



EIN DEUTSCHES LIEFERKETTEN- GESETZ:

**ECHTE CHANCE
FÜR DEN
UMWELTSCHUTZ**

Eine Stellungnahme mit Schwerpunkt auf materiellen Sorgfaltspflichten und Umsetzung am Beispiel besonders gefährlicher Chemikaliengruppen (Textilindustrie) im Auftrag von Greenpeace

Ein Gutachten im Rahmen der Initiative Lieferkettengesetz
Im Auftrag von Greenpeace e.V. mit Unterstützung
von BUND e.V. und der Deutschen Umwelthilfe e.V.

Ein deutsches Lieferkettengesetz

Echte Chance für den Umweltschutz

Stellungnahme mit Schwerpunkt auf materiellen Sorgfaltspflichten und Umsetzung
am Beispiel besonders gefährlicher Chemikaliengruppen (Textilindustrie)

Autor:

Dr. Roda Verheyen

Im Auftrag von Greenpeace e.V.

mit Unterstützung von BUND e.V. und der Deutschen Umwelthilfe e.V.

Hamburg, im August 2020

GREENPEACE

Bund für
Umwelt und
Naturschutz
Deutschland



FRIENDS OF THE EARTH GERMANY



Deutsche Umwelthilfe

➔ Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace ist international, überparteilich und völlig unabhängig von Politik, Parteien und Industrie.

Mit gewaltfreien Aktionen kämpft Greenpeace für den Schutz der Lebensgrundlagen.

Mehr als 600.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt.

Impressum

Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/3 06 18-0 **Pressestelle** Tel. 040/3 06 18-340, F 040/3 06 18-340, presse@greenpeace.de, www.greenpeace.de
Politische Vertretung Berlin Marienstraße 19-20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99-0 **V.i.S.d.P.** Viola Wohlgemuth **Gestaltung** Klasse 3b

Inhaltsverzeichnis

I.	Hintergrund.....	1
II.	Menschenrechte und Umweltstandards in einem LieferkettenG	2
III.	Juristisches – Grundlagen	3
IV.	Prozessbezogene Pflichten für Unternehmen	5
V.	Materielle Standards	6
VI.	Vorschläge	8
1.	BMZ-Entwurf	8
2.	UBA-Gutachten	10
3.	BUND/Greenpeace/DUH-Gutachten.....	11
4.	Erweiterung des BUND/Greenpeace/DUH-Gutachtens	12
VII.	Zu den Bestimmtheitsanforderungen.....	15
VIII.	Beispiel Chemikalieneinsatz in der Textilindustrie	17

I. Hintergrund

Neben sozialen und wirtschaftlichen Forderungen ist ein Kernanliegen der UN-Entwicklungsziele (SDG) der Schutz der globalen und regionalen Umwelt innerhalb der planetaren Grenzen (*planetary boundaries*). Von der Erreichung dieser Ziele ist die Welt insgesamt weit entfernt, und zwar bezogen auf alle Umweltgüter (Luft/Wasser /Boden /Klima/Biodiversität/Rohstoffe) – nicht zuletzt wegen aus Deutschland verursachter Extraktion von Rohstoffen, Produktion, Verarbeitung und Warenverkehr. Die dadurch verursachten Probleme sind in den allermeisten Fällen nicht lokal, sondern global, so etwa im Falle von sich global verbreitenden Chemikalienrückständen oder im Fall des Artensterbens. Die vielfältigen Berichte zur Lage der Umwelt, etwa von UNEP oder des deutschen WBGU und SRU, müssen hier nicht wiederholt werden, die Analyse dürfte ohnehin nicht streitig sein.

Viele der von der deutschen Industrie verwendeten Rohstoffe stammen aus Entwicklungs- und Schwellenländern, wohin deutsche Unternehmen im Zuge der Globalisierung auch große Teile ihrer lohnkostenintensiven Wertschöpfungsprozesse (Produktion, Verarbeitung) ausgelagert haben. Ein Produkt /Dienstleistung, das in der EU auf den Markt kommt, durchläuft unzählige Hände und Orte. In der Folge profitieren deutsche Unternehmen nicht nur von niedrigen Lohnniveaus, sondern auch von niedrigen lokalen Arbeitsschutz-, Sozial- und Umweltstandards¹ im Ausland (in der Forschung oft mit *governance gaps* umschrieben).

¹ Der Begriff Standards ist untechnisch. Im rechtlichen Kontext gibt es keinen allgemeinen, einheitlich verwendeten Begriff des «Standards». Unter «Standards» werden aber meist Normen verstanden, die nicht im nationalen (staatlichen) Rechtsetzungsverfahren zustande gekommen sind. Im hier behandelten Kontext könnte ein „Standard“ auch in einem nationalen Gesetz abgebildet sein.

