsten Forderungen aus der Zivilgesellschaft: European Coalition for Corporate Justice (ECCJ) [Hrsg.] (2019): A call for EU human rights and environmental due diligence legislation. [http://corporatejustice.org/news/final\\_cso\\_eu\\_due\\_diligence\\_statement\\_2.12.19.pdf](http://corporatejustice.org/news/final_cso_eu_due_diligence_statement_2.12.19.pdf) (12.12.2019).

<sup>10</sup> LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre [Gesetz Nr. 2017-399 vom 27. März 2017 über die Sorgfaltspflicht der Muttergesellschaften und der auftraggebenden Unternehmen], JORF n°0074 du 28 mars 2017 [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=6F3A1982488326EE9105A8E4707ED786.tplgfr34s\\_2?cidTexte=JORFTEXT000034290626&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT000034290623](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=6F3A1982488326EE9105A8E4707ED786.tplgfr34s_2?cidTexte=JORFTEXT000034290626&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT000034290623).

In der folgenden Darstellung wird die Frage, inwieweit das Konzept der gesetzlichen Regelung einer rechtsträger- und wertschöpfungskettenübergreifenden<sup>11</sup> *menschenrechtlichen* Sorgfaltspflicht sich auf den Umweltschutz übertragen lässt, auf der Grundlage des Entwurfes für ein *Gesetz über die unternehmerische Sorgfaltspflicht zum Schutz der Menschenrechte (Menschenrechtsbezogene Sorgfaltspflichten-Gesetz – MSorgfaltsG)*<sup>12</sup> (nachfolgend abgekürzt als MSorgfaltsG-E) untersucht. Der darin verfolgte Regelungsansatz sieht vor, dass der deutsche Gesetzgeber mit dem MSorgfaltsG eine neues, umfassendes Stammgesetz schafft. Dieses findet branchenunabhängig ab einer bestimmten Größe auf alle „inländischen“ Unternehmen Anwendung und sieht eine Sorgfaltspflicht vor, die sich grundsätzlich auf die gesamte Wertschöpfungskette bezieht („wertschöpfungskettenübergreifend“). Die Sorgfaltspflicht wird mithilfe eines umfassenden *enforcement-mix* durchgesetzt, der eine große Bandbreite an Anreiz- und Sanktionsmechanismen aus unterschiedlichen Rechtsgebieten miteinander kombiniert. Weil dieses Regelungsmodell sehr breit und auf optimale Wirksamkeit angelegt ist, kann es auch als „große Lösung“ bezeichnet werden – in Abgrenzung zu den denkbaren, weniger umfassenden Alternativansätzen.

Den hier verfolgten methodischen Ansatz der Übertragung des menschenrechtlichen Regelungsmodells auf den Umweltbereich wählen auch die durch Presseberichterstattung im Februar 2019 bekannt gewordenen „internen Überlegungen“<sup>13</sup> in Gestalt eines „Eckpunktepapiers“<sup>14</sup> des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zu einer möglichen verbindlichen Regelung von Unternehmensverantwortung in der Lieferkette. Der Titel des Dokumentes lautet: „*Gestaltungsmöglichkeiten eines Mantelgesetzes zur nachhaltigen Gestaltung globaler Wertschöpfungsketten und zur Änderung wirtschaftsrechtlicher Vorschriften (Nachhaltige Wertschöpfungskettengesetz – NaWKG) einschließlich eines Stammgesetzes zur Regelung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten in globalen Wertschöpfungsketten (Sorgfaltspflichtengesetz – SorgfaltspflichtenG)*“ (nachfolgend zitiert als: *BMZ-Eckpunktepapier/BMZ-EP, NaWKG-EP bzw. SorgfaltspflichtenG-EP*)<sup>15</sup>. Da die darin enthaltenen

---

<sup>11</sup> Rechtsträgerübergreifend meint, dass sich die Sorgfaltspflicht nicht ausschließlich auf die eigenen Handlungen des Normadressaten beschränkt, sondern auch auf Handlungen von Tochtergesellschaften und gesellschaftsrechtlich mit dem Normadressaten nicht verbundenen Unternehmen in der Wertschöpfungskette erstreckt. Wertschöpfungskettenübergreifend meint, dass die Sorgfaltspflicht sich nicht auf einzelne Wertschöpfungsstufen oder Zulieferebenen („tiers“) beschränkt, sondern prinzipiell die gesamte Wertschöpfungskette erfasst. Näher dazu unten 2.1.2.

<sup>12</sup> Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016.

<sup>13</sup> Vgl. BT-Drs. 19/14514, S. 1.

<sup>14</sup> So die Formulierung der Parl. Staatssekretärin beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Dr. Maria Flachsbarth, vgl. Plenarprotokoll 19/88 vom 20. März 2019, S. 10431 (C).

Das von Journalisten veröffentlichte Dokument mit Stand vom 1. Februar 2019 erfüllt nicht die formalen Merkmale eines Referentenentwurfes, sondern enthält lediglich den reinen Gesetzestext für ein Mantelgesetz ohne Begründung oder sonstige nähere Angaben zu den zu Grunde liegenden Erwägungen. Zutreffend weist die Bundesregierung daher in der Antwort auf eine Kleine Anfrage daraufhin, dass es sich bei dem Dokument um keinen Referentenentwurf handelt (BT-Drs. 19/14514, S. 1). Das Dokument ist abrufbar unter: [https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/SorgfaltGesetzentwurf\\_0.pdf](https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/SorgfaltGesetzentwurf_0.pdf) (23.07.2019).

Eine nicht autorisierte englischsprachige Fassung ist hier abrufbar: [https://die-korrespondenten.de/fileadmin/user\\_upload/die-korrespondenten.de/DueDiligenceLawGermany.pdf](https://die-korrespondenten.de/fileadmin/user_upload/die-korrespondenten.de/DueDiligenceLawGermany.pdf) (24.07.2019).

Am 11. Dezember 2019 kündigten der Bundesminister für Arbeit und Soziales Heil sowie der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Müller an, gemeinsam Eckpunkte für ein Lieferkettengesetz zu erarbeiten. Süddeutsche Zeitung, Online-Ausgabe vom 11.12.2019, Minister arbeiten an Lieferkettengesetz, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/menschenrecht-minister-arbeiten-an-lieferkettengesetz-1.4719258>.

<sup>15</sup> Das von Journalisten veröffentlichte Dokument mit Stand vom 1. Februar 2019 erfüllt nicht die formalen Merkmale eines Referentenentwurfes, sondern enthält lediglich den reinen Gesetzestext für ein Mantelgesetz ohne Begründung oder sonstige nähere Angaben zu den zu Grunde liegenden Erwägungen. Zutreffend weist die Bundesregierung daher in der Antwort auf eine Kleine Anfrage daraufhin, dass es sich bei dem Dokument um keinen Referentenentwurf handelt (BT-Drs. 19/14514, S. 1). Das Dokument ist abrufbar unter: [https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/SorgfaltGesetzentwurf\\_0.pdf](https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/SorgfaltGesetzentwurf_0.pdf) (23.07.2019).

Überlegungen viele Elemente und Formulierungsvorschläge des MSorgfaltsG-E aufgreifen und für den Umweltbereich adaptieren, werden die darin zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht enthaltenen Vorschläge hier besonders berücksichtigt.

Um die aufgeworfene Frage nach der Übertragbarkeit zu beantworten, wird im Folgenden als Ausgangspunkt zunächst das Konzept der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht so dargestellt, wie es im MSorgfaltsG-E konkretisiert worden ist; soweit die Übertragbarkeit auf den Umweltbereich aus rechtlicher Sicht unproblematisch ist, wird dies in diesem Zusammenhang abgehandelt (dazu 2.1). Anschließend werden die beiden wesentlichen regelungstechnischen und rechtlichen Herausforderungen einer *umweltbezogenen* Sorgfaltspflicht dargestellt: Die Festlegung des materiellen Gegenstandes und das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot (dazu 2.2). Für eine differenzierte Bewertung des Regelungskonzeptes am Maßstab der verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen ist auf die denkbaren Durchsetzungsinstrumente einzugehen (dazu 2.3). Schließlich ist der Frage nachzugehen, inwieweit sich menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflicht sinnvoll in einem einheitlichen Stammgesetz integrieren lassen (dazu 2.4). Abschließend werden Handlungsempfehlungen an den deutschen Gesetzgeber zur Regelung einer menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflicht formuliert (dazu 2.5).

## **2.1 Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten im nationalen Recht des Heimatstaates und ihre Übertragung auf den Umweltschutz**

Im MSorgfaltsG-E fungiert die Festlegung des persönlichen Anwendungsbereiches als wesentliche Stellschraube für die Grobskalierung der Regelungsschärfe des Gesetzes (dazu 2.1.1). Bei der Regelung der prinzipiell wertschöpfungskettenübergreifenden Sorgfaltspflicht ist die Festlegung der Reichweite und Tiefe dieser Pflicht von zentraler Bedeutung (dazu 2.1.2). Schließlich ist auf wesentliche Strukturelemente (dazu 2.1.3), materielle Kernelemente (dazu 2.1.4) und flankierende Regelungselemente (dazu 2.1.5) des MSorgfaltsG-E einzugehen.

### **2.1.1 Persönlicher und räumlicher Anwendungsbereich**

Der persönliche Anwendungsbereich des MSorgfaltsG-E setzt sich aus zwei Voraussetzungen zusammen, die erfüllt sein müssen:

1. Zunächst beschränkt sich das Gesetz auf Unternehmen, die Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung im Inland haben (nachfolgend vereinfachend: „inländische Unternehmen“). Diese Regelungstechnik hat den Vorteil, dass sie an Kategorien anknüpft, die mit Art. 54 AEUV bzw. Art. 4, 63 EuGVVO im positiven Recht bekannt und etabliert sind.<sup>16</sup> In der rechtspolitischen Diskussion wird dies mitunter jedoch als zu eng angesehen.

Denkbar wäre grundsätzlich auch das Anknüpfen an eine (substantielle) Geschäftstätigkeit in Deutschland unterhalb der Schwelle des Unterhaltens der Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung. Dabei wäre jedoch zu beachten, dass eine genaue Bestimmbarkeit des persönlichen Anwendungsbereiches geboten ist. Ein

---

Eine nicht autorisierte englischsprachige Fassung ist hier abrufbar: [https://die-korrespondenten.de/fileadmin/user\\_upload/die-korrespondenten.de/DueDiligenceLawGermany.pdf](https://die-korrespondenten.de/fileadmin/user_upload/die-korrespondenten.de/DueDiligenceLawGermany.pdf) (24.07.2019).

Am 11. Dezember 2019 kündigten der Bundesminister für Arbeit und Soziales Heil sowie der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Müller an, gemeinsam Eckpunkte für ein Lieferkettengesetz zu erarbeiten. Süddeutsche Zeitung, Online-Ausgabe vom 11.12.2019, Minister arbeiten an Lieferkettengesetz, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/menschenrecht-minister-arbeiten-an-lieferkettengesetz-1.4719258>.

<sup>16</sup> Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 55.

Anknüpfen an eine bloße, nicht näher bestimmte „Geschäftstätigkeit“ in Deutschland würde dem wohl nicht genügen. Wohl zulässig wäre es beispielsweise dagegen, etwa an das Unterhalten einer *Zweigniederlassung* im Inland anzuknüpfen. Dann wäre jedoch zu klären, ob das Gesetz nur auf die inländische Zweigniederlassungen oder das gesamte Unternehmen bzw. den gesamten Konzern Anwendung finden kann. Ein weiterer sehr klarer (aber wohl zu enger), aus der Gesetzgebungspraxis bekannter Anknüpfungspunkt ist die Zulassung zum Börsenhandel im Inland.<sup>17</sup> Der australische Modern Slavery Act<sup>18</sup> knüpft dagegen an *carrying on business in Australia* an, einem Rechtsbegriff aus dem australischen Gesellschaftsrecht, der in Section 21 des australischen *Corporations Act 2001* umschrieben wird. Denkbar ist schließlich das Anknüpfen an die Belieferung von Verbrauchern im Bundesgebiet.<sup>19</sup>

Von weicheren räumlichen Anknüpfungspunkten wie dem *Mittelpunkt seiner hauptsächlichlichen Interessen*<sup>20</sup>, ist abzuraten. Das Kriterium erscheint für die Zwecke der Verpflichtung zur Einhaltung einer menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Sorgfaltspflicht zu eng und zu ungenau.

2. Zudem soll das MSorgfaltsG grundsätzlich nur auf „Großunternehmen“ Anwendung finden. Die Regelungstechnik zur Bestimmung des Begriffes „Großunternehmen“ (§ 3 Nummer 2 MSorgfaltsG-E) lehnt sich an die Größenkategorien des Bilanzrechts an (vgl. § 267 HGB, § 1 Abs. 1 PublG<sup>21</sup>, Artikel 3 der Bilanz-Richtlinie<sup>22</sup>).<sup>23</sup> Auf inländische Unternehmen unterhalb der Schwelle des Großunternehmens findet das Gesetz nur ausnahmsweise Anwendung; nämlich dann, wenn es in Hochrisikosektoren oder Konflikt- und Hochrisikogebieten tätig ist. Der Begriff des Konflikt- und Hochrisikogebietes war dem damaligen – zwischenzeitlich insoweit unverändert in Kraft getretenen – Entwurf der Konfliktmineralien-VO<sup>24</sup> entnommen.<sup>25</sup> Welche Sektoren als

---

<sup>17</sup> So der Ansatz der Regelung zu Konfliktmineralien in Sec. 13 (p) Securities Exchange Act, der nach Sec. 13 (a) sich an alle Emittenten von Wertpapieren richtet, die nach Sec. 12 Securities Exchange Act bei der SEC zum Handel an einer inländischen Wertpapierbörse registriert sind.

<sup>18</sup> Act No. 153 of 2018 as made An Act to require some entities to report on the risks of modern slavery in their operations and supply chains and actions to address those risks, and for related purposes (Modern Slavery Act 2018) vom 10.12.2018, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018A00153>.

<sup>19</sup> Vgl. die entsprechende Regelungstechnik in Art. 4 Abs. 1 des niederländischen Gesetzes gegen Kinderarbeit (Wet van 24 oktober 2019 houdende de invoering van een zorgplicht ter voorkoming van de levering van goederen en diensten die met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen (Wet zorgplicht kinderarbeid) [Gesetz vom 24. Oktober 2019 zur Einführung einer Sorgfaltspflicht zur Vermeidung der Lieferung von Produkten und Dienstleistungen, die mithilfe von Kinderarbeit hergestellt worden sind; Übers. d. Verf.], Staatsblad 2019 Nr. 401 vom 13. November 2019, <https://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvkfvj6b325az/vl3khw8f3a00/f=y.pdf>.

<sup>20</sup> Siehe Art. 3 Abs. 1 VO (EU) 2015/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 über Insolvenzverfahren (EuInsVO) (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 19), zuletzt geändert durch VO (EU) 2018/946 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2018 zur Ersetzung der Anhänge A und B der Verordnung (EU) 2015/848 über Insolvenzverfahren (ABl. L 171 vom 6.7.2018, S. 1).

<sup>21</sup> Gesetz über die Rechnungslegung von bestimmten Unternehmen und Konzernen (Publizitätsgesetz - PublG) vom 15. August 1969 (BGBl. I S. 1189), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 11. April 2017 (BGBl. I S. 802).

<sup>22</sup> Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates (ABl. Nr. L 182 S. 19), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL 2014/102/EU vom 7. 11. 2014 (ABl. Nr. L 334 S. 86).

<sup>23</sup> Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 55.

<sup>24</sup> Art. 2 lit. e) des Kommissionsvorschlages, COM/2014/0111 final - 2014/0059 (COD), entspricht dem jetzigen Artikel 2 lit. f) der Verordnung (EU) 2017/821 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt und Hochrisikogebieten (ABl. L 130/1 vom 19.5.2017, S. 1).

<sup>25</sup> Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 56.



Hochrisikosektoren einzustufen sind, muss dagegen der Gesetzgeber konkret entscheiden oder anhand abstrakter Kriterien umschreiben und die Einzelfallentscheidung dem Verordnungsgeber überlassen.

Die im MSorgfaltsG-E gewählten Kriterien zur Bestimmung des persönlichen Anwendungsbereiches lassen sich unproblematisch auf die Regelung einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht übertragen. Diesen Weg geht auch das BMZ-Eckpunktepapier (§ 2 Abs. 1, § 3 Nummer 3, 6 und 7 SorgfaltspflichtenG-EP). Dort wird allerdings zusätzlich zu den Kriterien des MSorgfaltsG-E eine Rückausnahme in Gestalt eines *de-minimis*-Vorbehaltes für kleine Unternehmen vorgeschlagen. Danach soll das Gesetz für diese auch dann nicht greifen, wenn sie in einem Hochrisikosektor oder einem Konflikt- und Hochrisikogebiet tätig sind (§ 2 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 3 Nummer 4 SorgfaltspflichtenG-EP).

Freilich ist es denkbar, für den Umweltbereich eine stärkere Differenzierung des persönlichen Anwendungsbereiches vorzunehmen. Dafür könnte sprechen, dass bestimmte Umweltrisiken in höherem Maße branchenspezifisch geprägt sind als viele Menschenrechtsrisiken; daraus könnte abzuleiten sein, dass für bestimmte Risikobranchen Sonderregelungen greifen sollten. Dies ließe sich indes auch durch branchenspezifische Ergänzungen eines allgemeinen, branchenübergreifenden Stammgesetzes lösen.

Der Regelungsansatz, ein Größenkriterium mit anderen Risikofaktoren wie Branchenzugehörigkeit und/oder regionalen Tätigkeitsschwerpunkten zu kombinieren, ist allerdings nicht zwingend. Wird der Schwellenwert für das Größenkriterium besonders hoch angesetzt, so drängt es sich eher auf, für Unternehmen unterhalb des Schwellenwertes ergänzende Risiko-Kriterien festzulegen, die den Anwendungsbereich auch unterhalb des Schwellenwertes eröffnen. Umgekehrt liegt es bei einem besonders niedrigen Schwellenwert nahe, Bereichsausnahmen vorzusehen, wenn bestimmte risikominimierende Voraussetzungen erfüllt sind.

Der räumliche Anwendungsbereich der Sorgfaltspflicht erstreckt sich *auch* auf die im Ausland belegenen Abschnitte der Wertschöpfungsketten der Normadressaten. Dies stellt § 2 Abs. 2 MSorgfaltsG-E klar.<sup>26</sup> Als völkerrechtlich grundsätzlich unproblematisch wird dies angesehen, solange das Sorgfaltspflichtengesetz ein Verhalten vorschreibt, das nach dem lokalen ausländischen Recht ohnehin geboten ist, von den lokalen Behörden aber nicht durchgesetzt wird, sodass ein Vollzugsdefizit besteht.<sup>27</sup> Ähnlich wird der Fall zu beurteilen sein, wenn sich dem lokalen Recht zu der in Rede stehenden Rechtsfrage keine Aussage trifft, das nach dem heimatstaatlichen Sorgfaltspflichtengesetz also weder ausdrücklich ge- noch verbietet. Weniger eindeutig ist der Fall, wenn das Sorgfaltspflichtengesetz ein nach dem lokalen ausländischen Recht verbotenes Verhalten gebietet. Inwieweit hierin ein Verstoß gegen das völkerrechtliche Interventionsverbot zu sehen sein könnte, kann hier nicht vertieft werden. Allerdings spricht viel dafür, einen derartigen Verstoß jedenfalls dann nicht anzunehmen, wenn das verletzte lokale Recht seinerseits völkerrechtswidrig ist.<sup>28</sup> Soweit eine menschenrechtliche Schutzpflicht des Heimatstaates angenommen wird, wird die Möglichkeit eines Überwiegens der

---

<sup>26</sup> Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 56.

<sup>27</sup> Vgl. Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte: Staatliche Schutzpflichten jenseits der Grenze? In: Ders. [Hrsg.]: Staatliche Schutzpflichten und unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten, 2018, S. 97 (124); ausführlicher: Papp, Extraterritoriale Schutzpflichten, 2013, S. 267-273; ferner: UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, E/C.12/GC/24, Rn. 31.

<sup>28</sup> Vgl. Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte: Staatliche Schutzpflichten jenseits der Grenze? In: Ders. [Hrsg.]: Staatliche Schutzpflichten und unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten, 2018, S. 97 (125); im Ergebnis genauso: Papp, Extraterritoriale Schutzpflichten, 2013, S. 247-266, 272.

heimatstaatlichen Interessen am Menschenrechtsschutz vor rein wirtschaftlichen Interessen des Gaststaates selbst dann angenommen, wenn den Gaststaat keine menschenrechtliche Schutzpflicht trifft.<sup>29</sup> Jedoch ist Vieles insoweit bislang nicht abschließend geklärt.

Klar zu trennen von der Frage des persönlichen und räumlichen *Anwendungsbereiches* ist die Frage des *Geltungsbereiches*. Während sich der Anwendungsbereich aus dem Inhalt des Gesetzes ergibt, betrifft der räumliche Geltungsbereich die wirksame rechtliche Existenz. Der Anwendungsbereich kann durchaus auch Sachverhalte im Ausland betreffen, der Geltungsbereich einzelstaatlichen Rechts ist dagegen auf das Hoheitsgebiet des Normgebers beschränkt, im Falle eines deutschen Gesetzes also auf das Bundesgebiet.<sup>30</sup> Vereinfacht ausgedrückt: Ein deutsches Gesetz *gilt* stets nur in Deutschland; es kann von deutschen Behörden und Gerichten aber durchaus auf im Ausland belegene Sachverhalte angewandt werden. Grundsätzlich unzulässig und durch MSorgfaltsG-E auch nicht vorgesehen ist dagegen die extraterritoriale Ausübung von Hoheitsgewalt durch Behörden (insb. Ermittlungen oder sonstige Vollzugsmaßnahmen, die unmittelbar durch deutsche Beamte im Ausland ausgeführt werden).<sup>31</sup>

### 2.1.2 Regelungsreichweite und -tiefe in der Wertschöpfungskette

Bezieht sich eine Sorgfaltspflicht nicht nur auf die Prozesse im eigenen Unternehmen des Pflichtenadressaten, sondern – rechtsträgerübergreifend<sup>32</sup> – auf die gesamte globale Wertschöpfungskette (d. h. wertschöpfungskettenübergreifend),<sup>33</sup> so stellt sich die Frage, wie die Sorgfaltspflicht regelungstechnisch sinnvoll begrenzt werden kann.

Das Problem stellt sich im Falle umweltbezogener wie menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten gleichermaßen; die Übertragbarkeit der für den Menschenrechtsbereich diskutierten Lösungen auf den Umweltbereich erscheint dabei nicht weiter problematisch. Da diese Frage jedoch zu den größeren regelungstechnischen Herausforderungen rechtsträgerübergreifender Sorgfaltspflichten zählt, wird dies hier ausführlicher dargestellt.

Wählt der Gesetzgeber den Begriff der Wertschöpfungskette als tatsächlichen Bezugspunkt der Sorgfaltspflicht, so bietet sich zunächst eine gesetzliche Begriffsbestimmung an (dazu 2.1.2.1).

Der Gesetzgeber muss eine Balance finden zwischen der weitest möglichen Wirksamkeit der Regelung in die Wertschöpfungskette hinein im Sinne seines Regelungszieles einerseits und der Berücksichtigung der abnehmenden Einflussmöglichkeiten des Normadressaten mit zunehmender Entfernung in der Wertschöpfungskette andererseits (dazu 2.1.2.2 bis 2.1.2.4).

---

<sup>29</sup> So mit differenzierter Begründung: Papp, Extraterritoriale Schutzpflichten, 2013, S. 248-266; insb. 265: „Welche Interessen der Gaststaat verfolgt, wenn er menschenrechtswidrige Bedingungen schafft, kann (...) nicht generell beantwortet werden. Regelmäßig wird es sich für die Fälle im Zusammenhang mit transnational agierenden Unternehmen um wirtschaftliche Interessen handeln. (...) Welches Interesse es auch sein mag, es muss in jedem Fall eine große Hürde überwinden und das Interesse an der Wahrung der Menschenrechte übertreffen. Dies ist etwa nur dann denkbar, wenn beispielsweise die wirtschaftliche Existenz des Staates auf dem Spiel steht.“

<sup>30</sup> Vgl. Meng, Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, 1994, S. 10 ff.

<sup>31</sup> Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 57.

<sup>32</sup> Rechtsträgerübergreifend meint über den Rechtsträger, d. h. die natürliche oder juristische Person, die ein Unternehmen betreibt, hinausgehend.

<sup>33</sup> Siehe zur Kritik an diesem Ansatz, soweit er mit einer deliktsrechtlichen Haftung durchgesetzt werden soll, aus der Perspektive des Gesellschaftsrechts unten 2.3.5.

### 2.1.2.1 Begriffsbestimmung Wertschöpfungskette

Da es sich bei dem Begriff der *Wertschöpfungskette* um ein wirtschaftswissenschaftliches Konzept und keinen Rechtsbegriff handelt, erscheint eine gesetzliche Begriffsbestimmung nicht zuletzt zur Sicherung der hinreichenden Bestimmtheit des Gesetzes sinnvoll.

Tatsächlich enthält das BMZ-Eckpunktepapier eine derartige Definition in § 3 Nr. 2 SorgfaltspflichtenG-EP. Danach versteht das Papier unter Wertschöpfungskette *den gesamten Lebenszyklus eines Produktes oder einer Dienstleistung*, d. h. alle Stadien *einschließlich der durchzuführenden Forschung und Entwicklung, der Produktion, des Handels und der damit verbundenen Bedingungen, des Transports, der Nutzung und Wartung, während der Lebensdauer des Produktes, des Bauwerkes oder der Dienstleistung, angefangen von der Beschaffung der Rohstoffe oder Erzeugung von Ressourcen bis hin zur Entsorgung*. Die Definition lehnt sich offenbar eng an den im Unionsvergabericht geregelt Begriff des *Lebenszyklus* (Art. 2 Nummer 20 der Vergaberichtlinie<sup>34</sup>) an. Zwar war das Lebenszyklus-Konzept, wie es sich im Unionsrecht entwickelt hat, ursprünglich auf *ökologische* Probleme der integrierten Produktpolitik zugeschnitten.<sup>35</sup> Es bietet sich jedoch an, es auf Nachhaltigkeitsprobleme im weiteren Sinne einschließlich der sozialen und menschenrechtlichen Aspekte auszudehnen. Dafür spricht zunächst, dass auch die Vergaberichtlinie das Lebenszykluskonzept nicht ausschließlich auf ökologische, sondern auch auf soziale Aspekte anwendet.<sup>36</sup> Auch das UN-Umweltprogramm (UNEP) geht in seinen *Guidelines for Social Life Cycle Assessment of Products* dezidiert von einem Konzept des *sozialen Produktlebenszyklus* aus.<sup>37</sup> Eine ganz ähnliche Begriffsbestimmung wie in § 3 Nr. 2 SorgfaltspflichtenG-EP vorgeschlagen, wird in einem aktuellen US-amerikanischen Entwurf für ein Klimaschutzgesetz vorgenommen.<sup>38</sup>

Für das Regelungsproblem erscheint es jedenfalls sinnvoll, dass die Nachnutzungs-, Wiederverwendungs- und Entsorgungsphase von Produkten nicht ausgeblendet wird. Das gilt in besonderem Maße für eine *umweltbezogene* Sorgfaltspflicht. Dass es dabei zu gewissen Überschneidungen mit speziellen Regelungen der integrierten Produktpolitik wie den Vorschriften zur energieeffizienten Produktgestaltung oder dem Kreislaufwirtschaftsrecht kommt, ist nicht auszuschließen (z. B. § 23 KrWG zur Produktverantwortung), begegnet jedoch keinen grundlegenden Bedenken. Die Vorgaben aus solchen Vorschriften können – soweit ihr Anwendungsbereich reicht – grundsätzlich als spezielle Konkretisierungen der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht angesehen werden.

Soll sich danach die Sorgfaltspflicht prinzipiell auf den *gesamten* Wertschöpfungsprozess im weitesten Sinne beziehen, so wirft dies die Frage nach der sachgerechten Beschränkung der

---

<sup>34</sup> Nach der Definition in Art. 20 Nummer 2 der RL 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. Nr. L 94 S. 65), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndVO (EU) 2017/2365 vom 18.12.2017 (ABl. Nr. L 337 S. 19) umfasst der Lebenszyklus „alle aufeinander folgenden und/oder miteinander verbundenen Stadien, einschließlich der durchzuführenden Forschung und Entwicklung, der Produktion, des Handels und der damit verbundenen Bedingungen, des Transports, der Nutzung und Wartung, während der Lebensdauer einer Ware oder eines Bauwerkes oder während der Erbringung einer Dienstleistung, angefangen von der Beschaffung der Rohstoffe oder Erzeugung von Ressourcen bis hin zu Entsorgung, Aufräumarbeiten und Beendigung der Dienstleistung oder Nutzung“.

<sup>35</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 18. Juni 2003, Integrierte Produktpolitik - Auf den ökologischen Lebenszyklus-Ansatz aufbauen, KOM(2003) 302 endgültig.

<sup>36</sup> Vgl. etwa Art. 67 Abs. 2 lit. b) i. V. m. Art. 67 Abs. 3 der Vergaberichtlinie sowie Erwägungsgrund (97).

<sup>37</sup> UNEP (Hrsg.), GUIDELINES FOR SOCIAL LIFE CYCLE ASSESSMENT OF PRODUCTS, 2009, [http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/DTI/x1164xPA-guidelines\\_sLCA.pdf](http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/DTI/x1164xPA-guidelines_sLCA.pdf) (zuletzt abgerufen am 25.07.2019).

<sup>38</sup> Sect. 2 para. (18) des Entwurfes für einen „Climate Risk Disclosure Act of 2019“ (abrufbar unter: <https://docs.house.gov/meetings/BA/BA16/20190710/109770/BILLS-116pih-climate.pdf>) definiert den Begriff „value chain“ als den gesamten Lebenszyklus („total lifecycle of a product or service, both before and after production of the product or service, as applicable) einschließlich der Rohstoffgewinnung und Entsorgung.



Sorgfaltspflicht auf. Es sind drei Grundmodelle denkbar: Eine in der Reichweite und Tiefe unbegrenzte Sorgfaltspflicht (2.1.2.2). Eine in der Reichweite auf direkte Vertragsbeziehungen oder bestimmte Wertschöpfungsstufen beschränkte Sorgfaltspflicht (2.1.2.3). Und schließlich ein Mittelweg, der zwar die Reichweite der Sorgfaltspflicht in der Wertschöpfungskette prinzipiell unbeschränkt lässt, die Tiefe jedoch über ein Angemessenheitskriterium einschränkt (dazu 2.1.2.4).

#### **2.1.2.2 Unbegrenzte Sorgfaltspflicht für die gesamte Wertschöpfungskette?**

Eine radikal weite Lösung wäre eine unbegrenzte und pauschale Sorgfaltspflicht für die gesamte Wertschöpfungskette. Ein zumindest theoretischer Vorteil dieser Lösung bestünde in der größtmöglichen Wirksamkeit mit Blick auf das Regelungsziel der umfassenden Vermeidung negativer externer (Umwelt-)effekte und Menschenrechtsbeeinträchtigungen. Der Preis für diese maximale Wirksamkeit wäre jedoch eine Art gesamtschuldnerischer Erfolgsverantwortung der Normadressaten für sämtliche Wertschöpfungsstadien – unabhängig vom individuellen Verursachungsbeitrag des Normadressaten. Ein derartiger Ansatz wäre nicht nur rechtlichen Bedenken mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausgesetzt. Eine solche Regelung könnte auch dazu führen, dass – insbesondere auch entwicklungspolitisch erwünschte – Formen der Arbeitsteilung mindestens wesentlich erschwert und in vielen Fällen vollständig ausgeschlossen werden würden.

#### **2.1.2.3 Begrenzung auf einzelne Wertschöpfungsstufen oder Zulieferebenen („tiers“)?**

Das gegenteilige Extrem wäre eine starre Begrenzung auf einzelne Wertschöpfungsstufen oder Zulieferebenen (engl.: „*tier*“). Ein solcher Ansatz erscheint allenfalls als Übergangslösung und nur in branchenspezifischen Regelungen plausibel. Als langfristige Lösung wäre der Ansatz dagegen nicht geeignet, die adressierten Regelungsprobleme zu lösen. Denn das rechtspolitische Ziel der Sorgfaltspflicht, die gesamte Wertschöpfungsketten frei von Menschenrechtsverletzungen zu halten, wird durch einen solchen Regelungsansatz unerreichtbar.

Ebenso wenig zweckmäßig erscheint es, die Reichweite der Sorgfaltspflicht im Wertschöpfungsprozess an schuldvertragliche oder konzernrechtliche Gestaltungen zu knüpfen. So wäre es zwar denkbar, die Sorgfaltspflicht auf die eigene Tätigkeit und die Tätigkeit der direkten Zulieferer zu beschränken, zu denen unmittelbare schuldvertragliche Rechtsbeziehungen bestehen, oder auf die Tätigkeit von Tochterunternehmen, auf die das verpflichtete Unternehmen beherrschenden Einfluss üben kann (vgl. § 290 Abs. 2 HGB). Derartige Ansätze erscheinen jedoch ebenfalls ungeeignet, um das Regelungsproblem zu lösen. Zum einen würden dadurch die wesentlichen Teile transnationaler Wertschöpfungsprozesse nicht erfasst (etwa die praktisch ebenso relevante wie prekäre Rohstoffgewinnung). Zum anderen laden derartige Vorschriften zur Umgehung durch schuldvertragliche und gesellschaftsrechtliche Gestaltungen ein.

#### **2.1.2.4 Mittelweg: Unbegrenzte Reichweite, aber nur variable, angemessene Tiefe der Sorgfaltspflicht**

Soll das Regelungsproblem nicht nur punktuell adressiert werden, so erscheint es unumgänglich, die Sorgfaltspflicht prinzipiell auf den gesamten Wertschöpfungsprozess zu erstrecken. Die *Reichweite* der Sorgfaltspflicht in der Wertschöpfungskette sollte daher grundsätzlich unbeschränkt sein und alle Stadien der Wertschöpfung bzw. des Produktlebenszyklus (s.o. 2.1.2.1) erfassen. Um gleichwohl eine sachgerechte Begrenzung der Pflichten auch unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu erzielen, müsste jedoch der Umfang (hier bezeichnet als „Tiefe“) der Sorgfaltspflicht für die einzelnen

Wertschöpfungsstufen auf konkrete, inhaltliche Anforderungen unter Berücksichtigung der Umstände des konkreten Einzelfalles beschränkt werden. Zu den relevanten Umständen des Einzelfalles zählen insbesondere die (wirtschaftliche) Nähe und das Einflusspotential des Pflichtenadressaten gegenüber dem unmittelbaren Verursacher der Rechtsverletzung.

Einen solchen Mittelweg geht der MSorgfaltsG-E. Er sieht zwar einen sehr weiten Begriff des *Beitrags* zu einer Menschenrechtsverletzung in der Wertschöpfungskette vor, der im Ergebnis zu einer prinzipiell unbeschränkten Reichweite in der Wertschöpfungskette führt (dazu 2.1.2.4.1). Jedoch beschränkt er die „Tiefe“ der Sorgfaltspflicht über ein differenziertes, gesetzlich konkretisiertes Angemessenheitskriterium (dazu 2.1.2.4.2).

#### **2.1.2.4.1 Weiter Begriff des Beitrags zur Menschenrechtsverletzung**

Nach § 6 Abs. 4 S. 1 Nummer 1 MSorgfaltsG-E kann ein Beitrag des Unternehmens zu einer Menschenrechtsverletzung auch darin liegen, dass nicht das Unternehmen selbst sondern Dritte, insbesondere Unternehmen in der Wertschöpfungskette infolge der Geschäftstätigkeit des Unternehmens zu einer Menschenrechtsverletzung beitragen. Nicht erheblich sind die rechtlichen Beziehungen des Unternehmens zu dem Dritten; es spielt demnach keine Rolle, ob der Dritte in einem besonderen gesellschaftsrechtlichen (Konzern-)verhältnis zu dem verpflichteten Unternehmen steht oder nur indirekt über eine Kette von schuldrechtlichen Verträgen oder überhaupt nicht mit diesem rechtlich, sondern nur wirtschaftlich mittelbar verbunden ist. Entscheidend ist allein, dass die Menschenrechtsverletzung *infolge der Geschäftstätigkeit* des verpflichteten Unternehmens eintritt. Es handelt sich dabei um ein wertendes Kriterium, das vor allem die wirtschaftlichen Zusammenhänge in der Wertschöpfungskette berücksichtigt.<sup>39</sup> Daher kann es im Einzelfall auch über eine reine Kausalität i. S. d. Äquivalenz- und Adäquanztheorie<sup>40</sup> hinausgehen. Das kann etwa der Fall sein, wenn ein verpflichtetes Unternehmen ohne irgendeinen Auftrag erteilt zu haben, von einer Menschenrechtsverletzung nachträglich profitiert. In diesem Fall hat das verpflichtete Unternehmen zwar keine Ursache i. S. d. der genannten Theorien für die vorherige Menschenrechtsverletzung gesetzt. Da die Personen, die an der Menschenrechtsverletzung unmittelbar beteiligt waren, jedoch das Marktverhalten des verpflichteten Unternehmens antizipieren, ist die Menschenrechtsverletzung gleichwohl *infolge der Geschäftstätigkeit* des verpflichteten Unternehmens eingetreten. Zudem kann ein Marktverhalten, das von bereits begangenen Menschenrechtsverletzungen profitiert, die Wiederholung solcher Menschenrechtsverletzungen in der Zukunft vorhersehbar fördern.<sup>41</sup> Schließt ein verpflichtetes deutsches Unternehmen etwa Rahmenlieferverträge mit brasilianischen Fleischproduzenten oder indonesischen Palmölherstellern, die brandgerodete Regenwaldflächen bewirtschaften, so profitiert das Unternehmen einerseits von den abgeschlossenen Brandrodungen und setzt durch seine Nachfrage andererseits zugleich Anreize für weitere Rodungen.

Dass der Rechtsordnung die Sanktionierung des Ausnutzens einer fremden, bereits abgeschlossenen Unrechtshandlung bekannt ist, zeigt die Strafbarkeit der Hehlerei und der Geldwäsche.

---

<sup>39</sup> Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 63.

<sup>40</sup> Nach der Äquivalenztheorie ist jede Bedingung ursächlich, die nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass der Erfolg in seiner konkreten Gestalt entfiel (*conditio sine qua non*-Formel); alle Ursachen sind somit gleichwertig („äquivalent“). Für die zivilrechtliche Haftung wird das Ergebnis über die Adäquanztheorie eingeschränkt, wonach nur solche Ursachen berücksichtigt werden, die innerhalb der allgemeinen Lebenswahrscheinlichkeit liegen, sodass der eingetretene Erfolg insoweit „adäquat“ ist.

<sup>41</sup> Ausführlich zum Ganzen mit Fallbeispielen: Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 63 f.

Nach § 6 Abs. 4 S. 1 Nummer 2 MSorgfaltsG-E kann ein Beitrag des Unternehmens zu einer Menschenrechtsverletzung auch darin bestehen, dass ein Produkt oder eine Dienstleistung des verpflichteten Unternehmens infolge seiner Geschäftstätigkeit zu der Menschenrechtsverletzung beiträgt.

Auf Tatbestandsebene unterscheidet der Entwurf damit ausdrücklich nicht nach dem Beteiligungsgrad an einer Menschenrechtsverletzung. Hierin ist eine deutliche Abkehr von den gängigen Ansätzen in einigen Referenzregelungen zu sehen:<sup>42</sup>

Die UN-Leitprinzipien unterscheiden zwischen den Beteiligungsgraden des *Verursachens (cause)* negativer Auswirkungen auf die Menschenrechte und des *Beitragens (contribute to, vgl. UN-Leitprinzip Nr. 13 Buchstabe a)*). Trotz der begrifflichen Unterscheidung sind die Rechtsfolgen dieselben: Das Unternehmen muss solche Auswirkungen vermeiden und – soweit sie bereits eingetreten sind – ihnen „begegnen“.

Von den Beteiligungsgraden des Verursachens und des Beitragens ist nach den UN-Leitprinzipien die dritte Kategorie der Beteiligung grundlegend zu unterscheiden: das durch eine Geschäftsbeziehung mit der Geschäftstätigkeit, den Produkten oder Dienstleistungen des Unternehmens *unmittelbare Verbundensein* der negativen Auswirkungen (*impacts that are directly linked to their operations, products or services by their business relationships, UN-Leitprinzip Nr. 13 Buchstabe b*)). In diesem Fall greift eine deutlich schwächere Rechtsfolge als im Falle des Verursachens oder Beitragens: Das Unternehmen muss sich lediglich „bemühen“, solche negativen Auswirkungen zu verhüten oder sie zu mindern.

Diese Kategorienbildung erscheint für eine gesetzliche Regelung jedoch weniger geeignet. Zum einen ist bereits fraglich, welchem Zweck die Unterscheidung zwischen Verursachen und Beitragen in Leitprinzip Nummer 13 Buchstabe a) dient, wenn die Rechtsfolge identisch ist. Vor allem aber suggeriert die Kategorienbildung eine scharfe Abgrenzbarkeit zwischen dem Beteiligungsgrad des Beitragens (Buchstabe a)) und unmittelbaren Verbundenseins (Buchstabe b)). In der Praxis dürfte gerade diese Abgrenzung (anders als etwa die Abgrenzung zu unmittelbar eigenen Verursachungsbeiträgen) jedoch schwierig sein; tatsächlich dürften die Übergänge zwischen den Kategorien eher fließend sein. Das ist deshalb problematisch, weil eine Kategorienbildung auf Tatbestandsebene nur dann sinnvoll erscheint, wenn sie mit unterschiedlichen Rechtsfolgen versehen sind. Denn die Kategorienbildung soll Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten Rechnung tragen: Je höher der Beteiligungsgrad an der Menschenrechtsverletzung, desto strengere Anforderungen werden an die Erfüllung der Sorgfaltspflicht gestellt.

Insbesondere in einem allgemeinen, branchenübergreifenden Sorgfaltspflichtengesetz erscheinen die Fallkonstellationen jedoch zu vielgestaltig und zu komplex, um den Verhältnismäßigkeitserwägungen sachgerecht durch die Bildung starrer Beteiligungskategorien Rechnung tragen zu können.<sup>43</sup> Deshalb versucht der MSorgfaltsG-E das Problem durch ein flexibleres Angemessenheitskriteriums auf Rechtsfolgenseite zu lösen.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 64.

<sup>43</sup> Vgl. dazu bereits Scherf/Gailhofer/Hilbert/Kampffmeyer/Schleicher, Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung, Zwischenbericht Arbeitspaket 1 - Analyse der Genese und des Status quo, Umweltbundesamt [Hrsg.], Texte 102/2019, Abschnitt 2.7.2.

<sup>44</sup> Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 61 und 64.

#### 2.1.2.4.2 Beschränkung durch gesetzlich konkretisiertes Angemessenheitskriterium

Nach dem vorstehend skizzierten *weiten* Begriff des Beitrags zur Menschenrechtsverletzung ist die *Reichweite* der Sorgfaltspflicht in der Wertschöpfungskette sehr weit und nur dadurch beschränkt, dass ein wirtschaftlicher Zusammenhang zur Geschäftstätigkeit des verpflichteten Unternehmens bestehen muss (§ 6 Abs. 4 S. 1 MSorgfaltsG-E a.E.: „infolge der Geschäftstätigkeit des Unternehmens“). Dies gilt indes nicht für die *Tiefe* der Sorgfaltspflicht. Diese ist durch das Angemessenheitskriterium beschränkt (§ 6 Abs. 2 S. 1 MSorgfaltsG-E: „in angemessener Weise“). Nach § 6 Abs. 2 S. 2 MSorgfaltsG-E sind für die Angemessenheit der Risikoanalyse (und aller weiteren Schritte der Sorgfaltspflicht<sup>45</sup>) maßgeblich:

- ▶ das *länderspezifische* Risiko,
- ▶ das *sektorspezifische*<sup>46</sup> Risiko,
- ▶ die (typischerweise)<sup>47</sup> zu erwartende *Schwere* möglicher Menschenrechtsverletzungen,
- ▶ die (typischerweise) zu erwartende *Wahrscheinlichkeit* möglicher Menschenrechtsverletzungen,
- ▶ die Unmittelbarkeit des Verursachungsbeitrages,
- ▶ der tatsächliche<sup>48</sup> und wirtschaftliche Einfluss des verpflichteten Unternehmens auf den unmittelbaren Verursacher und
- ▶ die Unternehmensgröße.<sup>49</sup>

Der österreichische Entwurf für ein Gesetz zur Einhaltung unternehmerischer Sozialverantwortung (Sozialverantwortungsgesetz – SZVG)<sup>50</sup> verwendet in § 4 Abs. 2 lit. a) S. 2 einen weitgehend wortlautidentischen Angemessenheitsbegriff.<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> Das ergibt sich aus den Verweisungsregelungen in § 6 Abs. 5 sowie §§ 7 f. MSorgfaltsG-E, die jeweils auf § 6 Abs. 2 S. 2 MSorgfaltsG-E verweisen.

<sup>46</sup> Der MSorgfaltsG-E verwendet den Begriff des Wirtschaftssektors synonym mit dem Begriff der Branche. Genau genommen wäre es jedoch präziser, von branchenspezifischen statt von sektorspezifischen Risiken zu sprechen, da der wirtschaftswissenschaftliche Sprachgebrauch zwischen Sektor und Branche unterscheidet.

<sup>47</sup> Im Rahmen der einfachen Risikoanalyse nach § 6 Abs. 2 MSorgfaltsG-E ist auf eine typisierende Betrachtungsweise abzustellen. Bei den weiteren Schritten der Sorgfaltspflicht (vertiefende Risikoanalyse, Prävention, Abhilfe) ist der Angemessenheitsmaßstab aus § 6 Abs. 2 S. 2 MSorgfaltsG-E entsprechend anzuwenden, wobei nicht mehr auf eine typisierende, sondern eine konkrete Betrachtungsweise abzustellen ist; vgl. dazu Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 62.

<sup>48</sup> Zur Erreichung des Regelungszieles soll das verpflichtete Unternehmen im Falle von Problemen in der Wertschöpfungskette vorrangig darauf hinwirken, dass die Missstände bei Zulieferern beseitigt werden. Dazu sollte es seinen Einfluss auf diese nutzen. Daher würde es sich anbieten, ausdrücklich auch auf *potentielle* Einflussmöglichkeiten abzustellen, sodass das verpflichtete Unternehmen grundsätzlich gehalten wäre, sich um einen größeren Einfluss zu bemühen, sofern die Risikoanalyse Hinweise auf Probleme gibt.

<sup>49</sup> Siehe zur Auslegung der einzelnen Kriterien: Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 60-63.

<sup>50</sup> Siehe den Antrag betreffend ein Bundesgesetz, mit dem ein Gesetz zur Einhaltung unternehmerischer Sozialverantwortung (Sozialverantwortungsgesetz – SZVG) erlassen wird, eingebracht am 5.07.2018, 324/A XXVI. GP, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/A/A\\_00324/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/A/A_00324/index.shtml); entgegen dem irreführend weiten Titel zielt das Gesetz ausschließlich auf die Vermeidung von Zwangs- und Kinderarbeit bei der Herstellung von Bekleidungsartikeln.

<sup>51</sup> Vgl. dazu auch Leupold, Gutachten zum Entwurf eines Gesetzes zur Einhaltung unternehmerischer Sozialverantwortung (Sozialverantwortungsgesetz –SZVG): Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2017,

Die gesetzliche Bestimmung der für die Auslegung des Angemessenheitsbegriffs maßgeblichen Kriterien trägt dazu bei, dass die Regelung den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Bestimmtheitsgebotes genügt (näher dazu unten 2.2.2.2).

Der Vorteil dieser Regelungstechnik gegenüber einer Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Kategorien des Beteiligungsgrades an einer Menschenrechtsverletzung besteht darin, dass sich durch die Flexibilität der Regelung ein hohes Maß an Einzelfallgerechtigkeit trotz Vielgestaltigkeit der Sachverhalte erzielen lässt.

Alternativ wäre es freilich denkbar, das flexible Angemessenheitskriterium mit einer tatbestandlichen Differenzierung zwischen unmittelbaren eigenen Verletzungsbeiträgen des verpflichteten Unternehmens und seiner beherrschten Tochterunternehmen einerseits und nur mittelbaren Verletzungsbeiträgen in der Wertschöpfungskette durch Dritte andererseits zu kombinieren. Allerdings stellt sich dann die Frage, wie die verschärften Anforderungen im Falle der eigenen Verletzungsbeiträge geregelt werden können. Denkbar wäre etwa eine auf diese Fallkonstellationen beschränkte Beweislastumkehr hinsichtlich des Kausalitätsnachweises. Weiterhin ist jedoch fraglich, ob mit einer solchen Regelung kontraproduktive Anreize gesetzt werden, besonders gefahrgeneigte Tätigkeiten zur Risikominimierung aus der eigenen Tätigkeitssphäre auszulgliedern („outsourcing“).

#### 2.1.2.5 Übertragbarkeit auf den Umweltbereich

Die für den Menschenrechtsbereich skizzierte Problematik der Bestimmung von Reichweite und Tiefe der Sorgfaltspflicht für die globale Wertschöpfungskette stellt sich genauso für den Umweltbereich. Der Regelungstechnik lässt sich daher auf die Bestimmung von Reichweite und Tiefe der *umweltbezogenen* Sorgfaltspflicht in der globalen Wertschöpfungskette übertragen (so auch § 5 Abs. 2 S. 2 und Abs. 4 SorgfaltspflichtenG-EP). Eine Ergänzung des Kataloges um weitere Kriterien<sup>52</sup> erscheint dabei freilich nicht ausgeschlossen. Dabei ist es durchaus auch vorstellbar, dass im Umweltbereich andere Aspekte wie etwa besonderes Risikowissen oder technische Expertise eine größere Rolle spielen können als im Menschenrechtsbereich.<sup>53</sup> Der Vorteil des in § 6 Abs. 2 MSorgfaltsg-E entwickelten Kataloges besteht darin, dass er sich eng an den Maßgaben der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte orientiert. Sollte der Kriterienkatalog für die Zwecke der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht ergänzt oder modifiziert werden, so sollte dies idealerweise ebenfalls in Anlehnung an einen möglichst etablierten internationalen Standard<sup>54</sup> erfolgen. Dafür würde zwar grundsätzlich die *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* in Betracht kommen, die sich sowohl auf Menschenrechts- als auch Umweltbeeinträchtigungen bezieht. Aus den sehr allgemein gehaltenen Ausführungen lassen sich indes kaum weitergehende konkrete Maßgaben für eine gesetzliche Regelung ableiten.<sup>55</sup>

---

[http://vki-akademie.at/typo7/fileadmin/user\\_upload/Rechtsgutachten\\_Soziale\\_Verantwortung\\_Juni\\_2017.pdf](http://vki-akademie.at/typo7/fileadmin/user_upload/Rechtsgutachten_Soziale_Verantwortung_Juni_2017.pdf), S. 43 die insoweit Bezug nimmt auf den MSorgfaltsg-E.

<sup>52</sup> Ein Anknüpfungspunkt zur Entwicklung neuer Kriterien für den Umweltbereich könnten etwa die in Anhang I Ziff. 5 zur EMAS-Verordnung genannten Kriterien für die Bewertung der Bedeutung von Umweltaspekten der Tätigkeiten einer Organisation sein (etwa der Zustand der Umwelt und der potenzielle Nutzen für die Umwelt), vgl. Anhang I Ziff. 5 der VO (EG) Nr. 1221/2009 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 25. November 2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001, sowie der Beschlüsse der Kommission 2001/681/EG und 2006/193/EG (ABl. L 342 vom 22.12.2009, S. 1), zuletzt geändert durch VO (EU) 2018/2026 DER KOMMISSION vom 19. Dezember 2018 (ABl. L 325 vom 20.12.2018, S. 18).

<sup>53</sup> Vgl. zu weiteren diskutierten Kriterien auch Scherf/Gailhofer/Hilbert/Kampffmeyer/Schleicher, *Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung*, Zwischenbericht Arbeitspaket 1 - Analyse der Genese und des Status quo, Umweltbundesamt [Hrsg.], Texte 102/2019, S. 44-47.

<sup>54</sup> Etwa die Umweltmanagement-Norm ISO 14001:2015.

<sup>55</sup> Vgl. OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct 2018, S. 18 „Due diligence is appropriate to an enterprise’s circumstances. The nature and extent of due diligence can be affected by factors such as the size of the enterprise, the context of its



### **2.1.3 Strukturelemente des MSorgfaltsG-E**

Das Konzept der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht im MSorgfaltsG-E zeichnet sich durch folgende Strukturelemente aus: Der MSorgfaltsG-E schlägt die Schaffung eines neuen rechtsgebietsübergreifenden Stammgesetzes vor (dazu 2.1.3.1). Regelungstechnisch trennt der Entwurf klar zwischen der materiellen Sorgfaltspflichtenregelung und den Regelungen zur Durchsetzung (dazu 2.1.3.2). Beide Strukturentscheidungen lassen sich unmittelbar auf eine umweltbezogene Sorgfaltspflichtenregelung übertragen. Die Erwägungen zum sachlichen Anwendungsbereich und zur Schutzgutbestimmung des MSorgfaltsG-E lassen sich dagegen nur mit gewissen Einschränkungen auf das Regelungskonzept einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht übertragen.

#### **2.1.3.1 Rechtsgebietsübergreifendes Stammgesetz**

Der MSorgfaltsG-E zeichnet sich dadurch aus, dass er keine punktuellen Änderungen in mehreren bereichs- oder rechtsgebietspezifischen Gesetzen vornimmt, sondern ein neues Stammgesetz vorschlägt, das den materiellen Sorgfaltsstandard rechtsgebietsübergreifend regelt. Dies lässt sich unmittelbar auf die Regelung einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht übertragen.

#### **2.1.3.2 Regelungstechnische Trennung von materieller Sorgfaltspflichtenregelung und Durchsetzungsmechanismen**

Wesentliches Merkmal des MSorgfaltsG-E ist die regelungstechnische Trennung zwischen materiellen Sorgfaltsanforderungen einerseits und den Durchsetzungsmechanismen andererseits. Die materielle Sorgfaltspflicht setzt sich zusammen aus zwei Elementen: erstens dem (materiellen) Gegenstand der Sorgfaltspflicht, d. h. den geschützten Menschenrechten und zweitens den (materiellen) Verfahrensschritten als Kernelementen der Sorgfaltspflicht. Insoweit lässt sich von einem „zweigliedrigen“ Sorgfaltspflichtenkonzept sprechen.

Der zweite Abschnitt des MSorgfaltsG-E regelt nur die materiellen Sorgfaltsanforderungen, der dritte Abschnitt die Durchsetzungsmechanismen.

Diese Regelungstechnik weist mehrere Vorzüge auf. Zum einen lässt sich von vorn herein ein anspruchsvoller Verhaltensstandard etablieren, der den Marktteilnehmern langfristige Planungssicherheit und Orientierung bietet. Zugleich ist es jedoch möglich, die Regelungsschärfe und damit verbundene Eingriffsintensität durch verschiedene Stellschrauben zu skalieren und damit die politische Durchsetzbarkeit zu erleichtern,<sup>56</sup> ohne dass die langfristige Kohärenz des Regelungsgefüges in Frage gestellt wird (dazu näher unten Kapitel 3). Das MSorgfaltsG würde auf diese Weise einen von den konkreten Durchsetzungsinstrumenten unabhängigen Verhaltensstandard etablieren.

#### **2.1.3.3 Branchenübergreifender Anwendungsbereich und Schutzgut**

Auch mit Blick auf sachlichen Anwendungsbereich und Festlegung des Schutzgutes sind unterschiedliche Gestaltungsvarianten einer wertschöpfungskettenübergreifenden Sorgfaltspflicht denkbar. Viel spricht für einen branchenübergreifenden Anwendungsbereich des Stammgesetzes anstelle von einer Vielzahl branchenspezifischer Regelungen (dazu

---

operations, its business model, its position in supply chains, and the nature of its products or services. Large enterprises with expansive operations and many products or services may need more formalised and extensive systems than smaller enterprises with a limited range of products or services to effectively identify and manage risks.“

<sup>56</sup> Vgl. Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 50.

2.1.3.3.1). Auch scheint eine Universalregelung, die alle Menschenrechte schützt, thematischen Insellösungen überlegen (dazu 2.1.3.3.2).

#### **2.1.3.3.1 Branchenübergreifender Anwendungsbereich**

Der MSorgfaltsG-E wählt einen branchenübergreifenden Ansatz. D. h. der Anwendungsbereich der Sorgfaltspflicht wird nicht auf bestimmte (gefahrengeigte) Wertschöpfungstätigkeiten in bestimmten Branchen beschränkt; vielmehr findet das Gesetz auf die gesamte Geschäftstätigkeit einschließlich sämtlicher vor- und nachgelagerter Wertschöpfungsschritte aller Unternehmen Anwendung, die in den persönlichen Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. Den gleichen Ansatz verfolgen das französische Sorgfaltspflichtengesetz und die schweizerischen Entwürfe. Freilich finden sich auch Referenzregelungen, die einen bestimmten Industriezweig oder thematisch abgegrenzten Sachverhalt (so z. B. die Holzhandels-VO, die Konfliktmineralien-VO) oder sogar drittlandsspezifisch, bestimmte Arbeitssicherheitsaspekte in einem bestimmten Industriezweig (z. B. der sog. Bangladesh Accord<sup>57</sup>) erfassen sollen.

Eine branchenspezifische Modifikation des persönlichen Anwendungsbereiches des MSorgfaltsG-E ist allerdings insoweit vorgesehen, wie die Regelung auch auf kleinere, vom Größenkriterium (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 3 Nr. 2 MSorgfaltsG-E) nicht erfasste Unternehmen Anwendung finden soll, die in bestimmten „Hochrisikosektoren“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a) i. V. m. § 3 Nr. 4 MSorgfaltsG-E) operieren.<sup>58</sup>

Vorteil einer branchenspezifischen Regelung ist, dass diese von vorn herein konkreter und mit mehr Detailregelungen ausgestaltet werden kann. Dadurch wird die Rechtssicherheit und praktische Anwendung durch Adressaten, Behörden und Gerichte erleichtert. Dies kann jedoch auch über branchenspezifische Ergänzungen einer branchenübergreifenden Regelung erreicht werden. So sieht der MSorgfaltsG-E die Möglichkeit für branchenspezifische Ergänzungen und Konkretisierungen durch Rechtsverordnungen vor.<sup>59</sup>

Für den branchenübergreifenden Ansatz (ggf. mit branchenspezifischen Ergänzungen) spricht im Ergebnis, dass sich auf diese Weise eine Zersplitterung der Rechtsordnung vermeiden lässt und durch ein hohes Maß an branchenübergreifender Konvergenz Synergieeffekte und geringere Transaktionskosten (insb. *compliance*-Kosten) erreichen lassen: So wird ein grundsätzlich einheitlicher Standard die Kosten für die Entwicklung geeigneter Managementmodelle sowie die Beratungskosten senken. Auch verfahrensökonomische Gesichtspunkte sprechen für das branchenübergreifende Grundmodell mit branchenspezifischen Ergänzungen. Die nur ergänzende Regelungen könnten auf der branchenübergreifenden „Sockelregelung“ als „quasi-allgemeinem Teil“ aufbauen.

Denkbar ist auch die Ergänzung durch länderspezifische Verschärfungen oder Privilegierungen.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh, <http://bangladeshaccord.org>.

<sup>58</sup> Daraus ergibt sich eine regelungstechnische Überschneidung von persönlichem und sachlichem Anwendungsbereich.

<sup>59</sup> Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 69 f.; vgl. auch BMZ-Eckpunktepapier 2019, § 17 S. 1 Nummer 1 SorgfaltspflichtenG-EP.

<sup>60</sup> Vgl. für ein Beispiel dieser Regelungstechnik: § 15 Abs. 3 Nummer 1 lit. b), § 15 Abs. 4 GwG i. V. m. Art. 9 der 4. Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S.73) i. V. m. DELEGIERTE VERORDNUNG (EU) 2016/1675 DER KOMMISSION vom 14. Juli 2016 zur Ergänzung der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates durch Ermittlung von Drittländern mit hohem Risiko, die strategische Mängel aufweisen (ABl. L 254 vom 20.0.2016, S. 1).

Langfristiges Ziel des Gesetzgebers sollte eine branchenübergreifende Regelung sein, die durch branchen- und ggf. länderspezifische Regelungen ergänzt wird.

Die Argumente für eine branchenübergreifende menschenrechtliche Sorgfaltspflicht in globalen Wertschöpfungsketten lassen sich grundsätzlich auf den Umweltbereich übertragen. Lässt sich eine einheitliche für Menschenrechts- und Umweltschutz *gleichermaßen* geeignete „Sockelregelung“ entwickeln, so verstärken sich die Argumente teilweise sogar noch (etwa durch Synergieeffekte zwischen Umwelt- und Menschenrechtsschutz).<sup>61</sup> Zwar könnten gewisse Gesichtspunkte auch für eine differenziertere Lösung im Bereich des Umweltschutzes sprechen: Während im Menschenrechtsbereich jedenfalls ein Teil der Gefährdungen branchenübergreifend weitgehend ähnlich ist (insb. bezüglich der Beeinträchtigung von Menschenrechten der Beschäftigten in der Wertschöpfungskette), dürften sich die Fallkonstellationen und Gefährdungslagen im Umweltbereich stärker unterscheiden und in höherem Maße branchen- und regionalspezifisch sein. Der Gesichtspunkt lässt sich zwar kaum quantifizieren, jedoch erscheint es plausibel, dass etwa Art und Umfang von Emissionen, Ressourcenverbrauch oder etwa die Verwendung giftiger Chemikalien in besonders hohem Maße industrie- und wertschöpfungsstufenspezifisch sind. Daraus folgt indes nicht die zwingende Notwendigkeit branchenspezifischer Spezialgesetze anstelle des übergreifenden Stammgesetzes.<sup>62</sup> Vielmehr lässt sich diesen Gesichtspunkten durch entsprechende branchenspezifische Ergänzungen oder Konkretisierungen Rechnung tragen (s.o.).

#### **2.1.3.3.2 Schutzgutübergreifende Universalregelung oder schutzgutspezifische Insellösung?**

Der MSorgfaltsG-E verfolgt nicht nur einen *branchen-* sondern auch einen *schutzgutübergreifenden* Ansatz: Die Sorgfaltspflicht bezieht sich auf *alle* international anerkannten Menschenrechte gleichermaßen. Einen ähnlichen Ansatz verfolgen das französische Sorgfaltspflichtengesetz und die schweizerischen Entwürfe. Damit grenzen sich diese Ansätze von schutzgutspezifischen Insellösungen ab. Beispiele für einen derartig limitierten Regelungsansatz bieten etwa die EU-Holzhandels-VO (gegen illegalen Einschlag) und der EU-Konfliktmineralien-VO (gegen die Finanzierung bewaffneter Konflikte durch den Handel mit bestimmten Mineralen), die Anti-Sklavereigesetzgebung im Vereinigten Königreich und Australien oder die neue niederländische Regelung gegen Kinderarbeit.

Ähnlich wie beim branchenübergreifenden Anwendungsbereich erscheint auch hinsichtlich des Schutzgutes eine umfassende Universalregelung grundsätzlich vorzugswürdig. Auch hier sprechen dafür die genannten Aspekte Kohärenz, erzielbare Synergieeffekte, sinkende compliance-Kosten sowie die langfristige Verfahrensökonomik.

Zwar können politische Gesichtspunkte der Durchsetzbarkeit dafür sprechen, kurzfristig (zunächst) eher unkontroverse Themen wie Sklaverei oder Kinderarbeit aufzugreifen. Vor dem Hintergrund der Prinzipien der Unteilbarkeit und Universalität der Menschenrechte könnten derartige Regelungen jedoch allenfalls als Übergangslösung in Betracht gezogen werden.

Schutzgut- und themenspezifische Regelungen können zwar kurzfristig durchaus eine stärkere Wirkung dadurch entfalten, dass sie von vorn herein einen höheren Konkretisierungsgrad der Anforderungen aufweisen und größere Aufmerksamkeit bei Normadressaten und Vollzugsbehörden auf einzelne Probleme lenken. Will sich der Gesetzgeber jedoch langfristig nicht damit begnügen, einzelne Themen zu adressieren, sondern einen umfassenden

---

<sup>61</sup> Vgl. vgl. dazu bereits Scherf/Gailhofer/Hilbert/Kampffmeyer/Schleicher, Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung, Zwischenbericht Arbeitspaket 1 - Analyse der Genese und des Status quo, Umweltbundesamt [Hrsg.], Texte 102/2019.

<sup>62</sup> Für eine branchenübergreifende Regelung einer universellen umweltbezogenen Sorgfaltspflicht vgl. die schweizerischen Entwürfe und das französische Sorgfaltspflichtengesetz.



Menschenrechtsschutz in den globalen Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen gewährleisten, so ist die Universallösung langfristig zu bevorzugen.<sup>63</sup> Denn andernfalls droht ein mehr oder weniger unkoordiniertes Nebeneinander unzähliger themenspezifischer Gesetze, die sowohl für Normadressaten als auch Vollzugsbehörden unverhältnismäßig hohe Vollzugskosten verursachen werden. Diese nachträglich in ein kohärentes Regelungssystem zusammenzufügen, dürfte wesentlich schwieriger sein, als die nachträgliche Konkretisierung eines universellen Regelungsansatzes auf einzelne Themen und Schutzgüter.

Der Gedanke lässt sich im Grundsatz auch auf eine umweltbezogene Sorgfaltspflicht übertragen. Dabei wird es sich anbieten, ähnlich der branchenspezifischen Ergänzungen ggf. auch schutzgutspezifische Konkretisierungen in ergänzenden Regelungen aufzunehmen. Dies schließt freilich nicht aus, ein einzelnes Schutzgut oder „Regelungsthema“ gänzlich aus der allgemeinen umweltbezogenen Sorgfaltspflicht herauszulösen und separat zu regeln. Denkbar wäre das etwa für das Schutzgut des globalen Klimas.<sup>64</sup> Zwingend erscheint dies indes nicht. Um abschließend zu beurteilen, welcher Ansatz vorzugswürdig erscheint, bedürfte es einer vertieften Auseinandersetzung mit den verschiedenen Umweltschutzgütern. Grundsätzlich scheinen jedoch beide Wege möglich.

#### 2.1.4 Materielle Kernelemente (Risikoanalyse, Prävention, Abhilfe)

Die materiellen Kernelemente regelt der MSorgfaltsG-E in §§ 6 bis 7. Sie setzen sich aus den aufeinander aufbauenden Schritten Risikoanalyse, Prävention (einschließlich Wirksamkeitskontrolle) und Abhilfe zusammen. Aufgrund des prozeduralen Charakters der Sorgfaltspflicht eignet sie sich dazu, auf den Schutz beliebiger Rechtsgüter übertragen zu werden (s.o.). In der Praxis werden sich die konkreten Schritte einer *umweltbezogenen* Sorgfaltspflicht und die dazu erforderliche Expertise zwar vielfach von dem unterscheiden, was die Implementierung einer *menschenrechtlichen* Sorgfaltspflicht verlangt. Die abstrakten Vorgaben sind indes ohne Weiteres auf den Umweltbereich übertragbar.

Ein risikobasiertes Compliance-Management, wie es sich aus dem Sorgfaltspflichtenkonzept ergibt, gehört ohnehin zum Standardrepertoire gängiger Managementansätze<sup>65</sup> auch jenseits des Menschenrechtsschutzes.<sup>66</sup> Derartige Organisationspflichten sind für einige Rechtsgebiete bereits *de lege lata* spezialgesetzlich<sup>67</sup> vorgegeben (vgl. §§ 4 ff. GwG<sup>68</sup>, § 25a KWG<sup>69</sup>, § 80

---

<sup>63</sup> In dieser Richtung auch das Ergebnis der Erhebung von Smit/Bright/McCorquodale et al., Study on due diligence requirements through the supply chain – Final Report, European Commission (Hrsg.), January 2020, S. 191 f., dort insb. Fn. 626.

<sup>64</sup> Etwa in Anlehnung die *Oslo Principles on Global Climate Obligations* (2015, <https://globaljustice.yale.edu/sites/default/files/files/OsloPrinciples.pdf>) sowie die *Principles on Climate Obligations of Enterprises* (2018, <https://climateprinciplesforenterprises.files.wordpress.com/2017/12/enterprisesprincipleswebpdf.pdf>), vgl. dazu näher demnächst Roda Verheyen im Bericht zum UBA-Forschungsvorhaben „Internationale Haftung von Unternehmen für Umweltschäden“ (FKZ 3718 17 100 0).

<sup>65</sup> Vgl. die IDW Prüfungsstandards 980 (Grundsätze ordnungsmäßiger Prüfung von Compliance Management Systemen), dazu: Schefold, Risikoanalyse im Sinne IDW PS 980, Bedarfsermittlung für ein Compliance Management System (CMS), ZRFC 2012, 209.

<sup>66</sup> Vgl. zu Schnittstellen von Umweltmanagementsystemen und unternehmerischen Sorgfaltspflichten: Scherf/Gailhofer/Hilbert/Kampffmeyer/Schleicher, Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung, Zwischenbericht Arbeitspaket 1 - Analyse der Genese und des Status quo, Umweltbundesamt [Hrsg.], Texte 102/2019, dort Kapitel 3.

<sup>67</sup> Inwieweit darüber hinaus eine allgemeine Pflicht zur Einrichtung eines Compliance-Management bzw. internen Überwachungs- und Kontrollsystems besteht und aus welcher Rechtsgrundlage diese sich ergibt (insb. § 91 Abs. 2, § 93 Abs. 1 AktG oder § 130 OWiG), bedarf hier keiner Vertiefung. Vgl. dazu näher Spindler 2019, § 91 AktG, Rn. 52 f.; siehe für börsennotierte Aktiengesellschaften auch § 317 Abs. 4 HGB.

<sup>68</sup> Geldwäschegesetz vom 23. Juni 2017 (BGBl. I S. 1822), zuletzt geändert durch Artikel 5 Absatz 12 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846).