Eine regulatorische Möglichkeit, diese „Auslagerung von Umweltverschmutzung“ zu beenden oder jedenfalls zu begrenzen ist die an der Wertschöpfungskette² heimischer Unternehmen anknüpfende Unternehmensverantwortung über ein „Lieferkettengesetz“ oder „Sorgfaltspflichtengesetz“. Dabei geht es im Sinne des vorsorgenden Umweltschutzes und der kumulativ auftretenden Belastungen nicht nur um die Verhinderung von konkreten Schäden vor Ort sondern auch um die Umsetzung eines höheren Schutzniveaus durch Vermeidung von Emissionen insgesamt, also die Einhaltung von (rechtlichen) Standards beim Betrieb von Anlagen oder der Extraktion von Rohstoffen und beim Einsatz von Stoffen wie Chemikalien und Pestiziden.

„Sorgfaltspflichten“ beschreibt dabei im Wesentlichen ein verbindlich anzuwendendes, vor allem verfahrensrechtliches Instrument, das – ähnlich wie bei Infrastrukturvorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung – Risiken und Gefahren für Mensch und Umwelt entlang der Wertschöpfungskette identifiziert, abschätzt, reduziert und ggf. auch abstellt, und das durch Umsetzungsvorschriften sanktioniert wird. Kurz gesagt sollen Unternehmen tun, was sie können– und im extremen Fall sogar Geschäftsbeziehungen beenden, wenn vor Ort schwere Verstöße andauern. Rechtlich ist dies vor allem über in der Kette weiterzugebende Kauf- oder Geschäftsbedingungen umsetzbar – entsprechende Klauseln gibt es heute im Geschäftsverkehr weltweit. Haftungsregelungen, die dazu führen, dass heimische Unternehmen für Schäden vor Ort verantwortlich sind, können die Einhaltung der Sorgfaltspflichten verstärken und zu mehr konkreten Sanierungsmaßnahmen im globalen Süden führen.

In Frankreich wurde eine solche Pflicht gesetzlich bereits 2017 umfassend verankert, in anderen Ländern und der EU jedenfalls Themen- oder sektorbezogen (Holz, Konfliktmineralien). Die EU-Kommission befindet sich im Prozess der Aufstellung eines Gesetzgebungsvorschlags für menschen- und umweltbezogene Sorgfaltspflichten.

Unternehmen in vielen Sektoren bilden tatsächlich ohnehin bereits selbst Standards heraus, die zur Konkretisierung und Handhabbarkeit der Sorgfaltspflicht erleichtern, sei es durch technische Normung, sei es durch vertragliche Regelungen in Unternehmensnetzwerken. Eine gesetzliche Verankerung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht greift diesen ohnehin bereits stattfindenden Prozess auf und unterstützt ihn. Das darin liegende Aufgreifen von und Anknüpfen an auch private und transnationale Standards durch Gesetze entspricht einer grundsätzlichen Tendenz im Recht, die sich insbesondere im Umweltrecht, aber auch etwa im Medizinrecht, dem Arbeitsrecht, dem Technikrecht, dem Medienrecht, Datenschutzrecht zeigt.³

II. Menschenrechte und Umweltstandards in einem LieferkettenG

² Dieser Begriff wird hier verstanden als der „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“ – so definiert im Gesetzentwurf des BMZ, siehe Fn.8.

³ Dilling, Grenzüberschreitende Produktverantwortung, S. 149 f., 155 f.

Die diesbezügliche politische Debatte in Deutschland konzentrierte sich bislang auf die Umsetzung von *internationalen* Menschenrechtsstandards⁴, wie etwa das Verbot von Kinderarbeit.

Im Hinblick auf den UN-Beschluss aufgreifenden „Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte“ sollten deutsche Unternehmen zeigen, dass sie Verantwortung übernehmen. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD von 2018 ist festgehalten, dass eine gesetzliche Regulierung erarbeitet wird, sollten sich freiwillige Maßnahmen bis 2020 als nicht wirksam erweisen. Dieser Zeitpunkt ist gekommen, nachdem nicht wie vereinbart 50 Prozent der Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten in Deutschland Sorgfaltsstandards auf freiwilliger Basis eingeführt haben. Eckpunkte für ein nationales LieferkettenG sollen nun bis Ende August 2020 vorgelegt werden (federführend durch BAMS, BMWI und BMZ).

Deutsche Umweltschutzverbände und andere Gruppen der Zivilgesellschaft und Gewerkschaften fordern, dass die Chance genutzt wird, und neben Menschenrechtsstandards auch Sorgfaltspflichten im Umweltbereich eigenständig normiert werden.