<sup>69</sup> Kreditwesengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 8. Juli 2019 (BGBl. I S. 1002).

WpHG<sup>70</sup>, Art. 22 VO (EU) 2017/565<sup>71</sup>; MaComp<sup>72</sup>).<sup>73</sup> Auch diese Beispiele zeigen, dass das Konzept auf die Einhaltung der unterschiedlichsten materiellen Vorgaben übertragen werden kann.

Einer Übertragung der materiellen Kernelemente der (menschenrechtlichen) Sorgfaltspflicht auf den Umweltschutz steht demnach nichts entgegen.

### **2.1.5 Flankierende Elemente: Dokumentation, Organisationspflichten (Compliance-Organisation, Whistleblowing), Vertragsgestaltung, Lieferfristen**

Die vorstehend genannten Kernelemente der Sorgfaltspflicht werden im MSorgfaltsG-E flankiert von ergänzenden Organisations- und Dokumentationspflichten (§§ 9 und 11 MSorgfaltsG-E; siehe auch die weitergehenden Vorgaben in §§ 8 bis 11 des BMZ-Eckpunktepapiers). Auch diese organisatorischen Vorgaben können auf die Einhaltung prinzipiell beliebiger materieller Standards, also auch den Umweltschutz, gerichtet sein.

### **2.1.6 Zwischenergebnis: MSorgfaltsG-E im Wesentlichen auf den Umweltschutz übertragbar**

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass sich die Regelungsansätze des MSorgfaltsG-E und die diesem zu Grunde liegenden Erwägungen im Wesentlichen problemlos auf den Umweltschutz in globalen Wertschöpfungsketten übertragen lassen. Branchenspezifischen Besonderheiten kann dabei im Rahmen entsprechender Konkretisierungen Rechnung getragen werden. Dies gilt grundsätzlich auch für schutzgutspezifische Konkretisierungen. Allerdings erscheint es gleichwohl nicht ausgeschlossen, aber auch nicht zwingend erforderlich, Regelungen für einzelne Schutzgüter aus der Universalregelung insgesamt herauszulösen.

## **2.2 Zentrale Herausforderungen bei der Ausgestaltung einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht: Regelungsgegenstand und Bestimmtheit**

Im Folgenden wird auf zwei besondere Herausforderungen der Ausgestaltung einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht gesondert eingegangen: Die Bestimmung des materiellen Regelungsgegenstandes<sup>74</sup> der Sorgfaltspflicht (dazu 2.2.1) und daran anschließend die damit verbundenen Schwierigkeiten, den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen zu genügen (dazu 2.2.2).

---

<sup>70</sup> Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. Juli 2019 (BGBl. I S. 1002).

<sup>71</sup> Delegierte Verordnung (EU) 2017/565 der Kommission vom 25. April 2016 zur Ergänzung der Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die organisatorischen Anforderungen an Wertpapierfirmen und die Bedingungen für die Ausübung ihrer Tätigkeit sowie in Bezug auf die Definition bestimmter Begriffe für die Zwecke der genannten Richtlinie (ABl. 2017 Nr. L 87 S. 1, ber. Nr. L 246 S. 12, ber. 2018 Nr. L 82 S. 18), zuletzt geändert durch Art. 1 VO (EU) 2019/1011 vom 13.12.2018 (ABl. 2019 Nr. L 165 S. 1).

<sup>72</sup> BaFin-Rundschreiben 05/2018 (WA) vom 19.04.2018, geändert am 9.05.2018, Geschäftszeichen WA 31 - Wp 2002 -2017/0011, Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und weitere Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten – MaComp, siehe dort insb. die „Besonderen Anforderungen“ nach BT 1.

<sup>73</sup> Vgl. auch Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 58 f.; Wiedmann/Greubel, Compliance Management Systeme – Ein Beitrag zur effektiven und effizienten Ausgestaltung, CCZ 2019, S. 88.

<sup>74</sup> In Abgrenzung zu den *Verfahrensschritten* der Sorgfaltspflicht (s.o. zur „Zweigliedrigkeit“ des Sorgfaltspflichtenkonzepts: 2.1.3.2).

## 2.2.1 Materieller Regelungsgegenstand einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht

Zentrale Herausforderung beim Versuch der Übertragung des Ansatzes des MSorgfaltsG-E auf den Umweltbereich ist die regelungstechnische Verknüpfung der prozedural geprägten Sorgfaltspflicht mit dem maßgeblichen materiellen Umweltstandard:<sup>75</sup> Wie kann in einem branchen- und wertschöpfungskettenübergreifenden Gesetz der materielle Umweltschutzstandard definiert werden, auf dessen Einhaltung die Sorgfaltspflicht sich bezieht?

Um diese Frage zu beantworten wird im Folgenden als Ausgangspunkt zunächst die Regelungstechnik des MSorgfaltsG-E dargestellt (dazu 2.2.1.1). Im Anschluss wird zu zeigen sein, dass sich der dort gewählte Ansatz als nur sehr bedingt auf den Umweltbereich übertragbar erweist (dazu 2.2.1.2). Daher sind alternative Regelungsansätze zu erörtern. Dies sind: Ein Außenverweis auf das am Erfolgsort anwendbare lokale Umweltrecht (dazu 2.2.1.3), ein Verweis auf das heimatstaatliche deutsche und europäische Umweltrecht (dazu 2.2.1.4), ein Verweis auf *soft law* Standards (dazu 2.2.1.5) sowie eine Generalklausel als Auffangtatbestand (dazu 2.2.1.6). Dabei wird sich zeigen, dass nicht alle Ansätze gleichermaßen geeignet sind, dass aber auch keiner der diskutierten Ansätze für sich genommen ausreichend ist. Daher liegt die Lösung über eine Kombination mehrere Ansätze nahe (dazu 2.2.1.7).

### 2.2.1.1 Regelungstechnik des MSorgfaltsG-E zur Festlegung des Gegenstandes der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht

Der MSorgfaltsG-E verweist zur Bestimmung des normativen Bezugspunktes der *menschenrechtlichen* Sorgfaltspflicht auf die in einem Anhang zum Gesetz enumerierten internationalen Menschenrechtsabkommen (§ 3 Nummer 1 MSorgfaltsG-E). Eine nahezu identische Regelungstechnik verwendet Sec. 3 para. (3) des kürzlich im US-amerikanischen Repräsentantenhaus diskutierten Entwurfes für einen „Corporate Human Rights Risk Assessment, Prevention, and Mitigation Act of 2019“<sup>76</sup>. Auch der indirekte Gegenentwurf der Kommission für Rechtsfragen des schweizerischen Nationalrates wendet im Prinzip dieselbe Regelungstechnik an, wenn es im Absatz 6 des Art. 716a bis OR (neu) 2a. *Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland* heißen soll:

„Wo das Gesetz auf die Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland hinweist, sind damit die entsprechenden für die Schweiz verbindlichen internationalen Bestimmungen gemeint.“

Der *Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen vom 18. Mai 2018 zu den Anträgen der Kommission für einen indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» im Rahmen der Revision des Aktienrechts* führt dieselben Menschenrechtsabkommen auf, die sich im Anhang zum MSorgfaltsG-E finden.

Auch der jüngste Entwurf für ein norwegisches Sorgfaltspflichtengesetz (*Lov om virksomheters åpenhet om leverandørkjeder, kunnskapsplikt og aktsomhetsvurderinger* [Gesetz über

---

<sup>75</sup> Eine jüngst im Auftrag der EU-Kommission erarbeitete Studie spricht die Problematik ebenfalls an: Smit/Bright/McCorquodale et al., Study on due diligence requirements through the supply chain – Final Report, European Commission (Hrsg.), January 2020, S. 277.

<sup>76</sup> Der Entwurf des Abgeordneten Casten (<https://docs.house.gov/meetings/BA/BA16/20190710/109770/BILLS-116pih-climate.pdf>) war am 10. Juli 2019 Gegenstand einer Anhörung im Subcommittee on Investor Protection, Entrepreneurship, and Capital Markets (Committee on Financial Services), <https://docs.house.gov/Committee/Calendar/ByEvent.aspx?EventID=109770>; Sec. 3 para (3) lautet: "(...) The term 'human rights risk' means an adverse impact that an action of the issuer has had on the enjoyment of human rights, including those rights encompassed in (i) the Universal Declaration of Human Rights; (ii) the International Covenant on Civil and Political Rights; (iii) the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights; and (iv) the 8 core conventions of the International Labor Organization."

unternehmerische Transparenz über Lieferketten, Wissens- und Sorgfaltspflichten]77) verwendet in § 3 Buchstabe d)78 diese Regelungstechnik.

### 2.2.1.2 Verweis auf bestimmte internationale Umweltabkommen (Enumerationslösung) oder Pauschalverweis auf das Umweltvölkervertragsrecht?

Ob sich die Frage nach der Bestimmung des materiellen Bezugspunktes im Umweltbereich ebenfalls mit einem solchen einfachen Verweis auf internationale Abkommen erledigen lässt, wie der indirekte Gegenentwurf zur Konzernverantwortungsinitiative dies möchte, erscheint jedoch zweifelhaft. Zwar spricht grundsätzlich nichts gegen die *Zulässigkeit* einer solchen Regelungstechnik. Ein Ausschnitt der zu regelnden Sachverhalte lässt sich damit durchaus erfassen. Jedoch greift der Ansatz entschieden zu kurz, wenn die einzuhaltenden „Bestimmungen zum Schutz der Umwelt“ *ausschließlich* auf Grundlage der (für die Bundesrepublik) verbindlichen völkerrechtlichen Abkommen zu bestimmen sein sollen.

Anders als im Menschenrechtsbereich fehlt es im Umweltbereich an einem umfassenden Kanon an international zumindest weitgehend anerkannten Abkommen, die den Schutz der Umwelt umfassend und abschließend regeln. Trotz einer großen Zahl an internationalen Abkommen, zeichnet sich das Umweltvölkervertragsrecht durch seinen eher fragmentarischen Charakter aus.<sup>79</sup> Eine „Weltumweltordnung“ ist allenfalls in Ansätzen erkennbar.<sup>80</sup>

Die *ecolex*-Datenbank ([www.ecolex.org](http://www.ecolex.org)) beziffert die für Deutschland in Kraft befindlichen internationalen Umweltabkommen auf insgesamt 303 (252 multilaterale und 51 bilaterale).<sup>81</sup> Selbst wenn man sich auf die Abkommen mit globalem Anwendungsbereich beschränken wollte, wären dies immerhin noch 113. Es liegt nahe, dass eine Regelungstechnik der expliziten Enumeration, wie der MSorgfaltsG-E sie für die Menschenrechtsabkommen anwendet, für die Umweltabkommen wenig praktikabel erscheint.

Vorzugswürdig erscheint daher ein Pauschalverweis auf das Umweltvölkervertragsrecht, soweit es für die Bundesrepublik verbindlich ist. Denkbar wäre freilich eine illustrative Liste, die nur die besonders wichtigen Abkommen aufzählt, ohne abschließend zu sein.<sup>82</sup>

---

<sup>77</sup> Siehe den Bericht des von der norwegischen Regierung eingesetzten ETIKKINFORMASJONSUTVALGET [Ethikinformationsausschuss] vom 28. November 2019: Åpenhet om leverandørkjeder - Forslag til lov om virksomheters åpenhet om leverandørkjeder, kunnskapsplikt og aktsomhetsvurderinger [Transparenz über Lieferketten - Vorschlag für ein Gesetz über unternehmerische Transparenz in Lieferketten, Wissens- und Sorgfaltspflichten], siehe den Gesetzentwurf auf S. 55 ff. des Berichtes <https://www.regjeringen.no/contentassets/6b4a42400f3341958e0b62d40f484371/195794-bfd-etikkrapport-web.pdf> eine nicht amtliche, auszugsweise Übersetzung ins Englische ist verfügbar unter: [https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Norway%20Draft%20Transparency%20Act%20-%20draft%20translation\\_0.pdf](https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Norway%20Draft%20Transparency%20Act%20-%20draft%20translation_0.pdf).

<sup>78</sup> Nach nichtamtlicher Übersetzung soll die Vorschriften lauten: “Fundamental human rights” means the internationally recognised human rights as expressed in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), the International Covenant on Civil and Political Rights (1966) and the ILO’s fundamental conventions on fundamental rights and principles at work.“, [https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Norway%20Draft%20Transparency%20Act%20-%20draft%20translation\\_0.pdf](https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Norway%20Draft%20Transparency%20Act%20-%20draft%20translation_0.pdf).

<sup>79</sup> Vgl. Sand, Internationale Umweltabkommen, in: Reh binder/Schink [Hrsg.], Grundzüge des Umweltrechts, 2018, Rn. 124; Grosz, Umweltschutz als Aspekt der Unternehmensverantwortung im internationalen Kontext, URP 2017, S. 641 (656).

<sup>80</sup> Optimistisch aber: Treutner Globale Umwelt- und Sozialstandards: Nachhaltige Entwicklungen jenseits des Nationalstaats, 2018, S. 70 ff., insb. 72.

<sup>81</sup> Stand: 09.08.2019.

<sup>82</sup> Treutner, Globale Umwelt- und Sozialstandards: Nachhaltige Entwicklungen jenseits des Nationalstaats, 2018, S. 17-22 führt eine Reihe zentraler Umwelt-Übereinkommen auf; vgl. auch die knappe Auswahl bei Augenstein/Boyle/Singh Galeigh, Study of the Legal Framework on Human Rights and the Environment Applicable to European Enterprises Operating Outside the European Union. European Commission, Brussels, 2010, Rn. 70; Der Bericht der Rechtskommission des schweizerischen Nationalrates führt auch lediglich beispielhaft folgende Abkommen auf:

- ▶ Montreal-Abkommen zur Reduktion von ozonabbauenden Stoffen
- ▶ Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (SR 0.814.05)

Ungeklärt ist allerdings, ob ein Pauschalverweis auf das die Bundesrepublik bindende Umweltvölkervertragsrecht in Sachverhaltskonstellationen einzuschränken wäre, in denen der Staat des Erfolgsortes an die umweltvölkerrechtliche Norm (insb. aus bilateralen Abkommen) *nicht* gebunden ist. Ein Konflikt mit dem völkerrechtlichen Interventionsverbot dürfte jedoch auch in diesen Konstellationen erst dann zu erwarten sein, wenn die völkerrechtliche Norm ein Verhalten vorgibt, das nach dem innerstaatlichen Recht des Erfolgsortstaates verboten ist und das Verbot nicht seinerseits völkerrechtswidrig ist.<sup>83</sup>

Hinzu kommt ein weiteres Problem: Beim Verweis der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht auf Menschenrechtsabkommen ist zwar die rechtsdogmatische Diskussion, ob Private Menschenrechte selbst verletzen können oder die Schutzgüter bloß beeinträchtigen bzw. zu Menschenrechtsverletzungen durch Staaten beitragen können, nicht abschließend geklärt. Da diese Abkommen jedoch stets die individuellen Rechte von natürlichen Personen schützen, ist im Grundsatz der Sache nach stets klar, dass und wie ein Unternehmen Menschenrechte beeinträchtigen kann.<sup>84</sup> Damit ist im Grundsatz auch klar, auf die Einhaltung welcher materiellen Schutzgüter die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht gerichtet ist. Anders liegt es dagegen im Falle von Umweltabkommen. Hier gibt es zwar einige, bei denen die Bestimmung des maßgeblichen materiellen Verhaltensstandards wenig Probleme bereitet. Dies gilt etwa im Falle von stoffbezogenen Verboten<sup>85</sup> wie etwa im Stockholmer Übereinkommen (sog. POPs-Übereinkommen)<sup>86</sup>. Ähnliches gilt für tätigkeitsbezogene Verbote, aber auch technikbezogene Bestimmungen<sup>87</sup>. Häufig lassen sich die an Staaten gerichteten umweltbezogenen Pflichten jedoch nicht ohne Weiteres auf private Unternehmen übertragen oder in sonstiger Weise in klare individuelle Handlungspflichten übersetzen. Dies gilt insbesondere für fundamentale Zielnormen, Reduktionsziele, Kooperationspflichten und Verfahrensbestimmungen.<sup>88</sup> Allerdings ist auch eine Übersetzung sehr offen formulierter Umweltabkommen in konkrete Handlungspflichten für Unternehmen im Einzelfall mitunter durchaus möglich, wie eine kürzlich ergangene Abschlusserklärung der niederländischen Nationalen Kontaktstelle zu den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen zur Beachtung des Paris Abkommens durch eine Bank zeigt.<sup>89</sup>

- 
- ▶ Internationale Übereinkommen über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden (SR 0.814.291)
  - ▶ Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt (SR 0.451.431)
  - ▶ Protokoll von 1996 zum Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen (SR 0.814.287.1)
  - ▶ Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (SR 0.814.03)

<sup>83</sup> Vgl. zur Parallelproblematik im menschenrechtlichen Kontext: Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte: Staatliche Schutzpflichten jenseits der Grenze? In: Ders. [Hrsg.]: Staatliche Schutzpflichten und unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten, 2018, S. 97 (124 f.).

<sup>84</sup> Dabei ist inzwischen auch weitgehend anerkannt, dass Unternehmen grds. alle Menschenrechte beeinträchtigen können. Siehe dazu die Studie mit Fallbeispielen zu den wichtigsten Menschenrechten aus dem UN-Zivil- und dem UN-Sozialpakt: Castan Centre for Human Rights Law et al. 2008; ferner Kommentar zu UN-Leitprinzip Nr. 12.

<sup>85</sup> Vgl. dazu Buck/Verheyen, § 1 Umweltvölkerrecht. In: Koch et al. [Hrsg.], Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl., 2018, Rn. 48.

<sup>86</sup> Stockholmer Übereinkommen vom 23. Mai 2001 über persistente organische Schadstoffe (POPs-Übereinkommen), BGBl. 2002 II 803.

<sup>87</sup> Vgl. dazu Buck/Verheyen, § 1 Umweltvölkerrecht. In: Koch et al. [Hrsg.], Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl., 2018, Rn. 52 ff., 60 ff.

<sup>88</sup> Vgl. zu den verschiedenen Regelungsansätzen des Umweltvölkervertragsrechts: Buck/Verheyen, § 1 Umweltvölkerrecht. In: Koch et al. [Hrsg.], Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl., 2018, Rn. 45 f., 56 ff., 68 ff., 72 ff.

<sup>89</sup> National Contact Point OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Final Statement, Oxfam Novib u.a. versus ING, final statement vom 19. April 2019, S. 4 ff., <https://www.oecdguidelines.nl/documents/publication/2019/04/19/ncp-final-statement-4-ngos-vs-ing>.



Um mit diesem Problem umzugehen, schlägt die Kommission für Rechtsfragen des Schweizer Ständerates für Absatz 6 des Art. 716a bis OR (neu) 2a eine modifizierte Fassung des Entwurfs der Rechtskommission des Nationalrates vor:<sup>90</sup>

„Wo das Gesetz auf die Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland verweist, sind damit die entsprechenden für die Schweiz verbindlichen, international anerkannten Bestimmungen gemeint, soweit sie sich dazu eignen, auch gegenüber Unternehmen wirksam zu werden.“<sup>91</sup>

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Festlegung des materiellen Regelungsgegenstandes der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht nicht (ausschließlich) nach dem im Menschenrechtsbereich ausreichenden Modell des Verweises auf völkervertragsrechtliche Regelungen geregelt werden kann.

### 2.2.1.3 Minimallösung: Außenverweis auf lokales Recht des Erfolgsortes

Ein naheliegender, rechtlich und regelungstechnisch relativ unproblematischer Ansatz wäre ein Verweis auf das lokale Recht des Staates, auf dessen Hoheitsgebiet die Wertschöpfung bzw. die zu vermeidende Rechtsverletzung stattfindet.

In der Literatur ist in diesem Zusammenhang vielfach vom lokalen Recht des *host state* die Rede. Unabhängig davon, dass der Begriff im deutschen regelmäßig irreführend und unzutreffenden mit „Gaststaat“ statt – richtig – *Gastgeberstaat* übersetzt wird,<sup>92</sup> ist der Begriff für den vorliegenden Kontext zu eng. Denn für den Regelungszweck spielt es allenfalls eine untergeordnete Rolle, ob ein deutsches Unternehmen in einem Drittstaat mit einer eigenen Niederlassung „zu Gast“ ist und dort selbst produziert, oder ob es in einem Drittstaat von einem dort einheimischen Unternehmen produzieren lässt. Treffender wäre es daher statt vom Gastgeberstaat vom „Tätigkeitsstaat“<sup>93</sup> zu sprechen. Allerdings hat sich bislang keiner dieser Begriffe in der Literatur etabliert. Für eine regelungstechnische hinreichend bestimmte und unmissverständliche Umsetzung das Recht des Gastgeber- oder Tätigkeitsstaates bietet sich der Begriff des „Erfolgsortes“ an. Es handelt sich um eine bekannte Kategorie insbesondere des internationalen Privat- und Prozessrechts (Art. 4 Abs. 1 Rom II-VO; Art. 40 Abs. 1 S. 2 EGBGB; Art. 7 Nummer 2 Brüssel Ia-VO). Auch das BMZ-Eckpunktepapier verweist auf die „am Erfolgsort anwendbaren Vorschriften“ (§ 3 Nummer 8 lit. a. SorgfaltspflichtenG-EP).

Ein Vorbild für den Regelungsgedanken findet sich etwa in der EU-Holzhandelsverordnung. Nach Art. 2 lit. f der Holzhandelsverordnung ist Holz dann „legal geschlagen“, wenn es im Einklang mit den einschlägigen Rechtsvorschriften des Landes des Holzeinschlages geschlagen worden ist; umgekehrt ist Holz dann „illegal geschlagen“, wenn es im Widerspruch zu den einschlägigen Rechtsvorschriften des Landes des Holzeinschlages geschlagen worden ist (Art. 2 lit. g) EU-Holzhandelsverordnung). Das Verbot des Inverkehrbringens von Holz und

---

<sup>90</sup> Anträge Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 19. Februar 2019, <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2016/20160077/S2-2%20D.pdf>; zur Begründung siehe: Ständerat, 16.077 n OR. Aktienrecht (Entwurf 2), Bericht der Kommission für Rechtsfragen vom 19. Februar 2019, [https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2016/Kommissionsbericht\\_RK-S\\_16.077\\_2019-02-19.pdf](https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2016/Kommissionsbericht_RK-S_16.077_2019-02-19.pdf).

<sup>91</sup> Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>92</sup> Vgl. Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte: Staatliche Schutzpflichten jenseits der Grenze? In: Ders. [Hrsg.]: Staatliche Schutzpflichten und unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten, 2018, S. 97 (101).

<sup>93</sup> Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte: Staatliche Schutzpflichten jenseits der Grenze? In: Ders. [Hrsg.]: Staatliche Schutzpflichten und unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten, 2018, S. 97 (101) dort in Fn. 9, vgl. auch Winter, Einführung. In: Ders. [Hrsg.]: Die Umweltverantwortung multinationaler Unternehmen, 2005, S. 3 (28).

Holzerzeugnissen aus illegalem Einschlag in Art. 4 der Verordnung knüpft demnach an die Einhaltung der lokalen Vorschriften am Ort des Holzeinschlages an.

Auch die sog. IUU-Verordnung<sup>94</sup> zur Bekämpfung *illegaler, nicht gemeldeter und unregulierter Fischerei* knüpft im Ausgangspunkt ebenfalls an das in den Meeresgewässern der Fangtätigkeit anwendbare lokale Recht (Art. 2 Nummer 2 lit. a) IUU-Verordnung) an, wenngleich die Verordnung freilich über diesen engen Ansatz hinausgeht.<sup>95</sup>

Ferner verweisen die Mindestanforderungen nach Ziff. 4.1.1. des „EMAS Global“-Leitfadens der Europäischen Kommission<sup>96</sup> auf das lokale Recht der Drittstaaten, in denen sich im EMAS-Registrierungsantrag angegebene Standorte befinden:

„Organisationen müssen stets die nationalen Rechtsvorschriften der Drittländer, in denen sich die im EMAS-Registrierungsantrag angegebenen Standorte befinden, einhalten.“

Die Anordnung einer auf die Einhaltung des lokalen Rechts gerichteten Sorgfaltspflicht setzt allerdings ausschließlich bei den *Vollzugsdefiziten* am Erfolgsort an. Ist Ursache des *governance gap* indes ein *Regelungsdefizit* im lokalen Recht des „Gast“- bzw. „Tätigkeitsstaates“, so kann eine solche Regelung nicht greifen. Es handelt sich folglich um eine Minimallösung, die zwar bedingt wirksam ist, aber selbst im besten Falle über die Selbstverständlichkeit der Einhaltung lokaler Minimalstandards nicht hinausgehen kann.

Vorteil des Ansatzes ist eine vergleichsweise simple Regelungstechnik und eine hohe politische Akzeptanz. Denn die Einhaltung des jeweils anwendbaren lokalen Rechts im Gast- bzw. Tätigkeitsstaat gehört wohl zum politisch eher wenig kontroversen Minimalkonsens.

Festzuhalten ist, dass der Weg eines Verweises auf das am Erfolgsort anwendbare lokale Recht zwar ohne Weiteres gangbar ist. Da etwaige Regelungsdefizite damit jedoch gar nicht erfasst werden, kann eine ambitionierte Regelung es dabei nicht belassen. Insofern kann es sich nur um einen komplementären, andere Ansätze ergänzenden Bezugspunkt handeln.

Problematisch ist der Verweis auf das lokale Recht am Erfolgsort vor allem dann, wenn dieses nicht nur offensichtliche Regelungslücken enthält, sondern das Schutzniveau offensichtlich zu schwach ausgeprägt ist (z. B. die großflächige Brandrodung tropischer Regenwälder genehmigt). In diesem Fall stellt sich die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen der (zu niedrige) nationale Standard unter Rückgriff auf einen der alternativen Anknüpfungspunkte (Umweltvölkerrecht, heimatstaatliches Recht oder Generalklausel – dazu sogleich) das Recht des Erfolgsortes überlagert werden kann. Das erscheint nicht völlig unproblematisch. Insofern

---

<sup>94</sup> VO (EG) Nr. 1005/2008 DES RATES vom 29. September 2008 über ein Gemeinschaftssystem zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei, zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2847/93, (EG) Nr. 1936/2001 und (EG) Nr. 601/2004 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 1093/94 und (EG) Nr. 1447/1999, (ABl. L 286 vom 29.10.2008, S.1), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 202/2011 der Kommission vom 1. März 2011 zur Änderung von Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 des Rates hinsichtlich der Begriffsbestimmung von Fischereierzeugnissen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1010/2009 der Kommission hinsichtlich der Formblätter für die Voranmeldung, der Eckwerte für Hafensinspektionen sowie der anerkannten Fangdokumentationsregelungen regionaler Fischereiorganisationen (ABl. L 57 vom 2.3.2011, S. 10–18).

<sup>95</sup> Die IUU-Verordnung knüpft zusätzlich an den Verstoß des Flaggenstaates des Fangschiffes gegen dessen internationale Verpflichtungen (Art. 2 Nummer 2 lit. b) IUU-Verordnung) und an den Verstoß des Fangschiffes gegen sonstige einzelstaatliche Gesetze oder internationale Verpflichtungen an (Art. 2 Nummer 2 lit. c) IUU-Verordnung).

<sup>96</sup> Leitfaden zur EU-Sammelregistrierung, Drittlandregistrierung und weltweiten Registrierung nach EMAS (Verordnung (EG) Nr. 1221/2009), veröffentlicht als Anhang zum BESCHLUSS DER KOMMISSION vom 7. Dezember 2011 über einen Leitfaden zur EU-Sammelregistrierung, Drittlandregistrierung und weltweiten Registrierung nach der Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (ABl. L 330 vom 14.12.2011, S. 25).

bedürfte es einer Regelung, die im Falle der Kombination der verschiedenen Anknüpfungspunkte deren Verhältnis zueinander regelt (s.u. 2.2.1.7).

#### 2.2.1.4 Verweis auf lokales Recht des Heimatstaates?

Dies wirft die Frage auf, inwieweit ein Verweis auf das – regelmäßig strengere – deutsche und europäische Umweltrecht als Recht des Heimatstaates zulässig und zielführend ist.

In der Sache würde eine derartige Regelung auf einen „Export“ des Regelungsstandards des Heimatstaates eines Unternehmens hinauslaufen. Unternehmen könnten dann nicht mehr nach Produktionsstandorten mit möglichst niedrigen Umweltauflagen suchen und ihre Produktion dorthin verlagern, weil sie ihren heimatstaatlichen Umweltstandard gewissermaßen „mitnehmen“ müssen.

Tatsächlich wird dieser Gedanke im „EMAS Global“-Leitfaden der Europäischen Kommission angedeutet. So wird nach Ziff. 4.1.2 des Leitfadens gefordert, dass sich EMAS-zertifizierte Organisationen in Drittstaaten möglichst eng an den strengeren EU-Standards orientieren sollen:

„Um zu gewährleisten, dass EMAS das hohe Niveau von Anspruch und Glaubwürdigkeit beibehält, sollte die Umweltleistung von Organisationen aus Drittländern dem nach den einschlägigen europäischen und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften geforderten Stand von EU-Organisationen möglichst nahe kommen. Daher ist es wünschenswert, dass Organisationen von außerhalb der EU in der Umwelterklärung neben den anwendbaren nationalen Umweltvorschriften auch auf die Umweltvorschriften Bezug nehmen, die für ähnliche Organisationen in dem Mitgliedstaat gelten, in dem sie die Registrierung beantragen wollen, (Artikel 4 Absatz 4 der EMAS-Verordnung). (...)“

Da es sich um einen rein freiwilligen Zertifizierungsstandard mit einer sehr weichen Formulierung („möglichst nahe“, „wünschenswert“) handelt, ist das Beispiel freilich wenig aussagekräftig.

Es finden sich allerdings auch vereinzelte Beispiele, in denen die extraterritoriale Beachtung materiellen EU-Rechts verbindlich vorgeschrieben wird. So bestimmt Art. 14 Abs. 1 lit. a) Nr. ii) der VO (EG) Nr. 1/2005<sup>97</sup>, dass bei langen Viehtransporten und zwar auch solchen aus dem Unionsgebiet in Drittländer, die zuständige Behörde am Versandort u.a. prüft, ob das Fahrtenbuch darauf schließen lässt, dass die Beförderung den Vorschriften dieser Verordnung entspricht und zwar auch hinsichtlich der Streckenabschnitte außerhalb des Unionsgebietes (bis zum ersten Entladungsort im Endbestimmungsdrittland).<sup>98</sup>

Es scheint zwar rechtlich durchaus denkbar, in bestimmten Fällen die Beachtung von *bestimmten* EU-Standards für bestimmte Tätigkeiten oder Wertschöpfungsstufen vorzuschreiben. Dies bedürfte jedoch eine genaue Bezeichnung der materiellen Vorschrift und der Wertschöpfungstätigkeit.

Abzuklären wäre auch, inwieweit ein solcher Ansatz das Gleichbehandlungsgebot eingeführter und inländischer Waren im GATT-Abkommen verletzen könnte.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 (ABl. 2005, L 3, S. 1).

<sup>98</sup> EuGH, Urteile vom 23. April 2015, Zuchtvieh-Export GmbH, C-424/13, EU:C:2015:259 und vom 19. Oktober 2017, Vion Livestock, C-383/16, ECLI:EU:C:2017:783.

<sup>99</sup> Sollte das Diskriminierungsverbot betroffen sein, so wäre eine Ausnahme nach Art. XX GATT naheliegend. Vgl. zur Vereinbarkeit (umweltbezogener) sog. PPM-Standards mit WTO-Recht insb. die Verfahren DS 381 United States — Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products („Tuna II“) (letzte Entscheidung des Appellate Body im Verfahren nach



Ein *pauschaler* Verweis auf sämtliche deutsche und europäische Umweltvorschriften für den gesamten Wertschöpfungsprozess erscheint jedenfalls rechtlich nicht unproblematisch.

Für den hier erörterten Ansatz eines allgemeinen, branchen- und wertschöpfungskettenübergreifenden Sorgfaltspflichtengesetzes kommt eine pauschale Bezugnahme auf das deutsche oder europäische Umweltrecht nach hier vertretener Auffassung daher eher nicht in Betracht. Durchaus denkbar wäre es aber, in branchenspezifischen Ergänzungen eines allgemeinen Sorgfaltspflichtengesetzes für bestimmte Wertschöpfungsstufen auf bestimmte EU-Standards zu verweisen. Ob dies im Einzelfall rechtlich zulässig ist, bedürfte jedoch einer genauen Prüfung der jeweiligen Regelung.

#### **2.2.1.5 Außenverweis auf *soft law* Standards?**

Auch ein Außenverweis auf (private) *soft law* Standards kommt jedenfalls nicht als Pauschalverweis in Betracht. Denkbar wäre eine Verweisung auf private Regelwerke nur als starrer, nicht als dynamischer Verweis.<sup>100</sup> Denn anderenfalls würde der Gesetzgeber seine Rechtssetzungstätigkeit indirekt auf Private übertragen, was auf verfassungsrechtlichen Gründen (Demokratieprinzip, Art. 20 GG) unzulässig ist.<sup>101</sup>

Einen zulässigen starren Verweis auf einzelne, genau bestimmte *soft law* Standards wird man allerdings eher in branchenspezifische (Ergänzungs)regelungen als in ein branchenübergreifendes Stammgesetz aufnehmen. Ein Beispiel für diese Regelungstechnik findet sich etwa in den starren Verweisen der EU-Konfliktmineralien-VO auf die *Leitsätze der OECD für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten* in der zweiten Fassung von 2013 (siehe Art. 2 Buchst. o) der Konfliktmineralien-VO).

#### **2.2.1.6 Generalklauseln**

Schließlich ist die Möglichkeit zu erwägen, eine generalklauselartige Formulierung zur Bestimmung des Gegenstandes der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht einzusetzen.

Es lassen sich durchaus Beispiele für diese Regelungstechnik etwa in Frankreich (dazu 2.2.1.6.1) und der Schweiz finden (dazu 2.2.1.6.2). Im Ergebnis sollte eine generalklauselartige Formulierung jedoch nur als ergänzender Auffangtatbestand in Erwägung gezogen werden (dazu 2.2.1.6.3).

##### **2.2.1.6.1 Französisches Sorgfaltspflichtengesetz**

Einer solchen Regelungstechnik bedient sich etwa das französische Sorgfaltspflichtengesetz, wenn es in Art. L. 225-102-4 Abs. 1 UAbs. 3 des frz. Handelsgesetzbuches (*Code de Commerce*) nunmehr heißt, der nach Abs. 1 UAbs. 1 vorgeschriebene Sorgfalts- bzw. Überwachungsplan (*plan de vigilance*) müsse angemessene Überwachungsmaßnahmen umfassen, die geeignet sind,

---

Art. 21.5 DSU vom 14. Dezember 2018, WT/DS381/AB/RW/USA, WT/DS381/AB/RW2), ferner: das Verfahren DS 58 United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (Appellate Body Report vom 12. Oktober 1998, WT/DS58/AB/R); vgl. aus der Lit. etwa Ankersmit/Lawrence/Davies, Diverging EU and WTO Perspectives on Extraterritorial Process Regulation. In: Minnesota Journal of International Law Online 2012, S. 14; allgemeine zu Fragen des extraterritorialen Umweltschutzes durch Haftungsregelungen: siehe demnächst das Forschungsprojekt Internationale Haftung von Unternehmen für Umweltschäden im Auftrag des Umweltbundesamtes (FKZ 37 18171000).

<sup>100</sup> Vgl. Bundesministerium der Justiz [Hrsg.], Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Rn. 242.

<sup>101</sup> Vgl. Bundesministerium der Justiz [Hrsg.], Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Rn. 247.

„Risiken schwerwiegender Verletzungen [u.a.] der Umwelt“ zu identifizieren und diesen vorzubeugen.<sup>102</sup>

Der auslegungsbedürftige Begriff der „schwerwiegenden Verletzung der Umwelt“ wird nicht näher bestimmt. Insofern kann darin eine generalklauselartige Regelungstechnik gesehen werden. Dies ist mit Blick auf die erforderliche Normbestimmtheit nicht unproblematisch. Allerdings kann aus der Entscheidung des französischen Verfassungsrates, mit der dieser die Bußgeldbewehrung als Sanktion mit Strafcharakter mangels hinreichender Bestimmtheit aufgehoben hat,<sup>103</sup> nicht geschlossen werden, dass dafür die Unbestimmtheit des Begriffes der schwerwiegenden Verletzung der Umwelt ursächlich ist. Zwar erwähnt die Entscheidung die Allgemeinheit der Begriffe „Menschenrechte“ und „Grundfreiheiten“,<sup>104</sup> allerdings bleibt offen, ob das Verdikt auch dann auszusprechen gewesen wäre, wenn die äußerst weit und konturenlos formulierte Sanktionsnorm ihrerseits über einen klaren Tatbestand verfügt hätte.<sup>105</sup>

Wie sich diese recht offene Regelungstechnik der bloßen Nennung des Schutzgutes Umwelt i. V. m. der Einschränkung auf gravierende Umweltschädigungen in der Praxis bewähren wird, bleibt abzuwarten. Ein erstes Verfahren mit Blick auf den Umweltaspekt wurde kürzlich von einigen französischen Bürgermeistern und vier NGOs gegen den Mineralölkonzern *Total* wegen der unzureichenden Auseinandersetzung mit dem Klimawandel in der für die Jahre 2018 und 2019 veröffentlichten Risikoanalyse eingeleitet.<sup>106</sup>

#### 2.2.1.6.2 Initiativtext der schweizerischen Konzernverantwortungsinitiative

Zwar enthält der Regelungsvorschlag der schweizerischen Konzernverantwortungsinitiative ebenfalls eine offene und nicht näher bestimmte Bezugnahme auf die „Umwelt“ und die Einhaltung „internationaler Umweltstandards“.<sup>107</sup>

Die amtlichen Erläuterungen in der Botschaft des schweizerischen Bundesrates zur Konzernverantwortungsinitiative führen dazu aus:

„Darunter können Standards verstanden werden, die das Völkerrecht (z. B. die Klimakonvention der Vereinten Nationen, das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht, die Immissionsgrenzwerte der Weltgesundheitsorganisation [WHO] usw.) vorsieht oder nichtstaatliche Organisationen erlassen haben (z. B. technische Normierungen oder Standards der International Organization for Standardization [ISO-Standards]).“

Die ausführlicheren *Erläuterungen zur Eidgenössischen Volksinitiative „Für verantwortungsvolle Unternehmen - zum Schutz von Mensch und Umwelt“*, nennen darüber hinaus als nichtstaatliche Standards *Multistakeholder-Initiativen* wie u.a. die Global Reporting Initiative (GRI), Better Gold

---

<sup>102</sup> Übersetzung d. Verf., im Original lautet Art. L. 225-102-4-I UAbs. 3: „Le plan comporte les mesures de vigilance raisonnable propres à identifier les risques et à prévenir les atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement, (...)“.

<sup>103</sup> Conseil constitutionnel, Entscheidung Nr. 2017-750 DC vom 23. März 2017, JORF n°0074 du 28 mars 2017 texte n° 2, Tz. 14.

<sup>104</sup> Conseil constitutionnel, Entscheidung Nr. 2017-750 DC vom 23. März 2017, JORF n°0074 du 28 mars 2017 texte n° 2, Tz. 13.

<sup>105</sup> Vgl. Krebs, *Wirtschaft und Menschenrechte: die „Loi Rana Plaza“ vor dem französischen Conseil constitutionnel*, VerfBlog, 2017/3/29, <https://verfassungsblog.de/wirtschaft-und-menschenrechte-die-loi-rana-plaza-vor-dem-franzoesischen-conseil-constitutionnel>.

<sup>106</sup> Mit Schreiben vom 19. Juni 2019 haben 13 französische Städte und Gemeinden, vertreten durch ihre Bürgermeister, sowie die NGOs *Notre Affaire à Tous*, *Les Eco Maires*, *Sherpa* und *ZEA*, das Unternehmen in Verzug gesetzt (*mise en demeure*) (abgedruckt in der Pressemappe von *Notre Affaire à Tous* u.a. vom 18. Juni 2019, <https://www.asso-sherpa.org/wp-content/uploads/2019/06/Dossier-de-Presse-Mise-en-demeure-de-Total-VF.pdf>).

<sup>107</sup> Der vorgeschlagene Art. 101a („Verantwortung von Unternehmen“) der schweizerischen Bundesverfassung soll auszugsweise lauten: „Der Bund trifft Maßnahmen zur Stärkung der Respektierung der Menschenrechte und der Umwelt durch die Wirtschaft.“ (Abs. 1) lit. a) Die Unternehmen haben auch im Ausland die international anerkannten Menschenrechte sowie die internationalen Umweltstandards zu respektieren.

Initiative (BGI), die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) und die Global Organic Textile Standard (GOTS).<sup>108</sup>

Mit dem Verweis auf „internationale Umweltstandards“ will der Initiativtext demnach nicht nur das Umweltvölkerrechtsrecht (s.o. 2.2.1.2), sondern auch (private) *soft law* Standards (vgl. oben 2.2.1.5) in Bezug nehmen. Als Vorbild einer generalklauselartigen Formulierung für eine umweltbezogene Sorgfaltspflicht im deutschen Recht kann der Initiativtext gleichwohl nicht fungieren. Denn bei dem Initiativtext handelt es sich um einen Vorschlag für eine Bestimmung der schweizerischen Bundesverfassung, die der einfachrechtlichen Umsetzung bedarf. Hintergrund ist, dass nach Art. 138 f. der schweizerischen Bundesverfassung nur eine Total- oder Teilrevision der *Bundesverfassung* Gegenstand einer Volksinitiative sein kann. Folgerichtig führen die Erläuterung zum Initiativtext aus, dass insbesondere der (einfache) Gesetzgeber (und die Rechtsanwendung) im Einzelnen entscheiden müssen, was als *internationaler Umweltstandard* i. S. d. Vorschrift gilt.<sup>109</sup>

Entsprechendes gilt für die Verwendung des nicht näher bestimmten Begriffes der „Umwelt“ im Initiativtext.<sup>110</sup>

### 2.2.1.6.3 Generalklausel als Auffangtatbestand

Eine generalklauselartige Formulierung bietet sich vor allem an, um die Lücken zu schließen, die sich aus dem fragmentarischen Charakter der in Bezug genommenen umweltvölkerrechtlichen Normen und den Regelungsdefiziten des lokalen Rechts am Erfolgsort ergeben, auf das verwiesen wird.

Denkbar sind zwei Ansätze für eine Generalklausel: Zum einen kann die Sorgfaltspflicht an die Verletzung des Schutzgutes „Umwelt“ anknüpfen, welches generalklauselartig umschrieben wird, sodass die Sorgfaltspflicht (negativ) auf eine Vermeidung der Rechtsgutsverletzung gerichtet ist (dazu 2.2.1.6.3.1); zum anderen können die maßgeblichen *umweltbezogenen Verhaltensstandards* generalklauselartig umschrieben werden, sodass die Sorgfaltspflicht (positiv) auf die Einhaltung dieser Verhaltensstandards zielt (dazu 2.2.1.6.3.2).

#### 2.2.1.6.3.1 Schutzgutsbezogene Generalklausel

Eine rechtsgutsbezogene Generalklausel sollte über die bloße Nennung des Schutzgutes „Umwelt“ hinausgehen und durch Umschreibung die Schutzgüter näher konkretisieren.

§ 3 Nummer 9 SorgfaltspflichtenG-EP versucht dies, indem er den Begriff der Umweltschädigung, deren Vermeidung § 4 Abs. 3 SorgfaltspflichtenG-EP zum Gegenstand der Sorgfaltspflicht erklärt, definiert als *eine direkt oder indirekt eintretende feststellbare nachteilige Veränderung der Umweltmedien Luft, Wasser, Boden, des Klimas, der Bio-Diversität und der natürlichen Lebensgrundlagen oder ihrer Funktionen*. Der Begriff ist offenbar inspiriert durch die Begriffe des Umweltschadens bzw. der Schädigung in § 2 Nummer 1 und 2 USchadG<sup>111</sup>, löst sich

---

<sup>108</sup> Verein Konzernverantwortungsinitiative [Hrsg.] (undatiert), *Erläuterungen zur Eidgenössischen Volksinitiative „Für verantwortungsvolle Unternehmen - zum Schutz von Mensch und Umwelt“*, S. 30.

<sup>109</sup> Verein Konzernverantwortungsinitiative [Hrsg.] (undatiert), *Erläuterungen zur Eidgenössischen Volksinitiative „Für verantwortungsvolle Unternehmen - zum Schutz von Mensch und Umwelt“*, S. 30; ebenso: Geisser, *Die Konzernverantwortungsinitiative: Darstellung, rechtliche Würdigung und mögliche Umsetzung*, AJP 2017, S. 943 (962).

<sup>110</sup> Vgl. Verein Konzernverantwortungsinitiative [Hrsg.] (undatiert), *Erläuterungen zur Eidgenössischen Volksinitiative „Für verantwortungsvolle Unternehmen - zum Schutz von Mensch und Umwelt“*, S. 29; Schweizerischer Bundesrat [Hrsg.] (2017), *Botschaft zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt»*, 17.060, BBl. 2017, 6357.

<sup>111</sup> Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umweltschadengesetz - USchadG) vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 666), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 4. August 2016 (BGBl. I S. 1972). § 2 Nummer 1 und 2 lauten: Im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Umweltschaden:

aber von diesen und geht über diesen hinaus. Durch die konkrete Aufzählung der Schutzgüter ist zumindest ein gewisser Gewinn an Bestimmtheit gegenüber der bloßen Nennung des Begriffs der „Umwelt“ gegeben.

Anstelle einer Orientierung an den Kategorien des USchadG wäre freilich auch ein Rekurrenieren auf den umfassenderen Schutzgutkatalog in § 2 Abs. 1 UVPG denkbar. Schutzgüter i. S. d. UVPG sind danach

1. Menschen, insbesondere die menschliche Gesundheit,
2. Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt,
3. Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
4. kulturelles Erbe und sonstige Sachgüter sowie
5. die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern.

Jedenfalls könnte es sich anbieten, wegen der restriktiven Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes<sup>112</sup> klarzustellen, dass das Schutzgut *Klima* das *globale* Klima umfasst. Ausreichend wäre es jedoch ebenso eine derartige Klarstellung nur in die Gesetzesbegründung aufzunehmen. Denn das Bundesverwaltungsgericht hält an seiner engen Auslegung des Begriffes „Klima“ unter der aktuellen Fassung des UVPG vom 8. September 2017 (BGBl. I S. 3370) nicht mehr fest.<sup>113</sup>

Sollte es sich als vorzugswürdig erweisen, für ein einzelnes Schutzgut aufgrund dessen spezifischer Besonderheiten eine grundlegend eigenständige (Sorgfaltspflichten-)regelung zu schaffen (s.o. 2.1.3.3.2), so sollte der Schutzgüterkatalog einer etwaigen schutzgutbezogenen Generalklausel entsprechend angepasst werden.

#### 2.2.1.6.3.2 Verhaltensstandardbezogene Generalklausel

Eine verhaltensstandardbezogene Generalklausel würde nicht unmittelbar an der Beeinträchtigung bestimmter Umweltgüter ansetzen, sondern an der Einhaltung eines materiellen umweltbezogenen Verhaltensstandards. Eine solche Regelung bietet sich insbesondere mit Blick auf Emissionen an, die teilweise erst durch komplexe und schwer nachweisbare Kausalverläufe zu einer schädlichen Umwelteinwirkung führen.<sup>114</sup>

Das BMZ-Eckpunktepapier versucht, einen positiven Verhaltensstandard generalklauselartig zu umschreiben, indem es in § 3 Nummer 8 lit. c) SorgfaltspflichtenG-EP den umweltrechtlich etablierten Begriff des *Standes der Technik* vorgibt, diesen aber durch eine Beschränkung auf den *internationalen* Stand der Technik modifiziert.

---

a) eine Schädigung von Arten und natürlichen Lebensräumen nach Maßgabe des § 19 des Bundesnaturschutzgesetzes,

b) eine Schädigung der Gewässer nach Maßgabe des § 90 des Wasserhaushaltsgesetzes,

c) eine Schädigung des Bodens durch eine Beeinträchtigung der Bodenfunktionen im Sinn des § 2 Abs. 2 des Bundesbodenschutzgesetzes, die durch eine direkte oder indirekte Einbringung von Stoffen, Zubereitungen, Organismen oder Mikroorganismen auf, in oder unter den Boden hervorgerufen wurde und Gefahren für die menschliche Gesundheit verursacht;

#### 2. Schaden oder Schädigung:

eine direkt oder indirekt eintretende feststellbare nachteilige Veränderung einer natürlichen Ressource (Arten und natürliche Lebensräume, Gewässer und Boden) oder Beeinträchtigung der Funktion einer natürlichen Ressource; (...).

<sup>112</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 27. November 2018 – 9 A 10/17 –, juris, Rn. 32 ff. m. w. N.

<sup>113</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 27. November 2018 – 9 A 10/17 –, juris, Rn. 33.

<sup>114</sup> Vgl. in dieser Richtung bereits Initiative Lieferkettengesetz, Rechtsgutachten zur Ausgestaltung einer Lieferkettengesetzes, Februar 2020, S. 49.

Vorteil der Regelungstechnik unter Rückgriff auf den *Stand der Technik* ist dessen Entwicklungsoffenheit, der eine gewisse Dynamik des Umweltschutzes gewährleistet.<sup>115</sup> Der unbestimmte Rechtsbegriff des „Standes der Technik“ ist in der deutschen Rechtsordnung seit langem bekannt und von Rechtsprechung und Gesetzgebung näher konturiert worden.<sup>116</sup> Die Verweisung auf den Stand der Technik ist als solche gemessen an den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebotes prinzipiell auch nicht zu unbestimmt (vgl. BVerfGE 49, 89 [134 ff., insb. 137]).

Zur Auslegung des Begriffes kann auf die gesetzliche Standarddefinitionen als Ausgangspunkt zurückgegriffen werden, die sich in mehreren Umweltgesetzen findet (z. B. § 3 Absatz 6 BImSchG, § 3 Nummer 11 WHG<sup>117</sup> oder § 3 Absatz 28 KrWG). Danach zählen zum Stand der Technik der

„Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt. Bei der Bestimmung des Standes der Technik sind insbesondere die in der Anlage aufgeführten Kriterien zu berücksichtigen.“

Der in § 3 Nummer 8 lit. c) SorgfaltspflichtenG-EP verwendete Begriff wird allerdings durch den Zusatz eingeschränkt, dass nur der *internationale* Stand der Technik zu berücksichtigen sein soll. Wie die Einschränkung auf den internationalen Stand der Technik auszulegen ist, bedürfte der Klärung. Denkbar wäre es jedoch, zur Ermittlung des internationalen Standes der Technik etwaige *soft law* Standards wie die von der International Finance Corporation (IFC) herausgegebenen themenspezifischen, aber branchenübergreifenden allgemeinen *Environmental, Health, and Safety Guidelines (EHS Guidelines)* sowie die branchenspezifischen *Industry Sector Guidelines* heranzuziehen.<sup>118</sup>

Die Einschränkung auf den *internationalen* Stand der Technik soll offenbar entwicklungspolitischen Interessen der Länder des globalen Südens Rechnung tragen. Würde man den *deutschen* oder *europäischen* Stand der Technik für die weltweiten Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen *pauschal* vorschreiben, ist nicht auszuschließen, dass dadurch die Wirtschaftlichkeit industrieller Wertschöpfung in Ländern des globalen Südens beeinträchtigt wird, sodass unter Umständen auch entwicklungspolitisch erwünschte Investitionen deutscher Unternehmen in Ländern des globalen Südens unterbleiben können.

Andererseits kann ein Verweis auf den *europäischen* Stand der Technik bzw. den BVT-Standard<sup>119</sup> (beste verfügbare Technik) im Idealfall dazu führen, dass ein entwicklungs- und umweltpolitisch erwünschter Technologietransfer in den globalen Süden stattfindet. Insoweit wäre es zumindest in einigen Konstellationen sinnvoll, auf den *europäischen* Stand der Technik

---

<sup>115</sup> Vgl. Feldhaus, Beste verfügbare Techniken und Stand der Technik, NVwZ 2001, S. 1.

<sup>116</sup> Vgl. dazu auch vgl. Bundesministerium der Justiz [Hrsg.], Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Rn. 256.

<sup>117</sup> Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2254) geändert worden ist.

<sup>118</sup> [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/ehs-guidelines](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/ehs-guidelines).

<sup>119</sup> Dieser ergibt sich aus den auf Grundlage der RL 2010/75/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), (ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17), Berichtigung, ABl. L 158 vom 19.6.2012, S. 25 ergangenen BVT-Merkblättern und BVT-Schlussfolgerungen (siehe Art. 3 Nr. 11 und 12 der Richtlinie).



zu verweisen; allerdings gilt insoweit dasselbe wie hinsichtlich der erörterten Möglichkeit eines Verweises auf die umweltbezogenen Vorschriften des Heimatstaates (s.o. 2.2.1.4): Vorstellbar ist dies eher im Rahmen branchenspezifischer Konkretisierungen der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht. Denkbar wäre es auch, derartige Verweise auf bestimmte Regionen im Rahmen bilateraler Partnerschaftsabkommen zu beschränken. Dabei könnte der durch einen solchen Verweis erwünschte Technologietransfer durch die Vereinbarung einer hierauf gerichteten Zusammenarbeit flankiert werden.

Ob und unter welchen Voraussetzungen (entwicklungspolitisch) unerwünschte Nebeneffekte oder der erwünschte Technologietransfer bewirkt wird, lässt sich hier nicht pauschal beantworten. Für eine allgemeine branchenübergreifende Regelung erscheint ein Verweis auf den heimatlichen Stand der Technik jedenfalls rechtlich und entwicklungspolitisch nicht ganz unproblematisch.

Durchaus denkbar wäre es allerdings auch, diesen Bedenken dadurch Rechnung zu tragen, dass zwar der europäische BVT-Standard zum grundsätzlich maßgeblichen Standard erklärt wird, die Vorgabe jedoch mit einer Öffnungsklausel versehen wird. Diese könnte vorsehen, dass in begründeten Fällen vom BVT-Standard abgewichen werden darf.<sup>120</sup>

#### 2.2.1.6.3.3 *Bewertung*

Die Verwendung rechtsguts- und verhaltensstandardbezogener Generalklauseln ist möglich, kann bei der praktischen Anwendung des Gesetzes aber durchaus zu gewissen Schwierigkeiten führen. Aus der relativen Unbestimmtheit der Formulierungen ergeben sich unvermeidbare Auslegungsspielräume, die naturgemäß zu Meinungsverschiedenheiten über die im Einzelfall maßgeblichen konkreten Anforderungen führen werden.

Derartige Auslegungsschwierigkeiten sprechen jedoch nur dagegen, die Klauseln als einzigen oder primären materiellen Bezugspunkt für eine umweltbezogene Sorgfaltspflicht heranzuziehen. Als Auffangtatbestand, der nur subsidiär für den Fall greift, dass sich aus dem in Bezug genommenem Recht des Erfolgsortes und völkerrechtlichen Vorgaben kein Standard ermitteln lässt, ist der Rückgriff auf eine Generalklausel durchaus sinnvoll.

Aufgrund der besonders komplexen Kausalverläufe im Bereich der Umweltschädigungen bietet es sich dabei an, sowohl negativ die Umweltschutzgüter als auch positiv einen Verhaltensstandard zum Bezugspunkt der Generalklausel zu machen und auf diese Weise beide Ansätze miteinander zu kombinieren. In diesen Richtung deuten auch die BMZ-Eckpunkte, wenn sie in § 4 Abs. 3 SorgfaltspflichtenG-EP zum Gegenstand der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht nicht nur (positiv) die Einhaltung grundlegender Anforderungen der Umweltschutzes (definiert in § 3 Nr. 8), sondern auch (negativ) die Vermeidung von Umweltschädigungen (definiert in § 3 Nr. 9) erklären.<sup>121</sup>

#### 2.2.1.7 **Kombinationsmodell zur Bestimmung des Gegenstandes der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht**

Da keiner der vorstehend diskutierten Regelungsansätze zur Bestimmung des materiellen Gegenstandes einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht für sich genommen uneingeschränkt geeignet ist, das Regelungsproblem abschließend zu lösen, bietet sich eine Kombination der Regelungsansätze an:

---

<sup>120</sup> So der Vorschlag in Initiative Lieferkettengesetz, Rechtsgutachten zur Ausgestaltung einer Lieferkettengesetzes, Februar 2020, S. 50.

<sup>121</sup> In ähnliche Richtung für eine Kombination der Bezugspunkte Schaden/Gefahr einerseits und Emissionsverhalten andererseits jüngst auch: Initiative Lieferkettengesetz, Rechtsgutachten zur Ausgestaltung eines Lieferkettengesetzes, Februar 2020, S. 49.



Ausgangspunkt sollte der Verweis auf das lokale Umweltrecht am Erfolgsort sein, der gewissermaßen die Basis als selbstverständlicher Minimalstandard bildet. Dieser Ansatz ist besonders leicht umsetzbar und für den verpflichteten Normadressaten mit vergleichsweise geringem Compliance-Aufwand verbunden. Der Ansatz kann dort wirksam werden, wo ein lokales *Vollzugsdefizit* herrscht; er greift jedoch zu kurz, wenn ein *Regelungsdefizit* besteht, sei es, weil eine die Umwelt beeinträchtigende Tätigkeit im lokalen Recht gar nicht reguliert ist oder weil die Vorgaben im lokalen Recht unzureichend sind.

Eine ergänzende Bezugnahme auf das für die Bundesrepublik verbindliche Umweltvölkervertragsrecht setzt bei dem genannten lokalen Regelungsdefizit an. Durch internationale völkerrechtliche Standards kann dieses zumindest teilweise kompensiert werden. Aufgrund des fragmentarischen Charakters des Umweltvölkervertragsrechts werden jedoch weitere Lücken bestehen, die nur durch generalklauselartige Auffangregelungen erfasst werden können.

Eine solche Kombination der verschiedenen Regelungsansätze erscheint grundsätzlich sinnvoll, weil keiner der Ansätze alleine zu einer überzeugenden Lösung führt. Diesen Weg geht auch das BMZ-Eckpunktepapier (vgl. § 4 Abs. 3 i. V. m. § 3 Nr. 8 a. bis c. und Nr. 9 SorgfaltspflichtenG-EP).

Problematisch und klärungsbedürftig ist allerdings die Frage, wie das Verhältnis der verschiedenen Regelungselemente zueinander ist. Findet sich etwa im lokalen Recht des Erfolgsortes ein Umweltstandard, so bedarf es eines Rückgriffes auf völkerrechtlich verbindliche Standards nur, wenn der lokale Standard defizitär ist. Ein vergleichsweise klarer Fall liegt vor, wenn der Staat des Erfolgsortes mit den defizitären lokalen Umweltstandards gegen seine völkerrechtlichen Verpflichtungen verstößt. Wenn dies nicht der Fall ist, bedarf es indes einer Klärung, wann ein Rückgriff auf völkerrechtliche Standards oder die Generalklausel zulässig und geboten ist. Auch dies kann in der Praxis zu Auslegungsschwierigkeiten führen, die jedoch nicht unüberwindbar wären.

Rechtlich problematisch wäre dies erst dann, wenn die Regelung aufgrund der Auslegungsschwierigkeiten den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen nicht mehr genügt (dazu sogleich 2.2.2). Ist dies nicht der Fall, so führen Auslegungsspielräume im praktischen Ergebnis möglicherweise zwar zu einer geringeren Wirksamkeit und höheren Transaktionskosten (insb. Compliance- und Beratungskosten). Der rechtlichen Zulässigkeit des Regelungskonzeptes steht dies jedoch nicht entgegen.

#### **2.2.1.8 Notwendigkeit einer Erheblichkeitsschwelle?**

Zu klären ist weiterhin, inwieweit sich aus den genannten Bezugspunkten als Gegenstand der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht unmittelbar ein materieller Verhaltensstandard ableiten lässt, auf dessen Wahrung in der Wertschöpfungskette die Sorgfaltspflicht gerichtet ist.

Im Falle des Verweises auf nationale Umweltvorschriften – seien es jene im Gast- oder im Heimatstaat – und jedenfalls bei Umweltabkommen mit klaren Stoffverboten lässt sich recht einfach bestimmen, ob eine Verletzung der daraus folgenden Verhaltensstandards droht oder eingetreten ist. Insofern bedürfte es bei dieser Regelungstechnik nicht zwingend weiterer Ausführungen dazu, auf die Einhaltung welchen Verhaltensstandards die Sorgfaltspflicht gerichtet ist.

Anders liegt es jedoch im Falle der schutzgutsbezogenen Generalklausel (s.o. 2.2.1.6.3.1). Im Falle dieser Regelungstechnik müsste das Gesetz sich dazu verhalten, inwieweit auch *geringfügig* nachteilige Beeinträchtigungen der Schutzgüter durch die Sorgfaltspflicht vermieden werden sollen. Insofern erscheint es notwendig, eine Erheblichkeitsschwelle oder einen Wesentlichkeitsvorbehalt vorzusehen. Andernfalls wäre die Sorgfaltspflicht letztlich auf

die Vermeidung jeglicher Ressourcennutzung gerichtet, selbst wenn sie durch eine noch so ressourcenschonende und umweltfreundliche Technologie erfolgt. Ein derartiger Erheblichkeitsvorbehalt findet sich dem Grunde nach etwa im französischen Sorgfaltspflichtengesetz, wenn es anordnet, dass sich der Sorgfallsplan auf die Vermeidung *schwerwiegender* Verletzungen u.a. der Umwelt richten muss (s.o. 2.2.1.6.1). In eine ähnliche Richtung gehen die Überlegungen im BMZ-Eckpunktepapier. Die Elemente der Sorgfaltspflicht beziehen sich darauf, inwieweit das verpflichtete Unternehmen zu „Verletzungen“ beiträgt. Der Begriff wird in § 3 Nummer 10 SorgfaltspflichtenG-EP als übergreifende Kategorie für Menschenrechts- und Umweltverletzungen eingeführt, wobei für den Bereich der Umwelt ein Erheblichkeitsvorbehalt gilt.

Wird eine derartige Erheblichkeitsschwelle eingeführt, so hat dies zur Konsequenz, dass der Schwere einer drohenden Umweltschädigung eine doppelte Bedeutung zukommt: Zum einen werden potentielle Umweltbeeinträchtigungen nur dann für die Sorgfaltspflicht relevant, wenn ihre Schwere die Erheblichkeitsschwelle erreicht. Zum anderen ist eine darüber hinausgehende Schwere der Umweltbeeinträchtigung bei der Bestimmung der Angemessenheit der Sorgfallsanforderungen relevant (vgl. oben 2.1.2.4.2).

## 2.2.2 Bestimmtheitsanforderungen

Neben der Festlegung des materiellen Regelungsgegenstandes der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht ist die zweite, eng damit zusammenhängende Herausforderung der Regelung einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht die Vereinbarkeit mit den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebotes.

Die Frage der hinreichenden Bestimmtheit einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht stellt sich bereits mit Blick auf die Verwendung des Angemessenheitskriteriums (s.o. 2.1.2.4.2) und unterscheidet sich insoweit nicht von den Herausforderungen, die die Regelung einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht mit sich bringt. Spezifische Fragen für die umweltbezogene Sorgfaltspflicht ergeben sich darüber hinaus mit Blick auf die hinreichend klare Bestimmung des materiellen Regelungsgegenstandes der Sorgfaltspflicht.

Im Folgenden wird zunächst der verfassungsrechtliche Maßstab dargelegt (dazu 2.2.2.1). Anschließend wird gesondert auf das Angemessenheitskriterium aus § 6 Abs. 2 S. 2 MSorgfallsG-E (dazu 2.2.2.2), die Generalklauseln zur Bestimmung des Gegenstands der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht (dazu 2.2.2.3) und die Zulässigkeit von Außenverweisen eingegangen (2.2.2.4). Allerdings können bei der Bewertung die Rechtsfolgen der Verletzung der Sorgfaltspflicht nicht außer Betracht bleiben (dazu 2.2.2.5). Deshalb ist im nächsten Abschnitt auf die verschiedenen Durchsetzungsinstrumente einzugehen (dazu 2.3).

### 2.2.2.1 Verfassungsrechtlicher Maßstab

Die Bestimmtheitsanforderungen, die an hoheitlich gesetzte Rechtsnormen zu stellen sind, lassen sich nicht abstrakt festlegen, sondern richten sich insbesondere nach der Eingriffsintensität der Norm einerseits und nach den sachlichen Eigenarten des Regelungsgegenstandes und dem Normzweck andererseits.<sup>122</sup> Faustformelartig lassen sich die nach der Rechtsprechung<sup>123</sup> für die Bestimmung der Bestimmtheitsanforderungen maßgeblichen Faktoren in zwei Gruppen folgendermaßen zusammenfassen: Einerseits sind Faktoren zu berücksichtigen, die auf die Vorhersehbarkeit und richterliche Überprüfbarkeit des

---

<sup>122</sup> Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, Werkstand: 86. EL Januar 2019, Art. 20 GG. Rn. 59 ff. m. w. N.

<sup>123</sup> BVerfGE 102, 254 (337) – Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz; BVerfGE 102, 347 (361) – Schockwerbung I; BVerfGE 128, 282 (317 f.) – Zwangsbehandlung im Maßregelvollzug; BVerfGE 143, 38 (52 ff.) – Rindfleischetikettierung; BVerfGE 78, 205 (212 f.) – Schatzregal der Länder; BVerfGE 49, 168; BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 – Zensus 2011, Rn. 204.

Rechts zielen; je wichtiger ein Regelungsbereich für den Bürger und seine Freiheitsbetätigung und je intensiver der mit der Regelung verbundene Grundrechtseingriff, desto höher sind die Anforderungen an die Normbestimmtheit.<sup>124</sup> Andererseits gibt es Faktoren, die die Anforderungen an die Bestimmtheit reduzieren können; dies gilt vor allem im Falle eines hohen Maßes an Komplexität und Vielgestaltigkeit des geregelten Sachverhaltes.<sup>125</sup> Ein weiterer Aspekt sind der Kreis der betroffenen Normadressaten;<sup>126</sup> so sind im Falle eines fachkundigen Adressatenkreises dem Normanwender mehr Anstrengungen bei der Auslegung zuzumuten, als im Falle einer Norm, die sich an Laien oder die Allgemeinheit richten. So hielt das Bundesverfassungsgericht etwa das gem. § 95 Abs. 1 Nr. 1 AMG *strafbewehrte* (!) Verbot des Inverkehrbringens „bedenklicher“ Arzneimittel gem. § 5 Abs. 1 AMG, einschließlich der Definition der „*Bedenklichkeit*“ über den Begriff des „Standes der wissenschaftlichen Erkenntnisse“ in § 5 Abs. 2 AMG, für hinreichend bestimmt. Zur Begründung verwies es auf das besondere Fachwissen der Ärzte und Apotheker, an die sich die Norm richtet.<sup>127</sup>

Im Ergebnis ist maßgeblich, ob sich für die betroffenen Normadressaten die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe der allgemeinen Auslegungsregeln erschließen lassen (neben dem Wortlaut insb. Zweck, Systematik und Entstehungsgeschichte).<sup>128</sup>

Da sich die Eingriffsintensität einer Regelung nicht ohne Berücksichtigung der Sanktionsbewehrung beurteilen lässt (dazu unten 2.3), kann hier zunächst Folgendes festgehalten werden:

Mit Blick auf die Normadressaten ist festzustellen, dass sich die Norm ausschließlich an Unternehmen richtet. Die natürlichen Personen, die das Gesetz auslegen und anwenden müssen, tun dies ausnahmslos im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit (als Unternehmensjuristinnen und -juristen, Einkäuferinnen und Einkäufer oder Produktentwickler und Produktentwicklerinnen). Sie müssen die Norm auch nur mit Blick auf die eigene Branche und den Spezifika der eigenen Wertschöpfungsketten und nicht etwa abstrakt auslegen. Insofern ist damit – im Gegensatz zu Regelungen, die sich an die Allgemeinheit richten – davon auszugehen, dass vom Normanwender ein gewisses Maß an relevanten Spezialkenntnissen erwartet werden kann. Dem Umstand, dass kleinere Unternehmen keine großen Rechts- oder Nachhaltigkeitsabteilungen unterhalten können, wird zum einen durch das Größenkriterium zur Festlegung des persönlichen Anwendungsbereiches und zum anderen durch die Berücksichtigung der Unternehmensgröße beim Angemessenheitskriterium Rechnung getragen.

Von besonderer Bedeutung ist zudem die Vielgestaltigkeit der erfassten Sachverhalte: Eine branchenübergreifende, allgemeine Sorgfaltspflichtenregelung zur Achtung der Menschenrechte und des Umweltschutzes in globalen Wertschöpfungsketten, erfasst hochgradig komplexe, vielgestaltige und variantenreiche Sachverhalte. Kann sich der geregelte Sachverhalt doch erheblich unterscheiden von Branche zu Branche, Produktionsstandort zu Produktionsstandort, Wertschöpfungsstufe zu Wertschöpfungsstufe und selbst von Unternehmen zu Unternehmen innerhalb derselben Branche. Bei einem Gesetz, das sämtliche globale Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen mit Produktionsstandorten in jedem Land der Erde und jedweder Branche und Wertschöpfungsstufe erfassen soll, handelt es sich folglich zwingend um ein extrem breites Spektrum an Sachverhalten. Daraus folgt, dass der Abstraktionsgrad notwendigerweise

---

<sup>124</sup> Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, Werkstand: 86. EL Januar 2019, Art. 20 GG. Rn. 60 m. w. N.

<sup>125</sup> Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, Werkstand: 86. EL Januar 2019, Art. 20 GG. Rn. 60 m. w. N.

<sup>126</sup> BVerfGE 128, 282 (318).

<sup>127</sup> BVerfG, Beschluss vom 26. 4. 2000 - 2 BvR 1881/99 u.a., NJW 2000, 3417; vgl. auch zur Auslegung des Gebotes, die Jahresbilanz „innerhalb der einem ordnungsmäßigen Geschäftsgang entsprechenden Zeit“ zu erstellen: BVerfGE 48, 48 [57].

<sup>128</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 – Zensus 2011, juris, m. w. N.

recht hoch sein muss, um alle Fälle erfassen zu können und gleichzeitig ein hinreichendes Maß an Einzelfallgerechtigkeit zu erlauben. Würde man in größerem Umfang ganz konkret beschriebene Einzelmaßnahmen vorschreiben, so würde dies systematisch zu einer gleichzeitigen Über- und Unterregulierung führen. Denn derartige starre Regelungen würden für manche Unternehmen in ihrer spezifischen Situation unter Berücksichtigung ihres spezifischen Geschäftsmodells, der spezifischen Wertschöpfungskette und der jeweiligen Unternehmensgröße zu viel zu strengen Anforderungen führen; dieselbe starre Regelung könnte aber bei einem anderen Unternehmen mit besonders hohem Risikoprofil zu viel zu niedrigen Anforderungen führen.

Aus Gründen der ebenfalls rechtsstaatlich gebotenen Verhältnismäßigkeit muss daher ein branchenübergreifendes Gesetz notwendigerweise einen gewissen Abstraktionsgrad aufweisen.

Zwar lassen sich einzelne Organisationsmaßnahmen wie Bestellung eines Compliance-Beauftragten, Einrichtung eines Beschwerdemechanismus oder Vorkehrungen für einen Whistleblowing-Kanal, Dokumentations- und Berichtspflichten genauer vorgeben und im Sinne eines eher regelbasierten Regulierungsansatzes näher konkretisieren.<sup>129</sup> Dies ändert indes nichts daran, dass das Herzstück der Sorgfaltspflicht – die Elemente Risikoanalyse, Prävention, Wirksamkeitskontrolle und Abhilfe – einem prinzipienbasierten Regulierungsansatz folgen muss und weiteren, *branchenübergreifenden* Konkretisierung nicht zugänglich ist. Denn eine gewisse Entwicklungsoffenheit der Vorgaben ist zur Erreichung des rechtspolitischen Ziels der tatsächlichen Verbesserung der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Auswirkungen globaler Wertschöpfungsketten gewollt und notwendig. Würden die eher offen formulierten Kernelemente durch ganz konkret beschriebene Einzelmaßnahmen ersetzt, so bestünde die Gefahr, dass die Menschenrechts- und Umwelt-Compliance in globalen Wertschöpfungsketten zu einer rein bürokratischen „Abhak-Übung“ („box-ticking exercise“) wird, die an den tatsächlichen Produktionsformen und Geschäftsmodellen nichts ändert.<sup>130</sup> Bei der Vorgabe konkreter Einzelmaßnahmen besteht ferner die Gefahr, dass ein zu niedrig angesetzter Minimalstandard langfristig zementiert wird.

Daraus kann freilich nicht der Schluss gezogen werden, dass es anstelle eines branchenübergreifenden Gesetzes einer Vielzahl branchenspezifischer Einzelgesetze bedarf. Denn nur durch den branchenübergreifenden Ansatz lassen sich die damit verbundenen Vorteile erzielen (s.o.: Einheit und Kohärenz der Rechtsordnung, Synergieeffekte, Verfahrensökonomie). Das gesetzgeberische Ziel eines umfassenden Schutzes von Menschenrechten und Umwelt in globalen Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen bei gleichzeitiger Wahrung eines kohärenten Regelungssystems und dem Abschöpfen von Synergieeffekten lässt sich folglich nur mittels eines relativ abstrakten Regelungsansatzes erreichen.

Es bietet sich freilich an, das allgemeine, branchenübergreifende Sorgfaltspflichtengesetzes, durch branchenspezifische Ergänzungen zu konkretisieren. Zwingend ist dies jedoch nicht.

#### 2.2.2.2 Angemessenheitskriterium

Die Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffes *angemessen* ist prinzipiell unproblematisch. Sie entspricht einer gängigen Regelungstechnik im deutschen Recht. Unbestimmte

---

<sup>129</sup> Vgl. BMZ-Eckpunktepapier 2019, § 8 bis 11 SorgfaltspflichtenG-EP; Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 67 f.

<sup>130</sup> Die Gefahr derartiger „Abhak-Übungen“ wird vor allem im Zusammenhang mit standardisierten Check-Listen gesehen, wie sie im traditionell im Rahmen sog. Sozialaudits Verwendung finden (vgl. Niebank, Bringing Human Rights into Fashion, 2018, S. 32; Terwindt/Saage-Maaß, Zur Haftung von Sozialauditor\*innen in der Textilindustrie, 2017, S. 6). Ergeben sich derartige Check-Listen aus den gesetzlichen Vorgaben, so besteht auch hier die Gefahr, dass nur die ausdrücklich geregelten Details abgehakt werden, eine holistische Risikoanalyse aber unterbleibt.

Rechtsbegriffe kennt nicht nur das öffentliche Recht (z. B. *Zuverlässigkeit, Unzweckmäßigkeit, Unzumutbarkeit, öffentliche Belange*), sondern auch das Zivilrecht<sup>131</sup> (z. B. *wichtiger Grund, Billigkeit, gute Sitten, Kindeswohl*). Mit Blick auf die Maßgabe, dass sich der Regelungsgehalt durch Anwendung der anerkannten Auslegungsregeln ermitteln lassen muss, spricht für die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der Regelung, dass der MSorgfaltsG-E es nicht bei der bloßen Anordnung belässt, dass eine *angemessene* Risikoanalyse durchzuführen und *angemessene* Folgemaßnahmen zu ergreifen sind. Vielmehr gibt der Gesetzgeber nach dem Regelungsvorschlag die Kriterien vor, anhand derer die Angemessenheit im Einzelfall zu beurteilen ist. Dies trägt zur hinreichenden Bestimmtheit der Regelung bei (s.o. 2.1.2.4.2).

### 2.2.2.3 Generalklausel zur Bestimmung des Gegenstandes der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht

Entsprechendes gilt für die Verwendung von Generalklauseln zur Bestimmung des materiellen Gegenstandes der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sowohl der schutzgutbezogene (dazu oben: 2.2.1.6.3.1) als auch der verhaltensstandardbezogene Regelungsansatz (dazu oben: 2.2.1.6.3.2) keine völlig neuen Formulierungen erfinden muss, sondern sich an etablierte Institute und Regelungsansätze – wenn auch in modifizierter Form – anlehnen kann. Dementsprechend gibt es grundsätzlich hinreichende Ansätze um der Maßgabe des Bundesverfassungsgerichtes zu genügen, dass mit Hilfe der anerkannten Auslegungsregeln zuverlässig feststellbar sein muss, welches die gesetzlichen Vorgaben im Einzelfall sind. Das gilt auch für die Auslegung einer etwaigen Erheblichkeitsschwelle oder eines Wesentlichkeitsvorbehalts. Auch insoweit lassen sich unbestimmte, aber hinreichend auslegungsfähige Rechtsbegriffe verwenden, die in der Rechtsordnung seit langem etabliert sind.<sup>132</sup>

### 2.2.2.4 Außenverweise zur Bestimmung des Gegenstandes der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht

*Statische* Außenverweise auf Normen außerhalb des Bundesrechts sind unter dem Gesichtspunkt des Bestimmtheitsgebotes unbedenklich. Denn eine solche Verweisung bedeutet rechtlich nur den Verzicht, den Text der in Bezug genommenen Vorschriften in vollem Wortlaut in die Verweisungsnorm aufzunehmen (BVerfGE 143, 38 [55 f.]).

Dynamische Außenverweise auf Normen außerhalb des Bundesrechts sind dagegen nur ausnahmsweise zulässig, da der Gesetzgeber damit die Gesetzgebungshoheit Dritten überlässt. Sie sind nicht generell ausgeschlossen, aber nur unter Wahrung der Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der Bundesstaatlichkeit zulässig (BVerfGE 143, 38 [56]).

Ein dynamischer Verweis auf die für die Bundesrepublik bindenden Umweltabkommen (2.2.1.2) erscheint unbedenklich, weil es sich bei genauer Betrachtung – je nach konkreter Ausgestaltung – gar nicht um einen *Außenverweis* handeln muss. Da völkerrechtliche Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, für das innerstaatliche Wirksamwerden nach Art. 59 Abs. 2 GG eines Zustimmungsgesetzes bedürfen,<sup>133</sup> wäre es auch möglich, dass die Verweisungsnorm in einem umweltbezogenen Sorgfaltspflichtengesetz an die jeweiligen Zustimmungsgesetze anknüpft.

---

<sup>131</sup> Zur Frage, ob normtheoretisch zwischen Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen zu unterscheiden ist vgl. Preis, in: In: Ascheid/Preis/Schmidt, *Kündigungsrecht*, 5. Aufl., 2017, Rn. 6 ff. und Stichelbrock, *Inhalt und Grenzen richterlichen Ermessens im Zivilprozess*, 2002, S. 135 f.

<sup>132</sup> Siehe etwa zu den Begriffen des „erheblichen Nachteils“ und der „erheblichen Belästigung“ in § 3 Abs. 1 BImSchG und die dazu ergangene Rechtsprechung.

<sup>133</sup> Vgl. Pieper, in: Epping/Hillgruber, *Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz*, 41. Edition, Stand: 15.05.2019, Art. 59, Rn. 41 m. w. N.



Auch der vorgeschlagene Verweis auf das lokale, am Erfolgsort anwendbare Umweltrecht erscheint im Ergebnis grundsätzlich zulässig. Dafür spricht zunächst, dass ein solcher Verweis der üblichen Regelungstechnik in den Kollisionsnormen des internationalen Privatrechts entspricht.<sup>134</sup> Soweit ersichtlich, wurde die hinreichende Bestimmtheit derartiger Verweise bislang nicht in Zweifel gezogen.

Zwar handelt es sich um einen dynamischen Außenverweis, der grundsätzlich nicht zulässig wäre. Der Verweis führt jedoch weder zu Geltung noch Anwendbarkeit ausländischer Rechtsnormen auf Sachverhalte, die im Hoheitsgebiet des deutschen Gesetzgebers belegen sind. Vielmehr bewirkt die wertschöpfungskettenübergreifende umweltbezogene Sorgfaltspflicht, soweit sie sich auf das am Erfolgsort anwendbare Umweltrecht bezieht, allein, dass Unternehmen in Deutschland auf die Selbstverständlichkeit hinwirken, dass sie selbst und ihre Geschäftspartner im Ausland das dort jeweils maßgebliche ausländische Recht beachten. Dies wäre nur dann problematisch, wenn es sich um Normen handeln würde, die mit Normen des Grundgesetzes oder dem deutschen *ordre public* unvereinbar wären. Davon wird man regelmäßig nicht ausgehen können.

Ein dynamischer Pauschalverweis auf nicht näher bezeichnete *soft law* Standards (2.2.1.5) wäre dagegen zu unbestimmt.

#### **2.2.2.5 Bedeutung der Rechtsfolgenseite für Bestimmtheitsanforderungen**

Ob eine Norm den Anforderung des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebotes genügt, lässt sich abschließend nur unter Berücksichtigung der Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen das durch die Norm angeordnete Verhaltensgebot bestimmen. Denn die für die Bestimmtheitsanforderungen maßgebliche Eingriffsintensität (s.o.) ergibt sich nicht allein aus dem Inhalt der Ge- oder Verbotsnorm, sondern auch aus der Sanktion. Dies ergibt sich systematisch schon aus dem speziellen Bestimmtheitsgebot in Art. 103 Abs. 2 GG, das für *strafbewehrte* Normen besonders strikte Bestimmtheitsanforderungen aufstellt (vgl. BVerfGE 126, 170 [194]).

Da der MSorgfaltsG-E aus den o.g. Gründen systematisch zwischen materieller Sorgfaltspflicht und Durchsetzungsmechanismen trennt, kann die Bestimmtheit abschließend nur jeweils im Zusammenhang mit den verschiedenen Sanktionsmechanismen betrachtet werden. Auf dieser Linie liegt auch die Entscheidung des französischen Conseil constitutionnel, der den französischen *devoir de vigilance* nur für zu unbestimmt hielt, um ihn mit einer extrem breiten und offen formulierten Strafsanktion zu versehen (s.o.).

Daher soll das Spektrum an möglichen Durchsetzungsmechanismen im Folgenden Abschnitt dargestellt und mit Blick auf etwaige Besonderheiten hinsichtlich der Bestimmtheitsanforderungen bewertet werden.

### **2.3 Enforcement umweltbezogener Sorgfaltspflichten**

Für die Durchsetzung *umweltbezogener* Sorgfaltspflichten in globalen Wertschöpfungsketten kommen dieselben Instrumente in Betracht wie für die Durchsetzung *menschenrechtlicher* Sorgfaltspflichten. Die Übertragbarkeit der für menschenrechtliche Sorgfaltspflichten denkbaren Durchsetzungsmechanismen auf den Umweltbereich bereitet insoweit keine Probleme.

Wegen der vorstehend erläuterten Relevanz der Durchsetzungsmechanismen für die Eingriffsintensität und damit die maßgeblichen Bestimmtheitsanforderungen sollen die Instrumente hier dennoch zumindest in Grundzügen dargestellt werden. Dabei handelt es sich

---

<sup>134</sup> Vgl. dazu und zur Verweisung auf ausländisches Recht im öffentlichen Recht ausführlich: Ohler, Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts: Strukturen des deutschen Internationalen Verwaltungsrechts, 2005.



im Einzelnen zumindest um folgende Instrumente: Transparenzpflichten (2.3.1), behördliche Aufsicht und Verwaltungsvollstreckung (2.3.2), bußgeldbewehrtes Ordnungswidrigkeitenrecht (2.3.3), Kriminalstrafen (2.3.4), deliktische (2.3.5) und lauterkeitsrechtliche Haftung (2.3.6), vergaberechtliche Anreize (2.3.7) und Importverbote (2.3.8). Neben Bestimmtheitsaspekten wird dabei cursorisch auch auf Erwägungen zur Einschätzung der Wirksamkeit der unterschiedlichen Ansätze eingegangen.

### 2.3.1 Markttransparenz

Enforcement-Ansätze, die auf Markttransparenz setzen, stellen im Allgemeinen ein eher „weiches“ Instrument dar. Sie verpflichten die Normadressaten zur öffentlichen Berichterstattung über ihre *compliance* hinsichtlich der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflicht. Sie können auf Transparenz auf den Verbraucher- oder den Finanzmärkten oder auf beides gleichermaßen zielen. Die ratio hinter derartigen Regelungen besteht darin, dass Behörden und Gerichte nur die Einhaltung der Transparenzpflicht unmittelbar durchsetzen, die Durchsetzung der materiellen Sorgfaltspflicht dagegen „dem Markt“ überlassen wird. Es handelt sich folglich um eine recht „marktnahe“ bzw. „marktförmige“ mittelbare Durchsetzung im Wege des Abbaus von Informationsasymmetrien zwischen den Marktteilnehmern.<sup>135</sup>

Häufig werden sie mit einem *comply-or-explain*-Ansatz kombiniert, der die non-compliance ausdrücklich zulässt, und insoweit nur eine Erklärung verlangt, warum der Normadressat die Sorgfaltspflicht nicht erfüllt hat.

Der Durchsetzungsmechanismus darf im Großen und Ganzen als das von allen möglichen Optionen schwächste Instrument angesehen werden. Denn er kann nur unter bestimmten Voraussetzungen als (ansatzweise) wirksam angesehen werden: Er setzt voraus, dass die Marktgegenseite entsprechende Präferenzen für Anbieter mit einer guten *compliance-performance* hat und die aus den öffentlichen Berichten zugänglichen Informationen bei ihren Transaktionsentscheidungen berücksichtigt. Bei vielen Investorinnen und Investoren und Einkäuferinnen und Einkäufern, seien sie gewerblich oder Verbraucherinnen und Verbraucher, kann dies indes nicht unterstellt werden.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass in der rechtspolitischen Diskussion um menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten Transparenz- und Reportingpflichten gewissermaßen als minimalkonsensfähiger Ansatz gehandelt werden. So verfolgt etwa die CSR-Richtlinie diesen Ansatz. Auch der schweizerische Bundesrat versuchte jüngst, die Konzernverantwortungsinitiative und den abgeschwächten indirekten Gegenentwurf der Rechtskommission des Nationalrates dadurch abzuwenden, dass er einen radikal abgeschwächten Gegenentwurf ins Spiel brachte, der nur noch eine Reportingpflicht enthält.<sup>136</sup> Am 18. Dezember 2019 fand der Vorschlag im Ständerat tatsächlich eine Mehrheit.<sup>137</sup>

Ein Beispiel, wie eine menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflicht mit einem Transparenzmechanismus versehen werden kann, enthält das BMZ-Eckpunktepapier in § 11 Abs. 2 SorgfaltspflichtenG-EP und Art. 2 NaWKG-EP. Letzterer würde die Umsetzung der CSR-

---

<sup>135</sup> Vgl. Klinger/Krebs/Hartmann, Vom Blauen Engel zum Bekleidungsengel? Umweltsiegel als Vorbild staatlicher Zertifizierungen in der Textilindustrie, ZUR 2015, S. 271 f.; Lübke-Wolff, Instrumente des Umweltrechts - Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ 2001, S. 488; Kocher/Klose/Kühn/Wenckeback, Verantwortung braucht Transparenz, 2012.

<sup>136</sup> Vgl. Tagesanzeiger vom 14.08.2019, S. 5: „Keller-Sutters Winkelzug für die Großkonzerne – Volksabstimmung, Um zu verhindern, dass Firmen für verletzte Menschenrechte haften müssen, versucht die Justizministerin ein ungewöhnliches Manöver: Sie lanciert einen verspäteten, abgeschwächten Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative.“

<sup>137</sup> Am 18.12.2019 stimmte der Ständerat mit 25 zu 13 Stimmen für den radikal abgeschwächten und eingeschränkten Vorschlag ohne Haftung, [https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2019/20191218134539462194158159041\\_bsd106.aspx](https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2019/20191218134539462194158159041_bsd106.aspx).

Richtlinie in § 289b HGB entsprechend anpassen. Der MSorgfaltsG-E sah noch ausschließlich eine isolierte Berichtspflicht im Stammgesetz vor. Der Entwurf stammt jedoch von 2016, als die CSR-Richtlinie noch nicht in im HGB umgesetzt war. Zur Vermeidung von doppelten Berichtspflichten bietet sich nunmehr der vom BMZ vorgeschlagene Weg an.

Der Berichtspflichtenansatz zeichnet sich durch die geringstmögliche Eingriffsintensität aus. Mit Blick auf den oben dargestellten verfassungsrechtlichen Maßstab (2.2.2.1), ist es daher unbedenklich, die vorgeschlagene umweltbezogene Sorgfaltspflicht mit einer Berichtspflicht zu kombinieren.

### 2.3.2 Behördliche Aufsicht und Verwaltungsvollstreckung

In der deutschen bzw. kontinentaleuropäischen Rechtsordnung stellt der öffentlich-rechtliche Vollzug gewissermaßen den *default mode* der Durchsetzung von Marktordnungsvorschriften dar.<sup>138</sup>

Die potentiell durchaus hohe Wirksamkeit des behördlichen Vollzuges hängt jedoch in besonderem Maße von der Behördenausstattung und Zuständigkeitsregelung ab. Das Instrument *kann* durchaus wirksam sein; dies aber nur dann, wenn die zuständige Behörde mit hinreichenden Mitteln ausgestattet wird. Da gewisse branchen-, länder-, schutzgut- und wertschöpfungsstufenspezifische Expertenkenntnisse der Aufsichtsbehörde zwar keine zwingende Voraussetzung des Vollzuges sind, aber seine Wirksamkeit deutlich erhöhen können, ist ein zentralisierter Vollzug<sup>139</sup> potentiell wirksamer als ein ausschließlicher Ländervollzug. (Kleinere) Landesbehörden dürften mit dem Aufbau derartiger Spezialistenkenntnisse überfordert sein bzw. keine ausreichenden Fallzahlen haben, damit eine entsprechende Personalpolitik betriebswirtschaftlich Sinn ergibt. Art. 83 GG steht einer Zentralisierung des Vollzuges nicht entgegen. Wie sich aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ergibt, ist dies allein eine Frage der politischen Mehrheiten.

Vorteil des behördlichen Vollzuges insbesondere gegenüber der zivilrechtlichen Schadenshaftung und Strafsanktionen ist, dass der behördliche Vollzug als Maßnahme der Gefahrenabwehr zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt ansetzen kann und nicht erst den Eintritt einer Rechtsgutsverletzung abwarten muss. Anders als die deliktische Schadenshaftung ist der behördliche Vollzug auch nicht davon abhängig, dass ein einklagbares Individualrechtsgut bedroht wird. Die in der deutschen Rechtsordnung traditionell problematische Hürde des subjektiven Rechtsschutzes stellt sich bei der auf die Wahrung der objektiven Rechtsordnung gerichteten Vollzugstätigkeit der Behörden nicht. Behörden können daher auch dann unproblematisch eingreifen, wenn Menschenrechte (z. B. Koalitionsfreiheit) oder Umweltgüter tangiert sind, deren Verletzung nicht zu einem einklagbaren Schaden führen.

Zur regelungstechnischen Umsetzung des behördlichen Vollzuges müsste das Sorgfaltspflichtengesetz in seinem Durchsetzungsabschnitt eine Vorschrift enthalten, die der zuständigen Aufsichtsbehörde die Befugnis einräumt, im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen zu treffen (sog. „Verwaltungsaktbefugnis“). Einen entsprechenden Regelungsvorschlag macht das BMZ-Eckpunktepapier in § 12 Abs. 1 SorgfaltspflichtenG-EP.

Um eine wirksame Aufsicht und den entsprechenden Vollzug zu ermöglichen, bietet es sich an, flankierende Betretens- und Auskunftsrechte der zuständigen Aufsichtsbehörde sowie entsprechende Mitwirkungs- und Duldungspflichten des Verpflichteten zu regeln (§ 12 Abs. 2

---

<sup>138</sup> Vgl. Reimann, Präventiv-Administrative Regulierung oder "Private Law Enforcement", in: Bitburger Gespräche 2008, 105 ff., 144 f.

<sup>139</sup> Vgl. für einen teilweise zentralisierten Vollzug den BMZ-Vorschlag in § 18 Abs. 2 SorgfaltspflichtenG-EP, der offenbar an den Gedanken aus §§ 25 und 32 ProdSG angelehnt ist.

SorgfaltspflichtenG-EP). Entsprechende Regelungen sind im Marktüberwachungsrecht üblich (vgl. z. B. § 28 ProdSG, § 56 MessEG, § 69 EnWG, § 29 GewO).

Naheliegender wäre ein risikobasierter Vollzug, bei dem die zuständigen Aufsichtsbehörden ihrerseits Risikoanalysen durchführen und ihre stichprobenartigen Kontrollen auf solche Normadressaten konzentrieren, deren Wertschöpfungsprozesse nach der behördeninternen Risikoanalyse als besonders risikobehaftet anzusehen. Beispielhaft sei hier der entsprechende Ansatz in der Konfliktmineralien-VO (Art. 11 Abs. 2) und der Holzhandels-VO (Art. 10 Abs. 2) genannt; aber auch jenseits der Lieferkettenregulierung kommt der Ansatz im modernen Verwaltungsvollzug zum Einsatz.<sup>140</sup>

Zwar ist die behördliche Aufsicht mit der gesetzlichen Befugnis zur Anordnung von Einzelmaßnahmen und der anschließenden Verwaltungsvollstreckung eingriffsintensiver als bloße Berichtspflichten. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass dem Normadressaten grundsätzlich der Rechtsweg gegen die behördliche Einzelfallanordnung offen steht, bevor Vollstreckungsmaßnahmen drohen. Da die Aufsichtsbehörde im Rahmen der Gefahrenabwehr (und nicht der repressiv) handelt, ist ein gewisses Maß an Unbestimmtheit der Befugnisnorm hinzunehmen.

### 2.3.3 Bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeitentatbestände

Die menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflicht kann auch mit bußgeldbewehrten Ordnungswidrigkeitentatbeständen flankiert werden.

Ordnungswidrigkeitentatbestände müssen allerdings aufgrund ihres Sanktionscharakters – genauso wie Straftatbestände – den strengeren Anforderungen des speziellen, aus Art. 103 Abs. 2 GG abgeleiteten Bestimmtheitsgebotes genügen.<sup>141</sup> Denn nach der Rechtsprechung enthält Art. 103 Abs. 2 GG ein – gegenüber Art. 20 Abs. 3 GG verschärftes – *strikt* Bestimmtheitsgebot.<sup>142</sup> Strafnormen sind danach so zu formulieren, dass der Normadressat grundsätzlich bereits anhand des Wortlauts voraussehen kann, ob ein Verhalten strafbar ist oder nicht. „Jedermann soll vorhersehen können, welches Verhalten verboten und mit Strafe bedroht ist.“<sup>143</sup>

Um diesen Anforderungen zu genügen, dürfte es nicht ausreichen, ohne nähere Konkretisierung der Verhaltenspflicht schlicht eine „Verletzung der Sorgfaltspflicht“ zu sanktionieren.<sup>144</sup>

---

<sup>140</sup> Vgl. Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 81.

<sup>141</sup> BVerfGE 87, 399 (411).

<sup>142</sup> BVerfGE 126, 170 (194).

<sup>143</sup> BVerfGE 126, 170 (195) m. w. N.

<sup>144</sup> Eine solche Regelungstechnik wollte jedoch der französische Gesetzgeber offenbar verwenden. Der in dem von der Nationalversammlung verabschiedeten Sorgfaltspflichtengesetz vorgesehene Bußgeldtatbestand lautete:

„Der Richter kann die Gesellschaft zur Zahlung einer Geldbuße (amende civile) in Höhe von nicht mehr als 10 Millionen Euro verurteilen. Der Richter legt die Höhe der der Geldbuße fest im Verhältnis zur Schwere des Verstoßes unter Berücksichtigung der Umstände des Verstoßes und der Person des Täters. Die Geldbuße kann nicht steuerlich geltend gemacht werden.“ (Übers. d. Verf., Art. 1 des TEXTE ADOPTÉ n° 924 vom 21. Februar 2017, durch den ein L. 225-102-4- II. UAbs. 3 in den Code de Commerce eingefügt werden sollte).

Nach den o.g. Maßstäben des deutschen Verfassungsrechts wäre eine derartige Bußgeldregelung, kaum mit Art. 103 Abs. 2 GG vereinbar. Die Entscheidung des französischen Verfassungsrates, der die Bußgeldregelung aufhob, konnte – jedenfalls aus Perspektive des deutschen Verfassungsrechts – daher kaum überraschen (vgl. Krebs, Wirtschaft und Menschenrechte: die „Loi Rana Plaza“ vor dem französischen Conseil constitutionnel, VerfBlog, 2017/3/29, <https://verfassungsblog.de/wirtschaft-und-menschenrechte-die-loi-rana-plaza-vor-dem-franzoesischen-conseil-constitutionnel20172017>).

Indes scheint es durchaus möglich, hinreichend bestimmte Ordnungswidrigkeitentatbestände zu formulieren, die an den Verstoß einzelner, konkret umschriebener Elemente der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflicht anknüpfen:

Der in § 13 Abs. 1 Nummer 1 MSorgfaltsG-E exemplarisch formulierte Bußgeldtatbestand, knüpft etwa an die Verletzung der Dokumentationspflicht an.

Auch das BMZ-Eckpunktepapier enthält in § 13 Abs. 1 Nummer 1 bis 10 SorgfaltspflichtenG-EP eine ganze Reihe von Beispielen<sup>145</sup>, wie hinreichend bestimmte Ordnungswidrigkeitentatbestände formuliert werden könnten. Die vorgeschlagenen Tatbestände knüpfen durchweg an das Unterlassen genau benannter, einzelner Schritte der Erfüllung der Sorgfaltspflicht an. Es wird bei der Anwendung dieser Tatbestände in der Regel um das „Ob“ nicht das „Wie“ der Erfüllung der einzelnen Elemente der Sorgfaltspflicht gehen.

Selbst wenn man sich auf den Standpunkt stellen würde, dass die konkreten Anforderungen etwa der Risikoanalyse aufgrund des offenen Angemessenheitskriteriums nicht hinreichend genau bestimmt sind, um eine *mangelhafte* Ausführung der Risikoanalyse mit den Mitteln des Straf- oder Ordnungswidrigkeitenrechts sanktionieren zu können, kann dies jedenfalls nicht für das vollständige Unterlassen der Risikoanalyse oder offensichtlich unzureichende Untersuchungen gelten. Mit Blick auf die Bestimmtheit der vorgeschlagenen Ordnungswidrigkeitentatbestände bestehen mithin keine Bedenken.

Die Erwartungen an die Wirksamkeit des Instrumentes der bußgeldbewehrten Ordnungswidrigkeitentatbestände zur Durchsetzung der Sorgfaltspflicht sollten indes nicht zu hoch sein. Auch hier setzt ein wirksamer behördlicher Vollzug voraus, dass die zuständigen Aufsichtsbehörden mit ausreichenden Mitteln ausgestattet sind, um die für die Sanktionierung erforderlichen Ermittlungen durchzuführen. Zudem machen die vorstehenden Ausführungen die materiellrechtlichen Grenzen des Ordnungswidrigkeitenrechts deutlich: Mit den Mitteln des Ordnungswidrigkeitenrechts lassen sich klare Fälle, in denen ein Unternehmen etwa die Risikoanalyse gänzlich unterlassen hat, problemlos erfassen und sanktionieren. Wurde eine Sorgfaltsmaßnahme dagegen „nur“ zu oberflächlich ausgeführt oder ging sie in einigen Punkten von falschen Sachverhaltsannahmen aus, so ist das Ordnungswidrigkeitenrecht eher nicht geeignet, um solche Fälle zu erfassen.

### 2.3.4 Strafsanktionen

Auch Straftatbestände, die an Verstöße gegen die Sorgfaltspflicht anknüpfen, lassen sich so bestimmt ausgestalten, dass sie den o.g. verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG genügen.

Das BMZ-Eckpunktepapier schlägt in § 14 SorgfaltspflichtenG-EP einige Tatbestände vor, die diesen Anforderungen genügen. Absatz 1 ist etwa als echtes Sonderdelikt (ähnlich etwa den § 399 AktG oder der §§ 84, 86 GmbHG<sup>146</sup>) ausgestaltet, das nur vom Compliance-Beauftragten nach § 8 Abs. 1 SorgfaltspflichtenG-EP begangen werden kann. Das strafbare Verhalten nach § 14 Abs. 1 ist das Machen von *bewusst* (!) – d. h. *dolus directus 2. Grades* bzw. „sicheres Wissen“ – falschen Angaben in der nach § 11 Abs. 1 SorgfaltspflichtenG-EP vorgeschriebenen Dokumentation der Erfüllung der Sorgfaltspflicht. Das strafrechtlich sanktionierte Verhalten

---

<sup>145</sup> Z. B. das (vollständige) Unterlassen der Risikoanalyse (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 5 Abs. 2 SorgfaltspflichtenG-EP), die Verletzung der Dokumentationspflicht (§ 13 Abs. 1 Nr. 8 i. V. m. § 11 Abs. 1 SorgfaltspflichtenG-EP) oder die Verletzung der Pflicht zur Einrichtung eines Hinweisgeber-Kanals (§ 13 Abs. 1 Nr. 7 i. V. m. § 10 Abs. 1 SorgfaltspflichtenG-EP) oder zur Bestellung eines Compliance-Beauftragten (§ 13 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. § 8 Abs. 1 SorgfaltspflichtenG-EP).

<sup>146</sup> Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446) geändert worden ist.

ergibt sich mithin eindeutig aus dem Wortlaut, ohne dass es darauf ankäme, wie im Einzelfall das Angemessenheitskriterium oder der Gegenstand der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht genau zu bestimmen wäre. Auch das auslegungsbedürftige Attribut „falsch“ ist ein aus dem Bereich der Äußerungsdelikte (vgl. §§ 153 ff. StGB) bekannter Begriff, dessen Auslegung insofern keine größeren Schwierigkeiten bereiten würde. Denn insoweit kann auf die Konkretisierung dieses Begriffs durch Rechtsprechung und Literatur zurückgegriffen werden. Entsprechendes gilt für die Erfolgsqualifikationen in § 14 Abs. 2 und 3 SorgfaltspflichtenG-EP. Die dort verwendeten Begrifflichkeiten lassen keinen Zweifel offen, welches Verhalten mit einer Strafsanktion bewehrt ist. Zudem finden sich die verwendeten Begriffe und Regelungsansätze ausnahmslos auch in anderen Straftatbeständen (vgl. § 306b und § 306c StGB).

Die Voraussetzungen, unter denen der Straftatbestand greifen kann, sind dabei sehr eng. Sie werden nur in seltenen Ausnahmefällen nachweisbar sein. Nicht nur deshalb wird man dem strafrechtlichen Ansatz besonders vorwerfen, dass er selten zu Verurteilungen führen würde. Es scheint auch nicht sonderlich wahrscheinlich, dass eine nennenswerte Ermittlungs- und Verfolgungstätigkeit deutscher Strafverfolgungsbehörden auf der Grundlage eines derartigen Gesetzes zu erwarten wäre. Dies wäre eher dann realistisch, wenn die Zuständigkeit für die Strafverfolgung auf Bundesebene – etwa in einer neuen Abteilung beim Generalbundesanwalt – konzentriert würde. Die Schaffung einer derartigen neuen Zuständigkeit des Generalbundesanwaltes erscheint politisch wiederum eher unrealistisch.

Auch wenn danach ohne Schaffung besonderer Zuständigkeiten die Verfolgungswahrscheinlichkeit als eher niedrig einzustufen sein wird, sollte man die potentiell verhaltenssteuernde Wirkung des strafrechtlichen Ansatzes nicht geringschätzen. Seine Wirksamkeit ergibt sich vor allem aus der symbolischen Wirkung und der besonderen Betonung des Unwerturteils, das der Gesetzgeber mit der Strafandrohung ausspricht. Für eine Abschreckungswirkung genügt es, dass die Verurteilung zu einer Kriminalstrafe zumindest theoretisch möglich ist.

Im Kontext der strafrechtlichen Sanktionierung der nichtfinanziellen Berichterstattungspflichten nach HGB *de lege lata*, erscheint die in § 14 SorgfaltspflichtenG-EP vorgeschlagene Strafsanktion eher zurückhaltend bemessen: Gemäß § 331 Nr. 1 HGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer als Mitglied des vertretungsberechtigten Organs oder des Aufsichtsrats einer Kapitalgesellschaft die Verhältnisse der Kapitalgesellschaft u.a. im Lagebericht „einschließlich der nichtfinanziellen Erklärung“ oder „im gesonderten nichtfinanziellen Bericht“ unrichtig wiedergibt oder „verschleiert“. Der Vergleich mit § 14 Abs. 1 SorgfaltspflichtenG-EP<sup>147</sup> zeigt: Dieser Regelungsvorschlag ist sowohl auf Tatbestands- als auch auf Rechtsfolgenseite deutlich enger. § 14 Abs. 1 SorgfaltspflichtenG-EP setzt objektiv „falsche“ Angaben und subjektiv *dolus directus* 2. Grades voraus, während § 331 Nr. 1 HGB objektiv ein bloßes „Verschleiern“ wahrer Tatsachen und subjektiv Eventualvorsatz genügen lässt.<sup>148</sup> Bei § 331 Nr. 1 HGB beträgt das Strafmaß für Freiheitsstrafen bis zu *drei* Jahren; § 14 Abs. 1 SorgfaltspflichtenG-EP sieht dagegen eine Freiheitsstrafe bis zu *einem* Jahr vor.

---

<sup>147</sup> Der Regelungsvorschlag lautet: „Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe wird bestraft, wer als Compliance-Beauftragter (§ 8 Absatz 1) entgegen § 11 Absatz 1 bewusst falsche Angaben in der Dokumentation der Erfüllung der Sorgfaltspflicht macht.“

<sup>148</sup> Grottel/Hoffmann, in: Beck'scher Bilanz-Kommentar, 12. Auflage, 2020, § 331 HGB, Rn. 15, 23.



### 2.3.5 Deliktische Schadenshaftung

Im Zentrum der rechtspolitischen Diskussion um menschenrechtliche Sorgfaltspflichten steht vielfach die Frage nach der deliktischen Haftung. Auch in der aktuellen rechtspolitischen Debatte in der Schweiz steht die Haftung im Mittelpunkt der Kontroverse.<sup>149</sup>

Die deliktische Schadenshaftung erfüllt eine doppelte Funktion: Zum einen sorgt sie für den angemessenen Schadensausgleich. Zum anderen kann ein tatsächlich drohendes Haftungspotential eine (präventiv) verhaltenssteuernde Wirkung entfalten.<sup>150</sup>

Eine menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflicht kann mithilfe des Haftungsrechts dergestalt durchgesetzt werden, dass ihre Verletzung haftungsbegründend wirkt. Damit eine Regelung des deutschen Rechts zur Begründung außervertraglicher Haftungsansprüche auf eine im Ausland eingetretene Rechtsgutsverletzung aber überhaupt anwendbar ist, bedarf es grundsätzlich der Formulierung einer Eingriffsnorm i. S. v. Art. 16 Rom II-VO. Denn nach Art. 4 Abs. 1 Rom II-VO findet im Übrigen grundsätzlich das Recht des Schadensortes Anwendung.<sup>151</sup> Der französische Gesetzgeber hat dies bei der Regelung des Sorgfaltspflichtengesetzes möglicherweise übersehen.<sup>152</sup>

Bei Umweltschädigungen sieht Art. 7 Rom II-VO jedoch ein Wahlrecht des Geschädigten vor, sodass insoweit die Schaffung einer Eingriffsnorm nicht unbedingt erforderlich scheint.<sup>153</sup> Sollen menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflicht gemeinsam regelt werden, so wäre näher zu untersuchen, inwieweit durch eine pauschale Eingriffsnorm nach dem Muster des § 15 MSorgfaltsG-E das in Art. 7 Rom II-VO niedergelegte Wahlrecht des Geschädigten überlagert wird. Führt dies für den Geschädigten zu nachteilhaften Ergebnissen, so wäre zu überlegen, wie der Regelungsvorschlag aus § 15 MSorgfaltsG-E so modifiziert werden kann, dass das Wahlrecht aus Art. 7 Rom II-VO erhalten bleibt.

Unter Bestimmtheitsgesichtspunkten erscheint einer Eingriffsnorm nach dem Vorbild von § 15 MSorgfaltsG-E jedenfalls unbedenklich. Denn sie schafft keinerlei neuen Haftungstatbestand, sondern gibt lediglich konkretisierende Hinweise zur Auslegung der Sorgfaltsanforderungen in den anwendbaren Haftungstatbeständen.

Der Sache nach handelt es sich dabei um eine Haftung des Unternehmens für die Verletzung *eigener* Sorgfaltspflichten, nicht um eine Zurechnung der Pflichtverletzung Dritter. Die prinzipielle Möglichkeit einer solchen Ausweitung deliktischer Sorgfaltspflichten, die über die eigene Tätigkeitssphäre einer Rechtsperson hinaus gehen, wird in der Literatur auch grundsätzlich anerkannt.<sup>154</sup> Lassen sich doch eine ganze Reihe von Fallbeispielen anführen, in

---

<sup>149</sup> Vgl. den Hintergrund der Erteilung für den Auftrag des Rechtsgutachtens des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung zur Geschäftsherrenhaftung, S. 3: „In der Ständeratsdebatte vom 12.3.19 wurde der Nichteintretensantrag namentlich damit begründet, die Regelung der Haftung im indirekten Gegenentwurf sei eine im «internationalen Vergleich einmalige Ausdehnung der Haftung».“

<sup>150</sup> Wagner, Prävention und Verhaltenssteuerung durch Privatrecht – Anmaßung oder legitime Aufgabe?, AcP 2006, S. 352 ff.

<sup>151</sup> Vgl. dazu Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 74 ff.; Hartmann, Haftung von Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen im Ausland aus Sicht des Internationalen Privat- und Zivilverfahrensrechts, in: Krajewski/Saage-Maaß (Hrsg.), Die Durchsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen – Zivilrechtliche Haftung und Berichterstattung als Steuerungsinstrumente, 1. Auflage 2018, S. 281 (299).

<sup>152</sup> Vgl. Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, Gutachten zur Geschäftsherrenhaftung für kontrollierte Unternehmen : Deutschland, England, Frankreich, Holland, Kanada, Italien, Österreich, Schweden, 2019, S. 18; Krebs, Wirtschaft und Menschenrechte: die „Loi Rana Plaza“ vor dem französischen Conseil constitutionnel, VerfBlog, 2017/3/29, <https://verfassungsblog.de/wirtschaft-und-menschenrechte-die-loi-rana-plaza-vor-dem-franzoesischen-conseil-constitutionnel2017>.

<sup>153</sup> Siehe dazu ausführlicher demnächst: Gailhofer et al., UBA-Forschungsprojekt „Internationale Haftung von Unternehmen für Umweltschäden“, FKZ 3718 17 100 0, erscheint voraussichtlich 2020.

<sup>154</sup> Kötz, Deliktshaftung für selbständige Unternehmer, ZEuP 2017, S. 299 f.



denen die Rechtsprechung bereits *de lege lata* zur Haftung des Auftraggebers nach allgemeinem Deliktsrecht wegen der sorgfaltswidrigen Auswahl eines Auftragnehmers gelangt.<sup>155</sup> Die gegen eine derartige Ausweitung deliktischer Sorgfaltspflichten vorgebrachten Argumente sind eher politischer als rechtlicher Natur.<sup>156</sup>

In diesem Zusammenhang wird an dem Konzept einer wertschöpfungsketten- und damit potentiell rechtsträgerübergreifend haftungsbegründenden Sorgfaltspflicht allerdings kritisiert, diese erodiere das gesellschaftsrechtliche „Rechtsträgerprinzip“.<sup>157</sup> Mit Blick auf das Verhalten Dritter gelte zudem ein „Vertrauensgrundsatz“: Jeder dürfe bei der Wahl des eigenen Sorgfaltniveaus davon ausgehen, dass sich alle anderen Personen sorgfaltsgemäß verhalten. Niemand sei dazu verpflichtet, das Verhalten ausländischer Tochtergesellschaften oder Geschäftspartner zu kontrollieren.<sup>158</sup> Diese Argumentation lässt jedoch eine Auseinandersetzung mit den Besonderheiten globaler Wertschöpfungsketten vermissen. Diese erstrecken sich über unterschiedlichste Jurisdiktionen mit zum Teil systematischen Regelungs- und Vollzugsdefiziten (sog. *governance gaps*) und großen Disparitäten in den wirtschaftlichen und sozio-kulturellen Rahmenbedingungen. Insoweit sind globale Wertschöpfungsketten gerade nicht mit reinen Inlands- oder Binnenmarktsachverhalten vergleichbar.<sup>159</sup> Vor diesem Hintergrund lässt sich eine gesetzlich geregelte, rechtsträger- und wertschöpfungskettenübergreifende menschenrechtliche Sorgfaltspflicht als eigene Kategorie des menschenrechtsbezogenen „Globalisierungsfolgenrechts“<sup>160</sup> beschreiben. Es mag zwar zutreffen, dass die (deliktische) Verantwortlichkeit für das Verhalten Dritter historisch eine begründungsbedürftige Ausnahme ist.<sup>161</sup> Die Begründung für eine solche Ausnahme liefern jedoch eben jene Globalisierungsfolgen und insbesondere die ubiquitären *governance gaps* in globalen Wertschöpfungsketten.

### 2.3.6 Lauterkeitsrechtliche Haftung

Auch das Lauterkeits- bzw. Wettbewerbsrecht lässt sich zur Durchsetzung einer gesetzlichen Sorgfaltspflicht fruchtbar machen. Dazu bedürfte es nicht unbedingt ausdrücklicher Regelungen in einem Sorgfaltspflichtengesetz oder im UWG. Denn es liegt nahe, eine gesetzliche, umweltbezogene Sorgfaltspflicht als Marktverhaltensregel unter den Rechtsbruchtatbestand in § 3a UWG zu subsumieren. Freilich würde es sich anbieten, durch einen entsprechenden Hinweis in der Gesetzesbegründung oder in einer ausdrücklichen Zweckbestimmung (vgl. § 1 MSorgfaltsG-E, § 1 SorgfaltspflichtenG-EP) klarzustellen, dass die Sorgfaltspflicht auch dem Schutz des fairen Wettbewerbs ohne Verletzung von Menschenrechts- und Umweltstandards

---

<sup>155</sup> Vgl. die Beispiele aus der Rechtsprechung bei Kötz, Deliktshaftung für selbständige Unternehmer, ZEuP 2017, S. 299 (300 f.); ferner zur „Gruppenhaftung“ im europäischen Kartellrecht: EuGH, Urteil vom 10.09.2009 – C-97/08 P – Akzo Nobel, EuZW 2009, S. 816; zur Übertragbarkeit des Unternehmensbegriffs aus dem Kartellrecht auf das Bußgeldrecht der Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO): Uebele, Das „Unternehmen“ im europäischen Datenschutzrecht, EuZW 2018, S. 440.

<sup>156</sup> Vgl. etwa Kötz 2017, Deliktshaftung für selbständige Unternehmer, ZEuP 2017, S. 299: „Gegen eine übermäßige Verschärfung der Sorgfaltspflichten lässt sich ins Feld führen, dass der Auftraggeber durch ein „outsourcing“ von Leistungen in begrüßenswerter Weise von den Vorteilen der Arbeitsteilung Gebrauch macht.“

<sup>157</sup> Wagner, Haftung für Menschenrechtsverletzungen, RabelsZ 2016, S. 717 (757 ff. und 762 ff.).

<sup>158</sup> Wagner, Haftung für Menschenrechtsverletzungen, RabelsZ 2016, S. 717 (758).

<sup>159</sup> So aber Wagner, Haftung für Menschenrechtsverletzungen, RabelsZ 2016, S. 717 (758): „Jede Person darf bei der Wahl des eigenen Sorgfaltniveaus davon ausgehen, dass sich alle anderen Personen sorgfaltsgemäß verhalten. Folglich ist ein inländisches Unternehmen deliktsrechtlich nicht dazu verpflichtet, das Verhalten seiner ausländischen Tochtergesellschaften und Geschäftspartner zu kontrollieren und zu steuern. Hier gilt nichts anderes als bei reinen Inlandssachverhalten: Individuen und Unternehmen sind jeweils für ihr eigenes Verhalten und für ihre eigene sachliche Sphäre deliktisch verantwortlich, nicht aber für das Verhalten und die Sphäre anderer.“

<sup>160</sup> Krebs, Wirtschaft und Menschenrechte: die „Loi Rana Plaza“ vor dem französischen Conseil constitutionnel, VerfBlog, 2017/3/29, <https://verfassungsblog.de/wirtschaft-und-menschenrechte-die-loi-rana-plaza-vor-dem-franzoesischen-conseil-constitutionnel2017>.

<sup>161</sup> Vgl. Wagner, Haftung für Menschenrechtsverletzungen, RabelsZ 2016, S. 717 (758).

sowie dem Schutz der Interessen der Verbraucher am Erwerb ethisch unbedenklicher Produkte dient. Die Auslegung als Marktverhaltensregel i. S. v. § 3a UWG wäre damit zwingend.

Besondere Bestimmtheitsanforderungen werden an Marktverhaltensregeln nicht gestellt. Freilich ist der Kläger grundsätzlich beweisbelastet, den Rechtsbruch nachzuweisen.

Nach Art. 6 Abs. 1 Rom II-VO ist deutsches Recht anwendbar, wenn sich das Verhalten auf die Wettbewerbsbeziehungen oder die kollektiven Interessen der Verbraucher im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland auswirken (sog. Marktortprinzip). Es spielt insofern keine Rolle, wo der Verstoß gegen die Sorgfaltspflicht erfolgt.

### 2.3.7 Vergaberecht

Das Recht der öffentlichen Beschaffung kann ebenfalls zur Durchsetzung der Sorgfaltspflicht eingesetzt werden. Dies kann beispielsweise dadurch erfolgen, dass ein Ausschlussstatbestand in das neue Stammgesetz aufgenommen wird. Danach könnte vorgesehen werden, dass Bieter unter bestimmten Voraussetzungen von der Teilnahme am Wettbewerb um öffentliche Aufträge ausgeschlossen werden, die wegen eines Verstoßes gegen das Sorgfaltspflichtengesetz mit einer Geldbuße in bestimmter Höhe belegt worden sind. Diesen Ansatz verfolgt § 16 SorgfaltspflichtenG-EP (siehe auch die vorgeschlagenen Folgeänderungen in GWB, GewO und WRegG<sup>162</sup> durch Art. 2 bis 5 NaWKG-EP).

Die für § 16 SorgfaltspflichtenG-EP vorgeschlagene Formulierung, die offenbar § 21 AEntG und § 19 MiLoG nachgebildet ist, bereitet unter Bestimmtheitsgesichtspunkten keine Schwierigkeiten.

### 2.3.8 Importverbote

Es erscheint zwar grundsätzlich vorstellbar, den Schutz von Menschenrechten und Umweltbelangen in globalen Wertschöpfungsketten mit Hilfe von Importbeschränkungen oder -verboten durchzusetzen.<sup>163</sup> Als Mechanismus zur Durchsetzung einer allgemeinen, branchen- und schutzgutübergreifenden Sorgfaltspflicht wird man das Instrument im Ergebnis jedoch eher nicht einsetzen können.

Die Gemeinsame Handelspolitik ist zunächst eine ausschließliche Zuständigkeit der EU (Art. 3 Abs. 1 lit. e), Art. 207 AEUV), sodass die Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht zum Erlass handelspolitischer Maßnahmen befugt sind.<sup>164</sup> Art. 1 Abs. 2 der sog. Einfuhr-VO<sup>165</sup> enthält zudem ein grundsätzliches Verbot für Einfuhrverbote und -beschränkungen für Waren mit Ursprung in Drittländern. Deshalb wird teilweise vertreten, dass ein nationales Verbot etwa des Imports von Produkten aus Kinderarbeit allein vom EU-Gesetzgeber erlassen werden könnte.<sup>166</sup>

---

<sup>162</sup> Wettbewerbsregistergesetz vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2739).

<sup>163</sup> Vgl. etwa die Importverbote für illegal geschlagenes Holz (Art. 4 Abs. 1 Holzhandels-VO), für sog. „Blut-Diamanten“ (Art. 3 der VO (EG) Nr. 2368/2002 des Rates vom 20. Dezember 2002 zur Umsetzung des Zertifizierungssystems des Kimberley-Prozesses für den internationalen Handel mit Rohdiamanten (ABl. Nr. L 358 S. 28, ber. ABl. 2004 Nr. L 27 S. 57), zuletzt geändert durch VO (EU) 2018/578 der Kommission vom 13.4.2018 (ABl. Nr. L 97 S. 1)) und Robbenerzeugnisse, sofern sie aus traditioneller Jagd durch indigene Gemeinschaften stammt, die bestimmte Voraussetzungen erfüllt (Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1007/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über den Handel mit Robbenerzeugnissen (ABl. Nr. L 286 S. 36), geändert durch VO (EU) 2015/1775 des EP und des Rates vom 6. 10. 2015 (ABl. Nr. L 262 S. 1); ferner das US-amerikanische Verbot für Produkte aus Zwangsarbeit in 19 USC 1307 („Convict-made goods; importation prohibited“).

<sup>164</sup> Dalkilic/Terhechte, in Krenzler/Hermann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Einfuhr-VO Art. 1, Rn. 25.

<sup>165</sup> VO (EU) 2015/478 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 11. März 2015 über eine gemeinsame Einfuhrregelung ABl. L 83 vom 27.3.2015, S. 16.

<sup>166</sup> So wohl: Hoppe, Produkte aus Kinderarbeit: Wer regelt das Verbot?, LKV 2010, S. 497 (499).

Allerdings enthält Art. 24 Abs. 2 der Einfuhr-VO einen Katalog an (nicht-wirtschaftlichen) Gründen, die einzelstaatliche Einfuhrverbote ausnahmsweise rechtfertigen können (u.a. öffentliche Sittlichkeit, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen oder Tieren, Pflanzenschutz). Es erscheint daher jedenfalls nicht ausgeschlossen, ein nationales Importverbot für Produkte, bei deren Herstellung *bestimmte* Menschenrechte oder Umweltgüter verletzt worden sind, auf diese Ausnahmeregelung zu stützen. Indes müsste ein solches Einfuhrverbot wohl an die Verletzung *konkreter* materiell-rechtlicher Normen anknüpfen (z. B. Verbot der schlimmsten Formen der Kinderarbeit<sup>167</sup>).

Ein pauschales Verbot für Waren, in deren Wertschöpfungskette eine gesetzlich geregelte allgemeine menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflicht nicht beachtet worden ist, wäre dagegen wesentlich problematischer und dürfte auf erhebliche rechtliche Schwierigkeiten stoßen. Insofern stellte sich nicht nur die Frage der Rechtfertigung nach Art. 24 Abs. 2 Einfuhr-VO und Art. XX GATT. Auch die Vereinbarkeit mit der Warenverkehrsfreiheit und den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen müsste gesondert geprüft und sichergestellt werden. Insofern bedürfte es wohl zumindest konkreter Vorgaben, wie die Einhaltung der Sorgfaltspflicht nachzuweisen ist. Auch wenn eine abschließende Bewertung hier nicht möglich ist, wird man bei vorläufiger Bewertung eher davon abraten, Importverbote als Instrument zur Durchsetzung einer allgemeinen Sorgfaltspflicht einzusetzen.

### 2.3.9 „Grundsatz“ im Deutschen Corporate Governance Kodex

Zur Abrundung eines optimalen Durchsetzungs-Mixes wäre es schließlich denkbar, dass der Deutsche Corporate Governance Kodex um einen „Grundsatz“ ergänzt wird, der auf den gesetzlichen Sorgfaltspflichtenstandard Bezug nimmt. Allerdings würde über eine derartige Änderung des Kodex nach dem gegebenen institutionellen Rahmen des Kodex allein die unabhängige Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex entscheiden. Ohne Änderung des institutionellen Rahmens können Regierung und Gesetzgeber eine solche Ergänzung des Kodex lediglich anregen.<sup>168</sup>

### 2.3.10 Zusammenfassende Bewertung

Die vorstehenden Ausführungen haben deutlich gemacht, dass – mit Ausnahme des Importverbotes<sup>169</sup> – alle dargestellten *enforcement instrumente* sich in rechtlich zulässiger, insbesondere hinreichend bestimmter Weise ausgestalten und zur Durchsetzung einer allgemeinen, branchenübergreifenden umweltbezogenen Sorgfaltspflicht einsetzen lassen.

Hinsichtlich der Wirksamkeit ist keiner der diskutierten Ansätze *per se* und für jede erdenkliche Fallkonstellation allen anderen Instrumenten überlegen. Zwar lässt sich feststellen, dass einige Ansätze für sich genommen *grundsätzlich* wirksamer sind als andere. Allerdings kann auch die Wirksamkeit eines einzelnen Ansatzes je nach den konkreten Umständen des Einzelfalls (Produkt, Branche, Erfolgsort, verletztes Menschenrecht bzw. Schutzgut, etc.) erheblich variieren. So mag die zivilrechtliche Schadenshaftung vor allem dort besonders wirksam sein, wo hohe individuelle Schäden mit klaren (insbesondere) nachweisbaren Kausalverläufen auftreten. Bei der Verletzung von Schutzgütern ohne derartige Schäden läuft die zivilrechtliche

---

<sup>167</sup> ILO-Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999.

<sup>168</sup> Ausführlicher dazu der demnächst erscheinende Abschlussbericht zu diesem Vorhaben.

<sup>169</sup> Importverbote kommen nur unter engen Voraussetzungen zur punktuellen Durchsetzung bestimmter materieller Standards in Betracht (s.o. 2.3.8.).

Haftung als Instrument der Verhaltenssteuerung weitgehend leer. Für solche Fallkonstellationen müssen daher andere Durchsetzungsinstrumente bereit stehen.

Möchte man eine möglichst wirksame Durchsetzung der Sorgfaltspflicht erreichen, so gilt es, einen möglichst breit und umfassend konzipierten *enforcement mix* einzuführen. Denn jedes Durchsetzungsinstrument hat in bestimmten Fallkonstellationen spezifische Vorzüge, die andere Instrumente in derselben Situation nicht aufweisen. Idealerweise sollte daher auf keines der rechtlich zulässigen Durchsetzungsinstrumente verzichtet werden. Vor diesem Hintergrund scheint es müßig, zu erörtern, ob die zivilrechtliche Haftung wirksamere Verhaltensanreize schafft als der behördliche Vollzug. Und selbst wenn die Reportingansätze – bei isolierter Betrachtung – im Allgemeinen eher überschaubare Effekte haben können, haben sie in einem optimalen *enforcement mix* durchaus ihre Berechtigung.

## 2.4 Regelungstechnische Integration von menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflicht

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass der Regelungsansatz der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht, wie er im MSorgfaltsG-E vorgeschlagen wird, sich – mit gewissen Modifikationen – durchaus auf den Umweltschutz in globalen Wertschöpfungsketten übertragen lässt. Dies wirft die Frage auf, ob eine derartige Übertragung regelungstechnisch zu einem separaten Stammgesetz (etwa: *Gesetz über umweltbezogene Sorgfaltspflichten in globalen Wertschöpfungsketten - USorgfaltsG*) führen sollte. Dann würden MSorgfaltsG und USorgfaltsG isoliert nebeneinander stehen. Tendenziell vorzugswürdig erscheint es jedoch, menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten in einem übergreifenden Stammgesetz zu integrieren.

Für ein integriertes Umwelt- und Menschenrechts-Sorgfaltspflichtenmodell spricht Folgendes: Ein einheitliches Sorgfaltspflichtenkonzept für Menschenrechts- und Umweltschutz vermeidet Doppelungen und ermöglicht Synergieeffekte. Dies gilt insbesondere dort, wo eine unternehmerische Tätigkeit Auswirkungen hat, die sowohl menschenrechtsrelevant als auch umweltgefährdend ist bzw. Wechselwirkungen zwischen beiden Dimensionen bestehen.<sup>170</sup> Auch wenn es unterschiedlicher Expertise für die Umsetzung der menschenrechtlichen einerseits und der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht andererseits bedarf, wird regelmäßig unternehmensintern dieselbe Stelle zuständig sein.

Die praktischen Schwierigkeiten bei der Einhaltung umweltbezogener und menschenrechtlicher Standards sind zudem vielfach ähnlich. Etwa Nachweis und Kontrollschwierigkeiten: Zwar sind manche Verstöße gegen umweltrechtliche Vorschriften durch Laboranalysen am Endprodukt (noch) nachweisbar, andere – wie Belastungen von Wasser, Boden oder Luft am Produktionsort – sind dagegen, genauso wie die Einhaltung von Menschenrechtsstandards, reine „Prozesseigenschaften“, die am Produkt nicht nachweisbar sind (sog. *hidden characteristics* bzw. „Potemkineigenschaften“)<sup>171</sup>. Für beide Aspekte kommt als Nachweis daher neben eigenen Kontrollen nur die Inanspruchnahme von Zertifizierungsdienstleistungen<sup>172</sup> in Frage.

---

<sup>170</sup> Vgl. Scherf/Gailhofer/Hilbert/Kampffmeyer/Schleicher, Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung, Zwischenbericht Arbeitspaket 1 – Analyse der Genese und des Status quo, Umweltbundesamt [Hrsg.], Texte 102/2019, S. 80-96.

<sup>171</sup> Vgl. dazu Klinger/Krebs/Hartmann, Vom Blauen Engel zum Bekleidungsengel? Umweltsiegel als Vorbild staatlicher Zertifizierungen in der Textilindustrie, ZUR 2015, S. 270.

<sup>172</sup> Kontrollen durch lokale Behörden am Erfolgsort kommen allenfalls theoretisch in Frage. In den praktisch relevanten Fällen eines Vollzugsdefizites am Erfolgsort scheidet diese Möglichkeit schon an der unzureichenden Ausstattung oder Zuverlässigkeit der lokalen Behörden (Korruptionsrisiken). Zudem kann ein deutsches Unternehmen die lokale Behörde nicht ohne Weiteres um die Kontrolle des eigenen Zulieferers bitten oder mit dieser Aufgabe beauftragen. Selbst wenn eine lokale Behörde eine zuverlässige Kontrolle bei einem Zulieferer vornimmt, hat das belieferte Unternehmen grundsätzlich keinen Anspruch auf Einsicht in die

Für die integrierte Lösung spricht zudem, dass sich auf diese Weise das Risiko eines unkoordinierten Nebeneinanders von menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten deutlich reduzieren lässt (vgl. zu diesem Gedanken bereits oben 2.1.3.3.2).

Für eine Trennungslösung könnte zwar sprechen, dass Umweltrisiken mitunter in noch höherem Maße branchenspezifisch sein können als Menschenrechtsrisiken, sodass es sich stärker aufdrängt, die konkreten Sorgfaltsanforderungen branchenspezifisch „maßzuschneidern“. Dasselbe Ergebnis lässt sich jedoch auch über sektorspezifische Ergänzungen bzw. Konkretisierungen der allgemeinen umweltbezogenen Sorgfaltspflicht erzielen (s.o.).

Insgesamt erscheint daher die Integrationslösung grundsätzlich vorzugswürdig.

Das BMZ-Eckpunktepapier geht diesen Weg, indem es sogar einen übergreifenden Begriff der „Verletzung“ einführt, auf den sich die Sorgfaltspflicht bezieht (§§ 5-7 SorgfaltspflichtenG-EP). Dieser umfasst nach § 3 Nummer 10 sowohl die Verletzung von Menschenrechten als auch die die nicht nur unerhebliche Verletzung grundlegender Anforderungen des Umweltschutzes iSv § 3 Nummer 8 SorgfaltspflichtenG-EP und die nicht nur unerhebliche Umweltschädigung iSv § 3 Nummer 9 SorgfaltspflichtenG-EP. Diese Einführung eines übergreifenden Verletzungsbegriffs hat den regelungstechnischen Vorteil, dass dadurch der Normtext sprachlich erheblich entlastet und auf diese Weise besser lesbar wird.

Vor dem Hintergrund, dass eine integrierte Regelung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten jedenfalls grundsätzlich möglich ist, bietet es sich an, dafür einen zusammenfassenden Oberbegriff der *nachhaltigkeitsbezogenen* Sorgfaltspflichten zu verwenden. Für eine derartige zusammenfassende Begriffsbildung für Menschenrechts- und Umweltprobleme in globalen Wertschöpfungsketten spricht neben den bereits genannten Synergien<sup>173</sup> die terminologische Praxis in der nichtfinanziellen Unternehmensberichterstattung.<sup>174</sup> Auch das BMZ-Eckpunktepapier für ein Sorgfaltspflichtengesetz fasst die Umwelt- und Menschenrechtsdimension im Begriff der „nachhaltigen Wertschöpfungskette“ zusammen.<sup>175</sup>

## 2.5 Handlungsempfehlung für den deutschen Gesetzgeber

Für den deutschen Gesetzgeber empfiehlt es sich, ein neues Stammgesetz zu schaffen, das umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten branchenübergreifend regelt.

Der persönliche Anwendungsbereich sollte zumindest alle Unternehmen mit Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung im Bundesgebiet und einer bestimmten Größe erfassen.

Die Sorgfaltspflicht sollte sich prinzipiell auf die gesamte Wertschöpfungskette und den gesamten Produktlebenszyklus erstrecken. Eine solche, eher weit gefasste sachliche Regelungsreichweite muss allerdings durch ein Angemessenheitskriterium eingeschränkt

---

Dokumentation der Kontrolle, sondern wäre darauf angewiesen die Kontrollunterlagen vom kontrollierten Unternehmen zu erhalten.

<sup>173</sup> vgl. dazu bereits Scherf/Gailhofer/Hilbert/Kampffmeyer/Schleicher, Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung, Zwischenbericht Arbeitspaket 1 - Analyse der Genese und des Status quo, Umweltbundesamt [Hrsg.], Texte 102/2019, S. 80 ff.

<sup>174</sup> vgl. dazu bereits Scherf/Gailhofer/Hilbert/Kampffmeyer/Schleicher, Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung, Zwischenbericht Arbeitspaket 1 - Analyse der Genese und des Status quo, Umweltbundesamt [Hrsg.], Texte 102/2019, S. 75 f.

<sup>175</sup> Der Titel des Regelungsvorschlages, der Gegenstand der Vorüberlegungen war, lautete: „Mantelgesetz zur nachhaltigen Gestaltung globaler Wertschöpfungsketten und zur Änderung wirtschaftsrechtlicher Vorschriften (Nachhaltige Wertschöpfungskettengesetz – NaWKG)“.



werden, das unter anderem dem mit zunehmender Entfernung in der Wertschöpfungskette abnehmenden (potentiellen) Einfluss des Pflichtenadressaten Rechnung trägt.

Es sollte sich um eine Universalregelung handeln, die nicht nur bestimmte Themen wie Kinderarbeit, Produktgruppen wie Textilien oder Produktionsländer betrifft. Das branchenübergreifende Universalgesetz sollte zügig mit branchenspezifischen Konkretisierungen ergänzt werden. Allenfalls politische Gründe könnten dafür sprechen, anstelle einer derartigen Universalregelung – zunächst – etwa nach niederländischem Vorbild<sup>176</sup> eine engere Insellösung für einzelne Themen mit besonders hoher gesellschaftlicher Akzeptanz anzustreben (etwa: Kinder- und Zwangsarbeit). Dies birgt jedoch das Risiko, dass die aktuelle politische Dynamik durch eine solche Minimallösung verpufft und es langfristig nicht zu der anzustrebenden Universallösung kommt.

Das Gesetz sollte zwischen materieller Sorgfaltspflicht und Durchsetzungsmechanismen regelungstechnisch trennen.

Während sich für die Regelung des Gegenstandes der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht eine enge Anknüpfung auf die einschlägigen internationalen Abkommen (Menschenrechtsverträge) anbietet, ist die Regelungstechnik nur sehr eingeschränkt auf den Umweltbereich übertragbar. Jedenfalls müsste der Ansatz durch weitere Elemente ergänzt werden. Dies können insbesondere die Bezugnahme auf das lokale Umweltrecht des „Gast“- bzw. „Tätigkeitsstaates“, in engen Grenzen unter Umständen auch die Bezugnahme auf einzelne Vorschriften des heimatstaatlichen Rechts und schließlich die Formulierung einer Generalklausel (als Auffangregelung) sein. Es bietet sich an, diese Elemente miteinander zu kombinieren und nicht von vorn herein ausschließlich auf eine Generalklausel zu setzen. Durch eine Kombination der Ansätze ist ein höheres Maß an Normbestimmtheit erreichbar als im Falle einer reinen Generalklausel. Allerdings bedarf es in diesem Fall einer sorgfältigen Prüfung wie das Verhältnis der kombinierten Elementen zueinander regelungstechnisch erfasst werden kann.

Eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebotes genügende Ausgestaltung der Sorgfaltspflicht ist möglich. Denn insoweit verbietet es die Komplexität und Vielgestaltigkeit der erfassten Sachverhalte in globalen Wertschöpfungsprozessen, überzogene Anforderungen zu stellen. Besonderes Augenmerk ist bei der Prüfung der Normbestimmtheit auf das Zusammenspiel der materiellen Regelung mit den Durchsetzungsinstrumenten zu legen.

Der *enforcement mix* sollte langfristig so breit wie möglich angelegt sein und sämtliche rechtlich zulässige Durchsetzungsinstrumente miteinander kombinieren. Dies sind zumindest: Reporting, behördliche Aufsicht und Vollzug, Ordnungswidrigkeiten und Straftatbestände, deliktische Schadenshaftung sowie Anreize der öffentlichen Beschaffung.

Aufgrund der vielfältigen Variationsmöglichkeiten an zahlreichen „Stellschrauben“ (persönlicher Anwendungsbereich, Durchsetzungsmix) ist in diesem Modell eine große Zahl an möglichen Abstufungen der Regelungsschärfe enthalten („Skalierbarkeit“<sup>177</sup>). Dadurch ist es dem

---

<sup>176</sup> Vgl. das neue niederländische Gesetz gegen Kinderarbeit (Wet van 24 oktober 2019 houdende de invoering van een zorgplicht ter voorkoming van de levering van goederen en diensten die met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen (Wet zorgplicht kinderarbeid) [Gesetz vom 24. Oktober 2019 zur Einführung einer Sorgfaltspflicht zur Vermeidung der Lieferung von Produkten und Dienstleistungen, die mithilfe von Kinderarbeit hergestellt worden sind; Übers. d. Verf.], Staatsblad 2019 Nr. 401 vom 13. November 2019, <https://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvkfvj6b325az/vl3khw8f3a00/f=y.pdf>.

<sup>177</sup> Die „Skalierbarkeit“ (Klinger et al. 2016, S. 50) der Regelungsschärfe des MSorgfaltsG-E ergibt sich aus der klaren Trennung von materieller Sorgfaltspflicht und Durchsetzungsinstrumenten. Durch die Variation des persönlichen Anwendungsbereiches (die Änderung des Schwellenwertes für das Größenkriterium), der Auswahl und Kombination der Durchsetzungsinstrumente sowie der Modifikation der einzelnen Durchsetzungsinstrumente (z. B. Änderung des Sanktionsrahmens bei Bußgeldstatbeständen und Beweislastregelungen bei der Haftung) kann die Regelungsschärfe skaliert werden, ohne dass deswegen der materielle Verhaltensstandard geändert werden muss. Dadurch können sich Unternehmen langfristig auf den Standard einstellen (vgl.



Gesetzgeber möglich, die Pflichtenadressaten über einen längeren Zeitraum hinweg schrittweise an einen zunehmenden Regelungsanspruch und Sanktionsschärfe heranzuführen.

### 3 Sicherstellung eines kohärenten Rechtsrahmens

Abschließend wird untersucht, wie sich ein neues Stammgesetz zur Regelung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten kohärent in den bestehenden Rechtsrahmen einfügen würde. Die Bearbeitung kann hierfür in vieler Hinsicht an die vorgehenden Ausführungen anschließen:

Zum einen können – aufbauend auf den in Zwischenbericht 1<sup>178</sup> durchgeführten Vergleich bestehender Regelwerke – Schnittstellen und etwaige Inkohärenzen zwischen den denkbaren Inhalten eines übergreifenden Stammgesetzes und maßgeblichen branchen- oder rechtsgebietspezifischen Gesetzen herausgestellt werden (dazu 3.1). Zum zweiten werden – im Anschluss an die ebenfalls im Zwischenbericht 1 angestellten Überlegungen zur deliktsrechtlichen Ausgestaltung von Sorgfaltspflichten in nationalen Gesetzen – einige Eigenschaften eines solchen haftungsrechtlichen „enforcement“-Mechanismus hervorgehoben, die zur Herstellung eines kohärenten Rechtsrahmens beitragen könnten (dazu 3.2). Schließlich werden die Vorzüge eines übergreifenden Sorgfaltspflichtengesetzes gegenüber einer bloß punktuellen Integration branchen- oder rechtsgebietspezifischer Sorgfaltspflichten in deutsches Recht abgewogen (dazu 3.3).

Wie auch die Analyse in Abschnitt 2 bezieht sich die hier vorgenommene Untersuchung der Kohärenz einer denkbaren Regelung dabei vielfach auf bereits bestehende Vorschläge zur Ausgestaltung eines übergreifenden Stammgesetzes (MSorgfaltsG-E<sup>179</sup> und SorgfaltspflichtenG-EP<sup>180</sup>, soweit dieses vom MSorgfaltsG-E abweicht). Maßstab der Beurteilung der Kohärenz einer möglichen Regelung zu dem bestehenden Rechtsrahmen sind die in Kapitel 2 vorgeschlagenen Ausgestaltungsmöglichkeiten.

#### 3.1 Schnittstellen eines übergreifenden Stammgesetzes zu ausgewählten Gesetzen

##### 3.1.1 CSR-Richtlinie bzw. deren Umsetzung im deutschen HGB

###### 3.1.1.1 Anwendungsbereich und Regelungsreichweite

Die Pflicht zur nichtfinanziellen Berichterstattung trifft grundsätzlich<sup>181</sup> große Kapitalgesellschaften i. S. v. § 267 Abs. 3 HGB, allerdings nur soweit diese kapitalmarktorientiert sind *und* mehr als 500 Beschäftigte haben, § 289b Abs. 1 S.1 Nr. 3, § 315b Abs. 1 S.1 Nr. 3 HGB (vgl. auch Art. 19a der Richtlinie 2013/34/EU).

Der MSorgfaltsG-E findet demgegenüber grundsätzlich auf „Großunternehmen“ Anwendung.<sup>182</sup> § 3 Nummer 2 MSorgfaltsG-E lehnt sich dabei an die bilanzrechtliche Kategorien der „großen Kapitalgesellschaft“ an (vgl. § 267 HGB, Artikel 3 der Bilanz-Richtlinie<sup>183</sup>). Im Gegensatz zu den

---

<sup>178</sup> Scherf/Gailhofer/Hilbert/Kampffmeyer/Schleicher, Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung, Zwischenbericht Arbeitspaket 1 - Analyse der Genese und des Status quo, Umweltbundesamt [Hrsg.], Texte 102/2019.

<sup>179</sup> Siehe oben bei Fußnote 4.

<sup>180</sup> Siehe oben bei Fußnote 15.

<sup>181</sup> §§ 315b ff., §§ 340a ff. bzw. §§ 341a ff. HGB enthalten Sondervorschriften für die nichtfinanzielle Erklärung durch Konzerne, Kreditinstitute bzw. Versicherungsunternehmen.

<sup>182</sup> Ausführlich zum persönlichen Anwendungsbereich im MSorgfaltsG-E oben 2.1.1.

<sup>183</sup> Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und

Regelungen zur nichtfinanziellen Berichterstattung ist demnach eine Kapitalmarktorientierung keine Voraussetzung der Eröffnung des Anwendungsbereiches und das Kriterium der Beschäftigtenzahl liegt mit 250 Beschäftigten in § 267 Abs. 3 HGB deutlich unter dem Schwellenwert von 500 Beschäftigten in § 289b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HGB. Daneben werden im MSorgfaltsG-E auch sonstige Unternehmen in den Adressatenkreis einbezogen, die selbst oder durch beherrschte Unternehmen a) in einem Hochrisikosektor oder b) in Konflikt- und Hochrisikogebieten tätig sind. Der ähnlich strukturierte § 2 SorgfaltspflichtenG-EP aus dem BMZ-Eckpunktepapier enthält in Absatz 2 Satz 2 allerdings eine Ausnahme für Kleinunternehmen (definiert in § 3 Nr. 4 SorgfaltspflichtenG-EP). Der Anwendungsbereich beider Entwürfe ist deutlich weiter als jener der Pflicht zur nichtfinanziellen Berichterstattung nach HGB. Daher wären auch Unternehmen zur Durchführung von Maßnahmen nach dem MSorgfaltsG-E/SorgfaltspflichtenG-EP verpflichtet, die dann allerdings nicht zur nichtfinanziellen Berichterstattung nach HGB verpflichtet wären.

Die in der CSR-Richtlinie und ihrem Umsetzungsgesetz geregelten Berichts- und Offenlegungspflichten beziehen sich auf die gesamte Wertschöpfungskette, sofern verhältnismäßig, s. Erwägungsgrund (6) der CSR-Richtlinie. Die *Reichweite* der im MSorgfaltsG-E geregelten Sorgfaltspflicht in der Wertschöpfungskette ist grundsätzlich unbeschränkt und erfasst alle Stadien der Wertschöpfung bzw. des Produktlebenszyklus (s.o. 2.1.2.1). Allerdings sieht auch das MSorgfaltsG-E durch das Angemessenheitskriterium in § 6 Abs. 2 S. 2 MSorgfaltsG-E eine Begrenzung der Pflichten vor. Der Inhalt der Sorgfaltspflicht für die einzelnen Wertschöpfungsstufen wird damit unter Berücksichtigung der konkreten Umstände beschränkt. In der Sache würde es sich dabei ebenfalls um eine gesetzliche Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes handeln.

### 3.1.1.2 Verhaltenspflichten

Die CSR-Richtlinie bzw. ihr nationales Umsetzungsgesetz verpflichten zur Offenlegung von sozialen und umweltbezogenen Informationen durch Unternehmen, ohne jedoch irgendeinen materiellen Verhaltensstandard vorzugeben. Mit Blick auf die darzustellenden Risiken bestehen erhebliche Einschränkungen: So enthalten die Regelungen nach verbreiteter Auffassung einen *doppelten Wesentlichkeitsvorbehalt*: Risiken müssen demnach nur berichtet werden, wenn sie für das Verständnis des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses, der Lage der Kapitalgesellschaft bedeutsam und gleichzeitig *auch* für das Verständnis der Auswirkungen der Tätigkeit auf die in § 289c Abs. 2 HGB genannten Belange erforderlich sind. Damit bleiben Aspekte unberücksichtigt, die zwar Relevanz für Umweltschutz oder Menschenrechte haben können, aber die Geschäftstätigkeit nicht unmittelbar beeinflussen. Über die Berichtspflicht hinaus bestehen keine Anforderungen an die Verfolgung von Konzepten zum Umgang mit den von der Berichterstattungspflicht umfassten Belangen und sonstigen Due Diligence-Prozesse, sondern lediglich die Pflicht, über solche zu berichten, oder zu begründen, warum Konzepte nicht verfolgt bzw. Prozesse nicht durchgeführt werden.<sup>184</sup> Des Weiteren enthalten die CSR-Richtlinie und insbesondere das deutsche Umsetzungsgesetz qualifizierte Risikobegriffe: Gemäß § 289 c Abs. 3 Nr. 4 HGB sind nur Risiken anzugeben, die *sehr wahrscheinlich schwerwiegende* negative Auswirkungen auf die umfassten Belange haben.<sup>185</sup>

---

83/349/EWG des Rates (ABl. Nr. L 182 S. 19), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL 2014/102/EU vom 7. 11. 2014 (ABl. Nr. L 334 S. 86).

<sup>184</sup> Siehe § 289 c Abs. 4 HGB: Wenn die Kapitalgesellschaft in Bezug auf einen oder mehrere der von der Berichtspflicht umfassten Belange kein Konzept verfolgt, hat sie dies anstelle der entsprechenden Berichterstattung klar und begründet zu erläutern.

<sup>185</sup> Die Regelungen im HGB schränken damit den Inhalt der Berichtspflicht auch gegenüber der CSR-Richtlinie weiter ein, vgl. Grabosch, Unternehmen und Menschenrechte, Gesetzliche Verpflichtungen zur Sorgfalt im weltweiten Vergleich, 2019, S. 40.

Die oben untersuchten Ausgestaltungsmöglichkeiten eines übergreifenden Stammgesetzes enthalten – im Gegensatz zu den Regelungen zur nichtfinanziellen Berichterstattung – eine Reihe materieller Sorgfaltspflichten. Die hinsichtlich der durchgeführten Sorgfaltspflicht-Konzepte gänzlich offene Regelung der CSR-Richtlinie bzw. des deutschen Umsetzungsgesetzes lässt es unproblematisch zu, die nichtfinanzielle Berichterstattung inhaltlich auf die gemäß dem MSorgfaltsG-E durchgeführte Risikoanalyse, Prävention und Abhilfemechanismen zu beziehen. Dementsprechend sah § 11 Abs. 2 MSorgfaltsG-E die Möglichkeit vor, die gesellschaftsrechtliche Berichtspflicht mit den im Gesetz vorgesehenen Inhalten im Rahmen der nichtfinanziellen Erklärung durchzuführen. Dieser sollte regeln, dass, sofern nach § 289 Abs. 3 HGB eine Pflicht besteht, über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren zu berichten, dieser Teil des Lageberichts auch Angaben über Maßnahmen zur Einhaltung der Pflichten nach den §§ 4 bis 10 MSorgfaltsG-E zu enthalten hat. Der Regelungsvorschlag in § 11 Abs. 2 MSorgfaltsG-E stammt jedoch aus dem Frühjahr 2016 und bezog sich folglich auf die Fassung des HGB vor Einfügung der § 289b ff. HGB durch das CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz<sup>186</sup> vom 11. April 2017.

Das Angemessenheitskriterium des MSorgfaltsG-E bringt es zwar mit sich, dass unter anderem die Schwere der zu erwartenden Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts für Entstehen und Umfang der Sorgfaltspflichten relevant sind – eine Beschränkung auf *sehr wahrscheinlich schwerwiegende* negative Auswirkungen lässt sich dem aber nicht entnehmen. Dies gilt in ähnlicher Weise für das SorgfaltspflichtenG-EP: Dieses sieht durch die Normierung einer Erheblichkeitsschwelle im Falle von Umweltauswirkungen zwar eine Beschränkung auf in ihrer Schwere qualifizierte Umweltauswirkungen vor.<sup>187</sup> Auch das SorgfaltspflichtenG-EP will die geregelten Pflichten aber nicht auf sehr wahrscheinliche Auswirkungen begrenzen und dürfte damit hinsichtlich des Umfangs der geregelten Sorgfaltspflichten einen erheblich weiteren Regelungsbereich haben, als die Berichtspflichten nach § 289 c Abs. 3 Nr. 4 HGB. Die Pflichten nach dem MSorgfaltsG-E und SorgfaltspflichtenG-EP enthalten zudem weder einen doppelten Wesentlichkeitsvorbehalt, noch sehen sie eine Regelung im Sinne des „*comply-or-explain*“-Prinzips vor.

Die weitgehenden *Beschränkungen* der Berichtspflichten gemäß der CSR-Richtlinie bzw. §§ 289c, 315c HGB würden also dazu führen, dass die in den Adressatenkreis des MSorgfaltsG-E und der Regelungen zur nichtfinanziellen Berichterstattung einbezogenen Unternehmen unter Umständen zwar den Pflichten des MSorgfaltsG-E unterworfen wären, jedoch nicht im Rahmen der nichtfinanziellen Berichterstattung über diese Berichten müssten. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, dass man bei einer Aktualisierung des MSorgfaltsG-E bzw. Entwurf eines neuen übergreifenden Sorgfaltspflichtengesetzes die Berichtspflicht nach HGB auf den materiellen Verhaltensstandard abstimmen würde bzw. eine eigenständige Berichtspflicht aufnehmen würde.<sup>188</sup>

### 3.1.1.3 Durchsetzungsmechanismen

Die nichtfinanziellen Berichtspflichten sind als Teil des Lageberichts dem Aufsichtsorgan des Unternehmens vorzulegen und gemäß § 171 AktG ggf. durch beauftragte Wirtschaftsprüfer zu

---

<sup>186</sup> Gesetz zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlageberichten (CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz) vom 11.04.2017 (BGBl. I S. 802), in Kraft getreten am 01.01.2019.

<sup>187</sup> Siehe zur Frage der Erheblichkeitsschwelle auch oben 2.2.1.8.

<sup>188</sup> Vgl. in dieser Richtung: § 11 Abs. 2 S. 1 SorgfaltspflichtenG-EP, der eine eigenständige von §§ 289b ff. HGB unabhängige Berichtspflicht vorsieht, sowie Art. 2 des BMZ-Eckpunktepapiers für ein Mantelgesetz zur nachhaltigen Gestaltung globaler Wertschöpfungsketten und zur Änderung wirtschaftsrechtlicher Vorschriften (Nachhaltige Wertschöpfungskettengesetz – NaWKG), wonach § 289c Absatz 3 HGB eine neue Nummer 4a aufnehmen soll, die auf den materiellen Pflichtenstandard des SorgfaltspflichtenG Bezug nimmt.

überprüfen. Bei Nichterfüllung der Berichtspflicht oder Falschangaben kann das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ein Bußgeld in Höhe von bis zu 10 Millionen EUR oder 5% des jährlichen Umsatzes erteilen.

Für die Frage der Kohärenz mit einem Sorgfaltspflichtengesetz, das vor allem einen materiellen Verhaltensstandard regelt, spielt dies jedoch keine Rolle. Denn die Berichtspflicht, wie sie im HGB geregelt ist und dort mit u.a. den genannten Instrumenten durchgesetzt wird, ist ein reiner Transparenzmechanismus (vgl. oben 2.3.1) ohne Vorgaben für einen materiellen Verhaltensstandard. Aus der Perspektive eines Sorgfaltspflichtengesetzes ist dies ein bloßer (mittelbarer) Durchsetzungsmechanismus des eigenständig zu regelnden materiellen Verhaltensstandards. Für die Kohärenz der beiden Regelungen ist es insoweit ohne Belang, ob und wie die Berichtspflicht ihrerseits durchgesetzt wird.

### **3.1.2 Holzhandelsverordnung**

#### **3.1.2.1 Anwendungsbereich und Regelungsreichweite**

Die Vorschriften der EU-Holzhandelsverordnung adressieren diejenigen Marktteilnehmer, die erstmalig Holz oder Holzzeugnisse im Binnenmarkt in den Verkehr bringen und – mit einem eingeschränkten Pflichtenprogramm – auf Händler in der nachgelagerten Lieferkette. Größe und Sitz des Unternehmens sind für die Anwendung der Verordnung unerheblich – diese gilt also auch für Unternehmen außerhalb der EU.<sup>189</sup> Der persönliche Anwendungsbereich der EU-Holzhandelsverordnung ist damit – soweit es sich um Holzimporteure und -händler – hinsichtlich der *Größe* und *Sitz* der betreffenden Unternehmen erheblich weiter, als derjenige des MSorgfaltsG-E. Der Adressatenkreis der Verordnung ist aufgrund ihres Charakters als branchenspezifische Regelung aber freilich wesentlich kleiner als der branchenübergreifende MSorgfaltsG-E.

#### **3.1.2.2 Verhaltenspflichten**

Die Holzhandelsverordnung regelt in Abhängigkeit von den Adressaten abgestufte Handlungspflichten: Ihre Sorgfaltspflichtenregelung – die vom Marktteilnehmer selbst oder durch zugelassene Überwachungsorganisationen erstellt werden kann – gilt nur für Marktteilnehmer, die Holz und Holzzeugnisse erstmals auf dem Binnenmarkt in Verkehr bringen. Händler in der nachgelagerten Lieferkette, also solche, die mit dem bereits auf dem Binnenmarkt vorhandenen Holz handeln, werden demgegenüber lediglich dazu verpflichtet, grundlegende Informationen über ihre Lieferanten und Käufer bereitzustellen, damit die Rückverfolgbarkeit des Holzes bzw. der Holzzeugnisse gegeben ist (s. Erwägungsgrund (15), Art. 5 der Holzhandelsverordnung). Überwachungsorganisationen sind schließlich verpflichtet, angebotene Due Diligence-Systeme aufrechtzuerhalten und regelmäßig zu bewerten und ihre ordnungsgemäße Verwendung zu überprüfen.

Die Sorgfaltspflicht enthält drei wesentliche Komponenten: Zum einen ist Zugang zu Informationen über die Lieferbedingungen des Marktteilnehmers mit Holz oder Holzprodukten, die in Verkehr gebracht werden, zu schaffen. Zum anderen ist eine Risikobewertung durchzuführen und sind Maßnahmen zur Risikominderung zu treffen. Die Verordnung enthält zudem detaillierte Vorgaben zur Umsetzung der Sorgfaltspflichtregelung, etwa hinsichtlich der bereitzustellenden Informationen (etwa den Handelsnamen und die Produktart sowie den gängigen Namen der Baumart, Herkunft und Menge des eingeführten Holzes oder Holzprodukts, Lieferanten und Abnehmer) und der Kriterien zur Risikobewertung (Zusicherung der Einhaltung des geltenden Rechts, etwa durch Zertifizierungen, Häufigkeit von illegalem

---

<sup>189</sup> Vgl. Grabosch, Unternehmen und Menschenrechte, Gesetzliche Verpflichtungen zur Sorgfalt im weltweiten Vergleich, 2019.

Holzeinschlag bezogen auf die betreffende Baumart und Region, relevante Sanktionen und die Komplexität der Lieferkette), s. Artikel 6 der Holzhandelsverordnung. Die Regelungen der Holzhandelsverordnung zur Bewertung der relevanten Risiken können demnach substantiell als Konkretisierung des Angemessenheitsmaßstabs eines Sorgfaltspflichtengesetzes verstanden werden, der allgemeiner insbesondere eine *Orientierung an länder- und sektorspezifischen Risiken* und der typischerweise zu erwartenden *Schwere und Wahrscheinlichkeit möglicher Verletzungen* vorsieht, s. § 6 Abs. 2 S. 2 MSorgfaltsG-E.

Maßstab für die Illegalität des Holzeinschlags im Sinne der Holzhandelsverordnung ist das jeweils geltende Recht im Land des Holzeinschlags. Mit Blick auf den materiellen Maßstab der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht der Holzhandelsverordnung ist damit festzuhalten, dass diese ähnlich wie das hier vorgeschlagene Kombinationsmodell und das BMZ-Eckpunktepapier den Verweis auf das lokale Umweltrecht am Erfolgsort als Maßstab der Sorgfaltspflicht vorsieht<sup>190</sup> (§ 3 Nummer 8 lit. a. SorgfaltspflichtenG-EP).

In Anbetracht dieser Parallelen ist von relevanten Überschneidungen der Verbindlichkeiten nach der Holzhandelsverordnung mit den Vorgaben eines übergeordneten Sorgfaltspflichtengesetzes nach dem hier dargelegten Modell auszugehen. Die Einhaltung der konkreteren Vorgaben der Holzhandelsverordnung würde in diesem Bereich also auch ein sorgfaltspflichtgemäßes Verhalten am Maßstab des übergreifenden Sorgfaltspflichtengesetzes implizieren. Die im Kapitel 2 dargelegten Pflichten gehen aber freilich – vor allem hinsichtlich der einbezogenen Schutzgüter<sup>191</sup> bzw. des materiellen Regelungsgegenstands einer allgemeinen menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflicht – erheblich weiter. Sofern die Holzhandelsverordnung als *ergänzende* schutzgutspezifische Konkretisierung<sup>192</sup> eines übergreifenden Sorgfaltspflichtengesetzes zu betrachten wäre, hätten deren Adressaten also unterschiedliche Pflichten nach beiden Gesetzen zu beachten. Ein Sorgfaltspflichtengesetz könnte das Verhältnis der Regelwerke etwa durch einen Verweis klarstellen und damit rechtliche Unsicherheit vermeiden. Die Holzhandelsverordnung ist schließlich exemplarisch für Möglichkeiten zur regelungstechnischen Einbeziehung internationaler und auch privater Standards: Zum einen ist die Verordnung regelungstechnisch mit dem EU-Aktionsplan „Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor“ (Forest Law Enforcement, Governance and Trade; FLEGT) und dem Washingtoner Artenschutzübereinkommen (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora; CITES) verzahnt, indem es Holzprodukte, die nachweislich in Übereinstimmung mit diesen Regelwerken geliefert werden, als *legal* anerkennt. Die Verordnung ermöglicht zudem grundsätzlich die Nutzung von Zertifizierungen privater Anbieter zum Nachweis dafür, dass eingeführtes Holz oder Holzzeugnisse den geltenden Rechtsvorschriften entsprechen.<sup>193</sup> Damit kann zum einen die Erfüllung von Sorgfaltspflichten, etwa durch kleinere Unternehmen, erleichtert werden. Zum anderen kann so unter Umständen ein rechtlicher Einfluss auf die Inhalte privater Zertifizierungssysteme hergestellt werden. So beschreiben Gavrilit et al. (2016), dass insbesondere kleinere Unternehmen nunmehr das FSC-Zertifizierungssystem gemäß Holzhandelsverordnung nutzen, um den Vorgaben der Verordnung zur Risikobewertung und der Risikominderung zu genügen. Dies sei möglich geworden, nachdem entsprechende

---

<sup>190</sup> S.o. 2.2.1.7.

<sup>191</sup> Vgl. den ersten Zwischenbericht zu dieser Untersuchung Scherf/Gailhofer/Hilbert/Kampffmeyer/Schleicher, Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung, Zwischenbericht Arbeitspaket 1 - Analyse der Genese und des Status quo, Umweltbundesamt [Hrsg.], Texte 102/2019, S. 48.

<sup>192</sup> S.o. 2.1.3.3.2.

<sup>193</sup> Vgl. auch [https://www.ble.de/DE/Themen/Wald-Holz/Handel-Holz/Haeufig\\_gestellte\\_Fragen\\_FAQS.html](https://www.ble.de/DE/Themen/Wald-Holz/Handel-Holz/Haeufig_gestellte_Fragen_FAQS.html).



Änderungen des FSC-Standards vorgenommen worden seien.<sup>194</sup> Diese Regelungstechnik könnte sich dementsprechend als ein Hebel zur Förderung eines kohärenten Regelungsgefüges auch mit Blick auf die Anpassung privatwirtschaftlicher Zertifizierungs- und Sorgfaltspflichtsysteme herausstellen.

### **3.1.2.3 Durchsetzungsmechanismen**

Die Durchsetzung der Holzhandelsverordnung wird durch Umsetzungsgesetze der Mitgliedsstaaten geregelt. Zu den nach dem deutschen Holzhandels-Sicherungs-Gesetz (HolzSiG)<sup>195</sup> zu verhängenden Sanktionen zählen Haftstrafen und Bußgelder, §§ 8, 7 Abs. 1, 2 HolzSiG. Nach § 7 HolzSiG kann die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) als zuständige Behörde wegen Verstoßes gegen die Verbots- oder Sorgfaltspflichten und wegen Nichteinhaltung konkreter Verfügungen ein Bußgeld in Höhe von bis zu 50.000 € verhängen. Verwaltungsstrafen (bis zu 20.000 €) gelten auch für kleinere Straftaten, z. B. bei fehlender Kooperation bei Kontrollen. Gegen Händler kann wegen Verstoßes gegen die Rückverfolgbarkeitsverpflichtung eine Geldbuße (bis zu 20.000 €) verhängt werden.

Die zuständige Behörde kann das betreffende Holz beschlagnahmen, wenn sie einen Verstoß gegen das Gesetz vermutet. Kann der Betreiber die Rechtmäßigkeit nicht nachweisen, kann die Rücksendung, der Verkauf und die Verwendung des Erlöses für die öffentliche Hand oder für die Vernichtung gemäß § 2 HolzSiG angeordnet werden.<sup>196</sup>

### **3.1.3 Konfliktmineralienverordnung**

#### **3.1.3.1 Anwendungsbereich und Regelungsreichweite**

Die Konfliktmineralienverordnung gilt für Importeure von bestimmten Mineralen in Form von Mineralerzen, Konzentraten oder verarbeiteten Metallen ab einem bestimmten Importvolumen. Importeure, die erstmalig fertige oder halbfertige Produkte oder Produktkomponenten in den Binnenmarkt einführen, werden dagegen nicht erfasst.<sup>197</sup> Die EU-Konfliktmineralienverordnung regelt, wie dargelegt,<sup>198</sup> eine Verpflichtung für die vorgelagerte Wertschöpfungskette, vom Abbau bis zur Metallerzeugung.

Das MSorgfaltsG-E bezieht explizit auch Unternehmen, die in Risikosektoren tätig sind, mit ein. Der Begriff des Konflikt- und Hochrisikogebietes soll sich an dem der Konfliktmineralienverordnung orientieren. Es enthält jedoch keine Schwellenwerte hinsichtlich des Importvolumens. Allerdings können die Unternehmensgröße und der mit jener regelmäßig verbundene tatsächliche und wirtschaftliche Einfluss des verpflichteten Unternehmens auf den unmittelbaren Verursacher von Menschenrechtsverletzungen oder Umweltschädigungen als Aspekte der Beurteilung der Angemessenheit der Sorgfaltsmaßnahmen (Risikoermittlung, Prävention und Abhilfe) zu beachten sein.<sup>199</sup> Im Ergebnis dürfte insbesondere das Kriterium des

---

<sup>194</sup> Gavrilut/Halalisan/Giurca/Sotirov, The Interaction between FSC Certification and the Implementation of the EU Timber Regulation in Romania. In: Forests 2016, 7(1), S. 3, <http://www.mdpi.com/1999-4907/7/1/3/htm>.

<sup>195</sup> Holzhandels-Sicherungs-Gesetz vom 11. Juli 2011 (BGBl. I S. 1345), das zuletzt durch Artikel 415 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

<sup>196</sup> Client Earth, Info-Brief: Info-brief: EUTR enforcement in Germany, 2016, online verfügbar unter: <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2016-08-15-eutr-enforcement-info-brief-in-germany-ce-en.pdf>.

<sup>197</sup> Küblböck/Grohs, "EU-Verordnung zu "Konfliktmineralien": Ein Schritt zu höherer Rechenschaftspflicht im Rohstoffsektor? Policy Note". ÖFSE, No. 18/2017, S. 3, online verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/157529/1/885208218.pdf>.

<sup>198</sup> Siehe den ersten Zwischenbericht zu dieser Untersuchung: Scherf/Gailhofer/Hilbert/Kampffmeyer/Schleicher, Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung, Zwischenbericht Arbeitspaket 1 - Analyse der Genese und des Status quo, Umweltbundesamt [Hrsg.], Texte 102/2019, S. 42 f.

<sup>199</sup> Siehe dazu oben 2.1.2.4.2 und 2.2.1.8.

tatsächlichen und wirtschaftlichen Einflusses regelmäßig dazu führen, dass Importeure kleiner Mengen keine überzogenen Sorgfaltspflichten nach dem MSorgfaltsG-E treffen. Gleichwohl sind Unternehmen allein durch die Unterschreitung bestimmten Mengenschwellen der Einfuhrmengen – anders als nach der Konfliktmineralien-VO (vgl. Art. 1 Abs. 3 i. V. m. Anhang I der Konfliktmineralien-VO) – nicht pauschal vom Anwendungsbereich ausgenommen.

### 3.1.3.2 Verhaltenspflichten

Die Konfliktmineralienverordnung regelt Verpflichtungen zur Einführung einer Lieferkettenpolitik, die sich nach den Standards der Musterstrategie für Lieferketten nach Anhang II der OECD Leitsätze<sup>200</sup> richten müssen. Zudem sind Mitglieder des Managements mit der Kontrolle und Dokumentation der geregelten Sorgfaltspflichten zu betrauen, die Lieferkettenpolitik ist in Verträgen mit Zulieferern zu implementieren und ein Beschwerdemechanismus ist einzurichten.<sup>201</sup> Daneben enthält die Verordnung detaillierte Vorgaben zum Risikomanagement und zur Offenlegung der Maßnahmen zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten.

Ähnlich wie die Holzhandelsverordnung können die Regelungen der Konfliktmineralienverordnung als Konkretisierung des Angemessenheitskriteriums „länder- und sektorspezifische Risiken“ (§ 6 Abs. 2 MSorgfaltsG-E) betrachtet werden. Eine sektorspezifische Konkretisierung ist schon darin zu sehen, dass die Verordnung lediglich für Zinn, Tantal, Wolfram und Gold gilt, weil mit diesen Mineralien besonders hohe spezifische Risiken verbunden werden – sie also besonders häufig mit bewaffneten Konflikten und damit verbundenen Menschenrechtsverletzungen in Verbindung stehen. Mit Blick auf länderspezifische Risiken greifen eine Reihe der Pflichten eben nur hinsichtlich jener Mineralien ein, die aus „Konflikt- und Hochrisikogebieten“ stammen, s. Art. 5 Abs. 1 lit. a), Art. 4 lit. f) Nr. v) der EU-Konfliktmineralienverordnung.<sup>202</sup> Eine Konkretisierung der Maßstäbe für eine *angemessene* Risikoermittlung – und damit auch die Grundlage für „Kohärenz zwischen den Verfahren der Wirtschaftsbeteiligten“ – soll auch dadurch geschaffen werden, dass die Kriterien für die Ermittlung von Konflikt- und Hochrisikogebieten in unverbindlichen Leitlinien in Form eines Handbuchs der Kommission für Wirtschaftsbeteiligte ausgearbeitet werden, s. Art. 14 Abs. 1 Konfliktmineralienverordnung. Wie im Fall der Holzhandelsverordnung hätten die Adressaten der Konfliktmineralienverordnung im Falle der Einführung eines insbesondere hinsichtlich seiner Schutzgüter erheblich umfassenderen, übergreifenden Sorgfaltspflichtengesetzes aber zusätzliche Pflichten zu beachten. Im Fall der Konfliktmineralienverordnung bezögen sich diese etwa auf von dieser lediglich mittelbar adressierte umweltbezogene Pflichten.

Der vielfache Verweis der Verordnung auf die OECD Leitsätze kann als Beispiel für die regelungstechnische Möglichkeit der Integration internationaler Soft-Law-Standards in eine – branchenspezifisch – rechtsverbindliche Sorgfaltspflicht durch einen punktuellen, statischen Verweis auf entsprechende Standards gesehen werden (vgl. oben 2.2.1.5). Auch die Verordnung enthält zudem konkrete Regelungen zur Anerkennung und Genehmigung von bestehenden Sorgfaltspflichtensystemen Dritter. Gemäß Artikel 8 der Verordnung hat die Kommission diese

---

<sup>200</sup> Siehe OECD-Leitsätze für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten, <https://www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm>.

<sup>201</sup> Elsholz, Die EU-Verordnung zu Konfliktmineralien: Hat die EU die richtigen Schlüsse aus bestehenden Regulierungsansätzen gezogen?, 2017, S. 9.

<sup>202</sup> Obwohl die Verordnung nur auf ausgewählte Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten abzielt, gelten die Informations- und Dokumentationsanforderungen für alle erfassten Mineralien grundsätzlich unabhängig von ihrem Herkunftsland, sowie für sämtliche Schmelzhütten und Raffinerien (siehe Art. 4 (f)). Zusätzliche Verpflichtungen ergeben sich für Mineralien aus Konfliktgebieten oder Gebieten mit hohem Risiko (siehe Art. 4 (a), (f) und (v)).

Systeme regelmäßig zu prüfen und zudem ein öffentliches Register über die anerkannten Systeme zu führen.

### 3.1.3.3 Durchsetzungsmechanismen

Die Durchführung der Verordnung in der gesamten Union soll von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten gewährleistet werden (Artikel 10 Absatz 3 Konfliktmineralienverordnung). Dies schließt die Festlegung von Vorschriften für Verstöße (Artikel 16 Absatz 1 Konfliktmineralienverordnung) und ex-post-Kontrollen ein, die sowohl auf der Grundlage eines „risikobasierten“ Ansatzes als auch im Einzelfall bei konkreten Anhaltspunkten für einen Verstoß durchgeführt werden sollen (Artikel 11 der Konfliktmineralienverordnung).

## 3.2 Zusammenwirken einer Haftungsnorm mit nationalen und internationalen Standards

Die Integration einer Haftungsregelung im Sinne von § 15 MSorgfaltsG-E bzw. § 15 SorgfaltspflichtenG-EP führt dazu, dass bei Schäden aufgrund von Sorgfaltspflichtverstößen zivilrechtliche Haftungsmaßstäbe zur Anwendung kommen.<sup>203</sup> Bei dieser gerichtlichen Konkretisierung eines objektiven Verhaltensstandards können Normen aus verschiedenen Quellen herangezogen werden, um die im Einzelfall relevanten Verpflichtungen zur Vermeidung von Risiken oder zur Unterlassung von gefährlichem Verhalten zu begründen.<sup>204</sup> Es kann also auf öffentlich-rechtliche Regelungen, ebenso wie auf private Normen unterschiedlicher Herkunft – etwa unternehmerische Selbstregulierung, Industriestandards oder Best Practices – zurückgegriffen werden, die in verbindliche Sorgfaltspflichten „übersetzt“ werden.<sup>205</sup>

Die Haftungsregelung hat damit das Potenzial, die diversen Bezugspunkte des materiellen Regelungsgegenstands eines übergreifenden Stammgesetzes miteinander zu verzahnen: Zum einen kann das Gesetz unter Bezugnahme auch auf unverbindliche Standards, internationale Regeln und lokale Rechtsvorschriften, generelle Anforderungen an Risikoanalysen und Pflichten zur Prävention-, Vermeidung- und Abmilderung von Risiken aufstellen. Es begründet damit auch einen durch die Zivilgerichte zu berücksichtigenden Maßstab an die im Verkehr erforderliche Sorgfalt, an dem sich Unternehmen zur Vermeidung der Haftung für verursachte Schäden zu orientieren haben. Entsprechende gesetzliche Regelungen begründen also nicht nur ein gewisses Maß an Rechtssicherheit, sondern geben auch Informationen über den Inhalt der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt an den Richter weiter, der das Verhalten des Schädigers in konkreten Haftungsfällen beurteilen muss. Solche seitens des nationalen oder europäischen Gesetzgebers vermittelten Informationen können, wie dargelegt, durch den Verweis auf weitere Daten oder Standards erweitert oder konkretisiert werden: Als Beispiele wurden Techniken zur Verzahnung mit sektorenspezifischem *soft law* – wie der Verweis auf die OECD-Leitlinien in der Konfliktmineralienverordnung –, zur Integration privater Sorgfaltspflichtensysteme oder Zertifizierungen – wie die Möglichkeit der Nutzung etwa von FSC-Siegeln zum Nachweis der Erfüllung bestimmter Vorgaben gemäß der Holzhandelsverordnung –, oder die Erarbeitung bestimmter für die Risikoanalyse wichtiger Informationen – z. B. in unverbindlichen Angaben

---

<sup>203</sup> Dies gilt auch für Schäden, die durch den Verstoß gegen umweltbezogene Sorgfaltspflichten verursacht werden, solange sie durch die Verletzung deliktischer Schutzgüter entstanden sind. Welche dies sind, richtet sich nach dem gemäß Art. 4 Rom II-VO anwendbaren Deliktsrecht. Die Frage nach Beschränkungen und Potenzialen deliktischer Haftung für Umweltschäden betrifft eine Reihe komplexer Problemstellungen, die hier nicht diskutiert werden können. Vgl. zur Thematik das parallel zu diesem Vorhaben laufende UBA-Projekt „Internationale Haftung von Unternehmen für Umweltschäden“, FKZ 3718171000.

<sup>204</sup> Wagner, Haftung für Menschenrechtsverletzungen, *RabelsZ* 2016, S. 717 (757).

<sup>205</sup> Glinski, UN-Leitprinzipien, Selbstregulierung der Wirtschaft und Deliktsrecht: Alternativen zu verpflichtenden Völkerrechtsnormen für Unternehmen? In: Krajewski [Hrsg.], Staatliche Schutzpflichten und unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten, S. 43 (92).

über länderspezifische Risiken in einem Weißbuch der Kommission zur Konfliktmineralienverordnung – genannt.

Indem in Haftungsfällen darüber entschieden wird, welche Maßnahmen im Einzelfall zu treffen sind, um Risiken einzuschätzen, zu mildern oder abzuwenden, kann die Rechtsprechung umgekehrt sukzessive auch zu einer Konkretisierung eines öffentlich-rechtlich geregelten Sorgfaltsmaßstabs beitragen. Haftungsfälle und die jeweilige Rechtsprechung können so ggf. eine Art „Feinabstimmung“ eher abstrakter und allgemeiner gesetzlicher Regelungen vorsehen. Dies dürfte etwa hinsichtlich rechtlicher Vorgaben am Schadensort<sup>206</sup> und entsprechenden lokalen Genehmigungen oder Lizenzen gelten, in denen die Bedingungen dafür festgelegt sind, unter denen wirtschaftliche Aktivitäten grundsätzlich zulässig sind. Die Befolgung eines solchen lokalen Standards schließt eine Haftung zumindest nicht notwendigerweise aus, vgl. Art. 17 Rom II Verordnung.<sup>207</sup> In diesem Sinne kann die *Ratio* einer richterrechtlichen Konkretisierung eines Sorgfaltsmaßstabs so verstanden werden, dass Ordnungsrecht oder seine behördliche Konkretisierung ex ante nicht alle Umstände berücksichtigen können, die bei der Vornahme von risikogeeigneten Tätigkeiten für Schäden Dritter oder der Umwelt ursächlich werden können. Sind Schädiger im konkreten Fall besser über Risiken, drohende Schäden und Schadenswahrscheinlichkeit informiert, kann ihnen zugemutet werden, auch weitergehende Vorkehrungen zu treffen, als Landesrecht oder Genehmigung dies erfordern.<sup>208</sup>

Im Verhältnis zu einer öffentlich-rechtlichen Regelung des Sorgfaltsmaßstabs können Gerichte zudem flexibler auf Entwicklungen internationaler und privater Standards reagieren. Wenn sich Zivilgerichte auf internationale Regelungen, auf *soft law* oder private Selbstregulierungen zum technischen oder wissenschaftlichen „Stand der Technik“ beziehen, um das verkehrsübliche Maß an Sorgfalt zu definieren, können sie so etwa auch neue oder veränderte Normen berücksichtigen. Anders als öffentlich-rechtliche Regelungen, die – insbesondere wo Verstöße gegen Sorgfaltsnormen sanktioniert werden sollen – erheblich strengeren Bestimmtheitsanforderungen unterliegen,<sup>209</sup> reagiert das Haftungsrecht also dynamisch auf Entwicklungen des weitverzweigten Normbestands.

Aus der Aufnahme einer Haftungsnorm dürften sich demnach fruchtbare Wechselwirkungen zwischen den diversen Regelungsebenen und -typen internationaler Sorgfaltspflichten ergeben, die zur Herausbildung einer kohärenten und konsistenten Rechtspraxis beitragen. Neue Gesetze und Standards können zu einer richterrechtlichen Weiterentwicklung des Sorgfaltsmaßstabs beitragen, der von den Zivilgerichten an in transnationalen Wertschöpfungsketten operierende Unternehmen angelegt wird. Gleichzeitig interpretieren und rekonstruieren nationale Zivilgerichte, neue, auch internationale und unverbindliche Regeln als (deliktische) Sorgfaltspflichten und können dadurch wiederum zur Weiterentwicklung transnationaler oder internationaler Normen beitragen.<sup>210</sup> Eine Haftungsnorm kann so die praktische Relevanz von Sorgfaltsstandards stärken und potenziell zur Entwicklung eines kohärenten „Level Playing Field“ beitragen.

---

<sup>206</sup> S.o. 2.2.1.3.

<sup>207</sup> Vgl. etwa Rüppel, Die Berücksichtigungsfähigkeit ausländischer Anlagene Genehmigungen, 2012; Koch, Die grenzüberschreitende Wirkung von Genehmigungen von nationalen Genehmigungen für umweltbeeinträchtigende industrielle Anlagen, 2010.

<sup>208</sup> Vgl. dazu aus rechtsökonomischer Perspektive Faure, *Economic analysis of environmental law*, 2001, S. 130-131.

<sup>209</sup> Siehe dazu oben 2.2.2 und insbesondere 2.2.2.4.

<sup>210</sup> Siehe dazu van Dam, *Tort Law and Human Rights: Brothers in Arms. On the Role of Tort Law in the Area of Business and Human Rights*, *Journal of European Tort Law* 2012, S. 221.

### 3.3 Vor- und Nachteile einer übergreifenden Regelung gegenüber sektoren- oder rechtsgebietspezifischen Gesetzen

#### 3.3.1 Vorteile branchen- oder rechtsgebietspezifischer Sorgfaltspflichten

Grundsätzlich wäre es auch denkbar, Sorgfaltspflichten bereichs- oder branchenspezifisch in das deutsche Recht zu integrieren. So könnten spezielle bilanzrechtliche Regelungen in das HGB (wie z. B. §§ 289b ff. HGB), vergaberechtliche Regelungen in das GWB oder etwa internationale privatrechtliche Haftungsregelungen in das EGBGB aufgenommen werden. Insbesondere kommen rechtsformbezogene Regelungen im AktG oder GmbHG, oder eine rechtsformunabhängige Regelung im HGB in Betracht – letzteres beispielsweise in einem neuen Abschnitt im oder nach dem Ersten Abschnitt (Allgemeine Vorschriften) des Vierten Buches des HGB zu den Handelsgeschäften.

Eine *rechtsgebietspezifische* Regelung hätte allenfalls den Vorteil, dass Sorgfaltspflichten dort u.U. an ein entsprechend ausdifferenziertes Regelungsgefüge angeschlossen werden kann. Im Falle der bilanzrechtlichen Berichtspflichten fehlt es aber insoweit etwa schon an substantiellen Vorgaben für einen materiellen Verhaltensstandard. Eine Erweiterung der Berichtspflichten um eine materielle Sorgfaltspflicht weist insoweit keine Vorteile gegenüber einem unabhängigen Stammgesetz auf (auf welches die §§ 289b ff. HGB ggf. Bezug nehmen könnten). Eine Ergänzung bestehender Aufgaben und Handlungspflichten kann sich aber durchaus in ein praktisch bewährtes Zusammenspiel von Pflichten, Überwachungs- oder Kontrollmechanismen und Sanktionen einfügen.<sup>211</sup> Daraus ergeben sich allerdings keine Vorteile, die zu einer klaren Überlegenheit einer rechtsgebietspezifischen Lösung führen würden. Rechtsgebietspezifische Ansätze bergen zudem das Risiko, dass sie nicht in demselben Maße für Regelungen, insbesondere zur Durchsetzung der Sorgfaltspflicht, aus anderen Rechtsgebieten, so anschlussfähig sind, dass ohne Weiteres die langfristige Entwicklung eines kohärenten Gesamtsystems sichergestellt ist.

*Branchen-* aber auch *schutzgutspezifische* Regelungen von Sorgfaltspflichten können allerdings – wie soeben mit Blick auf die Holzhandels- und Konfliktmineralienverordnungen beschrieben –<sup>212</sup> wesentlich konkreter sein als ein übergreifendes Gesetz. Branchenspezifische Regelungen können besondere Probleme und (auch informatorische) Bedarfe berücksichtigen, etwa mit Blick auf Schutzgüter, Regelungsadressaten und den spezifischen ökonomischen und betriebswirtschaftlichen Kontext dieser Branchen. Wie das Beispiel der Holzhandelsverordnung zeigt, können derartige Regelungen auch auf bestimmte Funktionen innerhalb umfassenderen sektorenspezifischer Politikinstrumente zugeschnitten werden. Indes lassen sich sämtliche dieser Vorteile einer branchen- oder schutzgutspezifischen (eigenständigen) Regelung auch dadurch realisieren, dass eine allgemeine, übergreifende Regelung durch spezifische Ergänzungen (insb. auch in Gestalt von Rechtsverordnungen) konkretisiert wird.

#### 3.3.2 Vorzugswürdigkeit eines übergreifenden Stammgesetzes

Daher erscheint die Normierung in einem übergreifenden Stammgesetz vorzugswürdig.

Eine aktienrechtliche Lösung würde eine wenig überzeugende Beschränkung des persönlichen Anwendungsbereiches der Regelungen auf Aktiengesellschaften mit sich bringen. Eine erhebliche Zahl großer Unternehmen, die nicht von einer Aktiengesellschaft getragen, sondern

---

<sup>211</sup> Zu entsprechenden Möglichkeiten einer Integration von Sorgfaltspflichten in das AktG vgl. den Abschlussbericht zu diesem Vorhaben.

<sup>212</sup> S.o. 3.1.2 und 3.1.3.



als GmbHs oder Kommanditgesellschaften geführt werden, würde nicht von dieser erfasst. Zudem böte eine Regelung im Aktienrecht gegenüber einem übergreifenden Sorgfaltspflichtengesetz, wie dargelegt, keine Vorteile: Auch im Fall der Regelung von Pflichten in einem übergreifenden Stammgesetz, sind diese von den Organen zu beachten und stünde das gesellschaftsrechtliche Durchsetzungsinstrumentarium zur Verfügung.<sup>213</sup> Auch eine rechtsformunabhängige Regelung im HGB weist gegenüber einem übergreifenden Stammgesetz im Ergebnis keine rechtlichen Vorteile auf. Eine entsprechende Konkretisierung von Pflichten kann auch über rechtsgebietsspezifische Ergänzungen einer übergreifenden Regelung erreicht werden. So können etwa, dies belegt wiederum gerade das Beispiel der Regelung der nichtfinanziellen Berichterstattung im HGB, konkrete verfahrensbezogene oder organisatorische Vorgaben oder einzelne (z. B. Berichts-)Pflichten rechtsgebietsspezifisch geregelt werden. Der materielle Bezugspunkt solcher Berichtspflichten – also etwa Inhalt und Maßstab der konkreten Sorgfaltspflichten-Systeme, über die zu berichten ist –<sup>214</sup> kann dennoch in einem übergreifenden Stammgesetz festgelegt werden.

Eine *Beschränkung* auf eine *branchenspezifische* Ausgestaltung von Sorgfaltspflichten dürfte gegenüber der mehrstufigen Regelung in einem Stammgesetz, im Zusammenspiel mit ggf. diversen Spezialgesetzen oder -verordnungen, ebenfalls kaum zu einer Vereinfachung der Rechtslage führen. Dies gilt auch im Hinblick auf die Übersichtlichkeit und Verständlichkeit einer Regelung: Auch branchenspezifische Gesetze sind, wie die Konfliktmineralienordnung und die Holzhandelsverordnung eindrücklich belegen, keinesfalls ohne weiteres dazu geeignet, eine einfache und einheitliche, inhaltlich umfassende Sorgfaltspflichtregelung vorzugeben. Vielmehr enthalten gerade diese an vielen Stellen Verweise auf internationale Normen, bauen auf zusätzliche Informationen in Anhängen und unverbindlichen Handbüchern und ermöglichen etwa die Nutzung spezifischer, privater Sorgfaltpflichtsysteme.

Für eine übergreifende Regelung in einem Stammgesetz spricht zum einen, dass es sich um eine Querschnittsmaterie handelt, die zahlreiche Rechtsgebiete berührt. Der durch das Stammgesetz geschaffene materielle Referenzrahmen ist entwicklungs offen und sichert zugleich die rechtsgebietsübergreifende Kohärenz des materiellen Sorgfaltsstandards.<sup>215</sup> Auch das MSorgfaltsG-E sieht die Möglichkeit für branchenspezifische Ergänzungen und Konkretisierungen durch Rechtsverordnungen vor.<sup>216</sup> In ähnlicher Weise wie in § 11 Abs. 2 MSorgfaltsG-E, der das Verhältnis der Vorgaben des Gesetzes zu der bilanzrechtlichen Berichtspflicht nach § 289 Abs. 3 HGB a.F. regeln sollte, könnten zudem auch klarstellende Regelungen zum Verhältnis etwa zu den differenzierteren Regelungen bestehender bereichsspezifischer Gesetze in das Gesetz aufgenommen werden. Die mehrstufige Regelungstechnik des MSorgfaltsG-E eignet sich auch dazu, dass andere bereichsspezifische Gesetze auf das MSorgfaltsG-E verweisen bzw. an dieses anknüpfen (vgl. in dieser Richtung die Art. 2 bis 5 NaWKG-EP).

---

<sup>213</sup> Die Einhaltung der Gesetze, denen das Unternehmen unterworfen ist, gehört zu den Kardinalpflichten des Vorstands (sog. Legalitätspflicht, vgl. BGHZ 133, 370). Auch wenn die Sorgfaltspflicht „nur“ in einem allgemeinen Stammgesetz statt im Kapitalgesellschaftsrecht verankert werden würde, wäre der Vorstand schon aufgrund der allgemeinen Legalitätspflicht an diese gebunden. Einer zusätzlichen, kapitalgesellschaftsrechtlichen Spezialregelung bedürfte es dazu nicht.

<sup>214</sup> So kann ein Stammgesetz, wie dargelegt, regeln, dass, sofern nach § 289 Abs. 3 HGB eine Pflicht besteht, über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren zu berichten, dieser Teil des Lageberichts auch Angaben über Maßnahmen zur Einhaltung der Pflichten nach den §§ 4 bis 10 MSorgfaltsG-E zu enthalten hat, s.o. 3.1.1.2.

<sup>215</sup> Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 48.

<sup>216</sup> Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, 2016, S. 69 f.; vgl. auch BMZ 2019, § 17 S. 1 Nummer 1 SorgfaltspflichtenG-EP.



In Anbetracht dessen, dass seine Regelungen auf einem hohen Generalitäts- und Abstraktionsniveau und konzentriert in einem relativ überschaubaren Gesetz enthalten wären, dürfte ein Stammgesetz auch die übersichtlichere, flexiblere und praktikablere Lösung darstellen. Bei isolierten *sektoren- oder branchenspezifischen* Regelungen wäre es demgegenüber ungleich schwieriger, langfristig Kohärenz des verzweigten Normbestands zu sichern.

Schließlich zeichnet sich ein Stammgesetz – gegenüber punktuellen, fragmentarischen Regelungen in bereichsspezifischen Gesetzen wie z. B. §§ 289b ff. HGB – durch ein erhöhtes Maß an Sichtbarkeit aus. Dadurch dürfte die mit einem Stammgesetz verbundene Signalwirkung an die Marktteilnehmer und die daraus folgenden verhaltenssteuernden Effekte stärker sein als im Falle (versteckter) punktueller Regelungen in bereichsspezifischen Gesetzen.

### 3.4 Handlungsempfehlungen

Die Regelung eines übergreifenden Sorgfaltspflichtengesetzes nach dem Muster des MSorgfaltsG-E weist eine Reihe wesentlicher Schnittstellen zu bestehenden Sorgfaltspflichtgesetzen auf. Die Einführung eines solchen Gesetzes würde, soweit ersichtlich, nicht zu Inkompatibilitäten führen. Dies lässt sich unter anderem auf die integrierenden Eigenschaften eines Stammgesetzes zurückführen, das Sorgfaltspflichten auf einem hohen Generalitäts- und Abstraktionsgrad regelt und zudem durch seine prozedurale Ausgestaltung und die weitgehende Offenheit seines materiellen Referenzrahmens Kohärenz herstellt. Konkretere, sektor- oder bereichsspezifische Regelungen fügen sich in diesen allgemeineren rechtlichen Rahmen ein. Soweit im Einzelnen ein abweichender Regelungsinhalt – etwa hinsichtlich der Adressaten der jeweiligen Regelwerke – besteht, wird dieser überwiegend schon nach allgemeinen Regeln aufgrund des Vorrangs der spezielleren Norm unproblematisch aufzulösen sein. Verbleibende Unsicherheiten zur kohärenten Integration des Regelungsrahmens – etwa auch mit Blick auf das Verhältnis (europäischer) Spezialgesetze zu einem nationalen Stammgesetz –<sup>217</sup> könnten durch eine Aufnahme von klarstellenden Regelungen adressiert werden.

Die Aufnahme einer Haftungsnorm im Gesetz und deren Interpretation durch die Zivilgerichte könnte prospektiv dazu beitragen, dass sich ein kohärentes und international anschlussfähiges Richterrecht zum Verständnis von Sorgfaltspflichten herausbildet.

---

<sup>217</sup> Zur Frage nach dem Verhältnis nationaler zu europäischen Sorgfaltspflichtgesetzen vgl. etwa Deutscher Bundestag [Hrsg.] (2015), Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung: Die Vereinbarkeit einer nationalen Holzkennzeichnungspflicht mit EU-Recht, <https://www.bundestag.de/resource/blob/407590/a50d0db5e6936c79c9c88f69558b93be/PE-6-063-15-pdf-data.pdf>.

## 4 Quellenverzeichnis

- Ankersmit, L.; Lawrence, J. C.; Davies, G. T. (2012): Diverging EU and WTO Perspectives on Extraterritorial Process Regulation. In: Minnesota Journal of International Law Online 2012, S. 14–94.
- Augenstein, D.; Boyle, A.; Singh Galeigh, N. (2010): Study of the Legal Framework on Human Rights and the Environment Applicable to European Enterprises Operating Outside the European Union. European Commission, Brussels, 2010.  
[https://www.academia.edu/1366068/Study\\_of\\_the\\_Legal\\_Framework\\_on\\_Human\\_Rights\\_and\\_the\\_Environment\\_applicable\\_to\\_European\\_Enterprises\\_operating\\_outside\\_the\\_European\\_Union\\_Study\\_for\\_the\\_European\\_Commission\\_ENTR\\_09\\_045\\_2010\\_\(29.10.2019\)](https://www.academia.edu/1366068/Study_of_the_Legal_Framework_on_Human_Rights_and_the_Environment_applicable_to_European_Enterprises_operating_outside_the_European_Union_Study_for_the_European_Commission_ENTR_09_045_2010_(29.10.2019)). Originallink nicht mehr abrufbar  
([http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/business-human-rights/101025\\_ec\\_study\\_final\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/business-human-rights/101025_ec_study_final_report_en.pdf)).
- Buck, M.; Verheyen, R. (2018): § 1 Umweltvölkerrecht. In: Koch, H.J.; Hofmann, E.; Reese, M. [Hrsg.] (2018): Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl., C.H.Beck, München, § 1.
- Bundesministerium der Justiz [Hrsg.] (2008): Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Empfehlungen zur Gestaltung von Rechtsvorschriften nach § 42 Absatz 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, 3. Aufl., Bundesanzeiger Verlagsges. mbH, Köln.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2019): Gestaltungsmöglichkeiten eines Mantelgesetzes zur nachhaltigen Gestaltung globaler Wertschöpfungsketten und zur Änderung wirtschaftsrechtlicher Vorschriften (Nachhaltige Wertschöpfungskettengesetz – NaWKG) einschließlich eines Stammgesetzes zur Regelung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten in globalen Wertschöpfungsketten (Sorgfaltspflichtengesetz – SorgfaltspflichtenG), 1. Februar 2019. [https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/SorgfaltGesetzentwurf\\_0.pdf](https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/SorgfaltGesetzentwurf_0.pdf) (29.10.2019).
- Client Earth (2016): *Info-Brief: Info-brief: EUTR enforcement in Germany*, online verfügbar unter: <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2016-08-15-eutr-enforcement-info-brief-in-germany-ce-en.pdf>.
- Krenzler, H. G.; Hermann, C.; Niestedt, M. [Hrsg.] (2016): EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 7. Erg.-Lfg. 2016, C.H. Beck, München.
- Deutscher Bundestag [Hrsg.] (2015), Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung: Die Vereinbarkeit einer nationalen Holzkennzeichnungspflicht mit EU-Recht, online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/407590/a50d0db5e6936c79c9c88f69558b93be/PE-6-063-15-pdf-data.pdf>.
- Deutscher Bundestag [Hrsg.] (2019), BT-Drucksache 19/14514 vom 25.10.2019, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Frohnmaier, Ulrich Oehme und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/13630 – Referentenentwurf eines „Nachhaltigen Wertschöpfungskettengesetzes“ und damit zusammenhängende Ziele (Nachfrage zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/10985). <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/145/1914514.pdf> (12.12.2019).
- Elsholz, M. (2017): Die EU-Verordnung zu Konfliktmineralien: Hat die EU die richtigen Schlüsse aus bestehenden Regulierungsansätzen gezogen? In: Tietje C./ Kraft, G. / Kumpan, C. (Hrsg.), Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 148.
- European Coalition for Corporate Justice (ECCJ) [Hrsg.] (2019): A call for EU human rights and environmental due diligence legislation. [http://corporatejustice.org/news/final\\_cso\\_eu\\_due\\_diligence\\_statement\\_2.12.19.pdf](http://corporatejustice.org/news/final_cso_eu_due_diligence_statement_2.12.19.pdf) (12.12.2019).

- Faure, M. (2001): Economic analysis of environmental law. An introduction, *Économie publique/Public economics*.
- Feldhaus, G. (2001): Beste verfügbare Techniken und Stand der Technik. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 20. Jahrgang (2001), Heft 1, S. 1-9.
- Finnish Government [Hrsg.] (2019): Agenda for Action on Business and Human Rights, Outcome Paper of the Business and Human Rights Conference organized by Finland's Presidency of the Council of the European Union, 2 December 2019. <https://eu2019.fi/documents/11707387/0/Agenda+for+action+final+02122019.pdf/bb6d6705-04c1-2897-98d9-a58be9a1d6fa/Agenda+for+action+final+02122019.pdf> (12.12.2019)
- Gavrilut, I., Halalisan, A.-F., Giurca, A., Sotirov, M. (2016): The Interaction between FSC Certification and the Implementation of the EU Timber Regulation in Romania. In: *Forests* 2016, 7(1), 3, online verfügbar unter: <http://www.mdpi.com/1999-4907/7/1/3/htm>.
- Geisser, G. (2017): Die Konzernverantwortungsinitiative: Darstellung, rechtliche Würdigung und mögliche Umsetzung. In: *AJP* Heft Nr. 8, 2017, S. 943-966.
- Glinski, C. (2018): UN-Leitprinzipien, Selbstregulierung der Wirtschaft und Deliktsrecht: Alternativen zu verpflichtenden Völkerrechtsnormen für Unternehmen? In: Krajewski, M. [Hrsg.], *Staatliche Schutzpflichten und unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten*, FAU University Press, Erlangen, S. 43-96.
- Grabosch, R. (2019): Unternehmen und Menschenrechte, Gesetzliche Verpflichtungen zur Sorgfalt im weltweiten Vergleich. Studie für die Friedrich Ebert Stiftung. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/iez/15675.pdf>.
- Grosz, M. (2017): Umweltschutz als Aspekt der Unternehmensverantwortung im internationalen Kontext. In: *Umweltrecht in der Praxis*, 2017, Heft 7, S. 641-661.
- Grottel, B.; Hoffmann, H. (2020): § 331 HGB. In: Grottel, B.; Schmidt, S.; Schubert, W. J.; Störk, U. [Hrsg.], *Beck'scher Bilanz-Kommentar*, 12. Aufl. 2020.
- Grzeszick, B. (2019): Art. 20 GG. In: Maunz, T./Dürig, H. [Hrsg.], *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. III, Werkstand: 86. EL Januar 2019, C.H. Beck, München.
- Hartmann, C. (2018): Haftung von Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen im Ausland aus Sicht des Internationalen Privat- und Zivilverfahrensrechts. In: Krajewski, M./Saage-Maaß, M. (Hrsg.): *Die Durchsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen – Zivilrechtliche Haftung und Berichterstattung als Steuerungsinstrumente*, 1. Auflage 2018, S. 281.
- Hoppe, T. (2010): Produkte aus Kinderarbeit: Wer regelt das Verbot? In: *LKV – Landes- und Kommunalverwaltung*, 20. Jahrgang (2010), Heft 11, 497-499.
- Initiative Lieferkettengesetz [Hrsg.] (2020): Rechtsgutachten zur Ausgestaltung eines Lieferkettengesetzes, Ein Gutachten der Initiative Lieferkettengesetz mit Unterstützung von Rechtsanwalt Robert Grabosch, [https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/02/Initiative-Lieferkettengesetz\\_Rechtsgutachten\\_final.pdf](https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/02/Initiative-Lieferkettengesetz_Rechtsgutachten_final.pdf).
- Klinger, R.; Krajewski, M.; Krebs, D.; Hartmann, C. (2016): Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, hrsg. von Amnesty International; Germanwatch; Brot für die Welt; Oxfam, die Seitenzahlen der gedruckten Fassung weichen geringfügig von der online veröffentlichten Fassung ab. Hier wir die gedruckte Fassung zitiert.

Klinger, R.; Hartmann, C.; Krebs, D. (2015): Vom Blauen Engel zum Bekleidungsengel? Umweltsiegel als Vorbild staatlicher Zertifizierungen in der Textilindustrie. In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2015, Heft 5, S. 270 – 277.

Koch, S. (2010): Die grenzüberschreitende Wirkung von Genehmigungen von nationalen Genehmigungen für umweltbeeinträchtigende industrielle Anlagen. Peter Lang, Frankfurt am Main.

Kocher, E.; Klose, A.; Kühn, K; Wenckebach, J. (2012): Verantwortung braucht Transparenz: Die rechtliche Verankerung unternehmerischer Pflichten zur Offenlegung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Kötz, H. (2017): Deliktshaftung für selbständige Unternehmer. In: Zeitschrift für Europäisches Privatrecht, ZEuP 25. Jahrgang (2017), Heft 2, S. 283 – 309.

Krajewski, M. (2018): Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte: Staatliche Schutzpflichten jenseits der Grenze? In: Krajewski, M. [Hrsg.]: Staatliche Schutzpflichten und unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten, FAU University Press, Erlangen, S. 97-139.

Krebs, D. (2017): Wirtschaft und Menschenrechte: die „Loi Rana Plaza“ vor dem französischen Conseil constitutionnel, VerfBlog, 2017/3/29, <https://verfassungsblog.de/wirtschaft-und-menschenrechte-die-loi-rana-plaza-vor-dem-franzoesischen-conseil-constitutionnel/>, DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20170329-212246>.

Küblböck, K.; Grohs, H. (2017): "EU-Verordnung zu "Konfliktmineralien": Ein Schritt zu höherer Rechenschaftspflicht im Rohstoffsektor? Policy Note". ÖFSE, No. 18/2017, online verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/157529/1/885208218.pdf>.

Leupold, P. (2017): Entwurf eines Gesetzes zur Einhaltung unternehmerischer Sozialverantwortung (Sozialverantwortungsgesetz –SZVG): Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. [http://vki-akademie.at/typo7/fileadmin/user\\_upload/Rechtsgutachten Soziale Verantwortung Juni 2017.pdf](http://vki-akademie.at/typo7/fileadmin/user_upload/Rechtsgutachten_Soziale_Verantwortung_Juni_2017.pdf) (04.01.2019).

Lübbe-Wolff, G. (2001): Instrumente des Umweltrechts - Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. Bd. 20 (2001), 5, S. 481 – 493.

Meng, W. (1994): Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht. Springer, Berlin.

Niebank, J.-C. (2018): Bringing Human Rights into Fashion. German Institute for Human Rights. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/ANALYSE/Analysis Bringing Human Rights into Fashion.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analysis_Bringing_Human_Rights_into_Fashion.pdf) (31.12.2019).

Norwegische Regierung (Hrsg.), ETIKKINFORMASJONSUTVALGET [Ethikinformationsausschuss] (2019): Åpenhet om leverandørkjeder - Forslag til lov om virksomheters åpenhet om leverandørkjeder, kunnskapsplikt og aktsomhetsvurderinger [Transparenz über Lieferketten – Vorschlag für ein Gesetz über unternehmerische Transparenz in Lieferketten, Wissens- und Sorgfaltspflichten] vom 28. November 2019, <https://www.regjeringen.no/contentassets/6b4a42400f3341958e0b62d40f484371/195794-bfd-etikkrapport-web.pdf> (12.12.2019).

Notre Affaire à Tous; Les Eco Maires; Sherpa; ZEA [Hrsg.] (2019): 1,5°C NOUS SOMMES LES TERRITOIRES QUI SE DÉFENDENT: Dossier de Presse 18 juin 2019, <https://www.asso-sherpa.org/wp-content/uploads/2019/06/Dossier-de-Presse-Mise-en-demeure-de-Total-VF.pdf>.

OECD (2018): OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct. <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct> (6.12.2019).

- Ohler, C. (2005): Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts: Strukturen des deutschen Internationalen Verwaltungsrechts, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Papp, A. (2013): Extraterritoriale Schutzpflichten. Völkerrechtlicher Menschenrechtsschutz und die deutsche Außenwirtschaftsförderung, Duncker & Humblot, Berlin.
- Pieper, S.U. (2018): Art. 59 GG. In: Epping, V.; Hillgruber, C. [Hrsg.]: Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 41. Edition, Stand: 15.05.2019, Verlag C.H.BECK, München.
- Preis, U. (2017): H. Prinzipien zur Ausfüllung der Kündigungsgründe. In: Ascheid, R.; Preis, U.; Schmidt, I. [Hrsg.] (2017): Kündigungsrecht, 5. Aufl., C.H.Beck, München.
- Reimann, M. (2008): Präventiv-Administrative Regulierung oder "Private Law Enforcement". In: Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier und dem Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier [Hrsg.]: Privatautonomie in der transnationalen Marktwirtschaft. Bitburger Gespräche, Jahrbuch 2008, C.H. Beck, München, S. 105-146.
- Renz, F. (2019): Keller-Sutters Winkelzug für die Grosskonzerne. In: Tagesanzeiger vom 14.08.2019, S. 5.
- Rüppel, P. (2012): Die Berücksichtigungsfähigkeit ausländischer Anlagengenehmigungen, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Sand, P.H. (2018): Internationale Umweltabkommen. In: Rehbinder, E.; Schink, A. [Hrsg.]: Grundzüge des Umweltrechts, 5. Aufl., Erich Schmidt Verlag, Berlin, Kap. 16.
- Scherf, C.-S.; Gailhofer, P.; Hilbert, I.; Kampffmeyer, N.; Schleicher, T. (2019): Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung, Zwischenbericht Arbeitspaket 1 - Analyse der Genese und des Status quo, Umweltbundesamt [Hrsg.], Texte 102/2019 [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-03\\_texte\\_102-2019\\_ap\\_1-unternehmerische-sorgfaltspflichten.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-03_texte_102-2019_ap_1-unternehmerische-sorgfaltspflichten.pdf) (11.01.2019).
- Schweizerischer Bundesrat [Hrsg.] (2017), Botschaft zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt», 17.060, BBl. 2017, S. 6335.
- Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung [Hrsg.] (2019), Gutachten zur Geschäftsherrenhaftung für kontrollierte Unternehmen : Deutschland, England, Frankreich, Holland, Kanada, Italien, Österreich, Schweden, Stand: 30.07.2019, <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/mm-rk-2019-08-14-beilage-d.pdf>
- Simons, P.; Macklin, A. (2014): The Governance Gap, Extractive Industries, Human Rights, and the Home State Advantage (Routledge Studies in Governance and Change in the Global Era). New York: Routledge.
- Smit, L.; Bright, C.; McCorquodale, R.; Bauer, M.; Deringer, H.; Baeza-Breinbauer, D.; Torres-Cortés, F.; Alleweldt, F.; Kara, S.; Salinier, C.; Tobed, H. T. (2020): Study on due diligence requirements through the supply chain – Final Report. European Commission (Hrsg.), January 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>.
- Stickelbrock, B. (2002): Inhalt und Grenzen richterlichen Ermessens im Zivilprozess, Otto Schmidt, Köln.
- Süddeutsche Zeitung, Online-Ausgabe vom 11.12.2019: *Minister arbeiten an Lieferkettengesetz.* <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/menschenrecht-minister-arbeiten-an-lieferkettengesetz-1.4719258> (12.12.2019).
- Terwindt, C.; Saage-Maaß, M. (2017): Zur Haftung von Sozialauditor\_innen in der Textilindustrie. Friedrich-Ebert-Stiftung, August 2017. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/13588.pdf> (1.10.2019).
- Treutner, E. (2018): Globale Umwelt- und Sozialstandards: Nachhaltige Entwicklungen jenseits des Nationalstaats, 1. Auflage 2018, Springer Fachmedien, Wiesbaden.
- Uebele, F. (2018): Das „Unternehmen“ im europäischen Datenschutzrecht. In: EuZW 2018, S. 440.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2017): General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, E/C.12/GC/24.

van Dam, C. (2012): Tort Law and Human Rights: Brothers in Arms. On the Role of Tort Law in the Area of Business and Human Rights, *Journal of European Tort Law*, S. 221-254.

Verein Konzernverantwortungsinitiative [Hrsg.] (undatiert), Erläuterungen zur Eidgenössischen Volksinitiative „Für verantwortungsvolle Unternehmen - zum Schutz von Mensch und Umwelt“, [https://konzerninitiative.ch/wp-content/uploads/2018/05/20170915\\_Erlaeuterungen-DE.pdf](https://konzerninitiative.ch/wp-content/uploads/2018/05/20170915_Erlaeuterungen-DE.pdf).

Wagner, G. (2006): Prävention und Verhaltenssteuerung durch Privatrecht – Anmaßung oder legitime Aufgabe? In: *Archiv für die civilistische Praxis (AcP)* Bd. 206 (2006), Heft 2/3, S. 352-476.

Wagner, G. (2016): Haftung für Menschenrechtsverletzungen. In: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht (RabelsZ)*, Bd. 80 (2016), Heft 4, Mohr, Tübingen; de Gruyter, Berlin. S. 717–782.

Wiedmann, M.; Greubel, M. (2019): Compliance Management Systeme – Ein Beitrag zur effektiven und effizienten Ausgestaltung. In: *Corporate Compliance Zeitschrift (CCZ)*, Heft 2, Jahrgang 12 (2019), S. 88 – 94.

Winter, G. (2005): Einführung. In: Ders. [Hrsg.]: *Die Umweltverantwortung multinationaler Unternehmen*, Nomos, Baden-Baden, S. 3-35.