Notwendig ist dabei aus juristischer Sicht eine eigenständige umweltbezogene Sorgfaltspflicht, und nicht nur eine Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Beurteilung von menschenrechtlichen Risiken, wie teilweise vertreten wird: Umweltschäden und Verstöße gegen vorsorgendes Umweltrecht haben nicht immer Menschenrechtsbezug.⁵ Es gibt direkte oder indirekte Beeinträchtigungen von Biodiversität, Boden, Luft, Wasser und Klima, die nicht (unmittelbar⁶) mit Menschenrechtsverletzungen einhergehen und die zum Schutz der Umwelt im Rahmen von Präventionsmaßnahmen von Unternehmen trotzdem in ihre Risikoanalysen miteinbezogen werden sollten und bei Nichteinhaltung sanktioniert werden sollten. Dies ist für den OECD-Raum letztlich seit 2011 ohnehin auch schon so angelegt in den – wenn auch nicht verbindlichen – die OECD Leitsätze für Multinationale Unternehmen (2011) die Menschenrechte und Umwelt parallel und eigenständig behandeln.

III. Juristisches – Grundlagen

Sorgfaltspflichten im Umweltbereich sind im Hinblick auf den verfahrensrechtlichen Ansatz genauso zulässig und machbar wie im menschenrechtlichen Bereich. Dies scheint juristisch unstrittig.

Sie haben ggf. allerdings im Hinblick auf die konkret einzuhaltenden Standards (also materiell-rechtlich) andere Anknüpfungspunkte als im Bereich der Menschenrechte, wo über die ILO und andere Gremien bereits auf Unternehmen anzuwendende *internationale* Standards bzw. Vorgaben existieren, und ggf. auch etwas andere Anforderungen im Hinblick auf den Vollzug.

⁴ Hierzu legten Verbände der Zivilgesellschaft schon 2016 einen Gesetzesentwurf vor: *Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann*, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, 2016. Abrufbar auf: www.germanwatch.org.

⁵ Vgl. *Grosz* AJP, PJA 2017, 978, 979; Human Rights Council, Analytical study on the relationship between human rights and the environment, 16.12.2011.

⁶ Die Frage, welche Umweltbeeinträchtigungen als Menschenrechtsverletzungen betrachtet werden können ist aber durchaus im Fluss (s. die Anerkennung eines Rechts auf eine gesunde Umwelt durch diverse regionale Kataloge). Bisher werden viele Umweltschäden zumindest nach noch überwiegender Auffassung noch nicht als Verletzungen subjektiver Rechte betrachtet werden.

Sie sind in Wirkung und Anwendung tatsächlich sogar weitgehender, weil sie über Landesgrenzen und Kontinente hinweg die globale Umwelt zu schützen im Stande sind – neben den regionalen und individuellen Verbesserungen, die menschenrechtliche Standards meist im Blick haben. Dies macht sie als Instrument für den deutschen Gesetzgeber interessant, denn dieser muss die natürliche Umwelt im Sinne der heutigen und folgenden Generationen schützen (Art 20a GG) – eine Beschränkung auf umweltschädliche Emissionen oder Tätigkeiten im Inland gibt es nicht.

2018 zeigte das Öko-Institut u.a. am Beispiel von in der EU verbotenen Pestiziden wie eine umweltbezogene Sorgfaltspflicht orientiert an EU Standards bzw. Gesetzen erhebliche umweltschützende Wirkungen entfalten könnte.⁷

In einem Anfang 2019 in die Öffentlichkeit gelangten Entwurf des BMZ sind umweltbezogene Pflichten parallel zu den menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in einem umfassenden Mantelgesetz geregelt (i.F. BMZ Entwurf⁸), und in einem Bericht im Auftrag des UBA⁹ von Anfang 2020 werden konkrete Regulierungsoptionen für umweltbezogene Sorgfaltspflichten untersucht und vorgeschlagen (i.F. UBA Gutachten). In ihrem Rechtsgutachten für Umweltorganisationen zu umweltbezogenen Sorgfaltspflichten vom Juli 2020 schließlich kommen auch die Juristinnen *von Henn* und *Jahn*¹⁰ (i.F. Rechtsgutachten BUND/Greenpeace/DUH u.a.) folgendem Ergebnis:

„Ein solches Gesetz [LieferkettenG mit umweltbezogenen Sorgfaltspflichten] ist aus rechtlicher Sicht erstrebenswert, zulässig und praktisch umsetzbar. ...

Es ist ... rechtlich erstrebenswert: Der deutsche Gesetzgeber ist zum Umweltschutz verpflichtet. Diese Pflicht endet nicht an der Staatsgrenze. Mit einem LieferkettenG würde Deutschland in Europa für die Rechtssetzung zu umweltbezogenen Sorgfaltspflichten von Unternehmen Maßstäbe setzen. Zugleich würde ein solches Gesetz den europäischen Gesetzgeber in seinem Ansinnen bestärken, in diesem Bereich tätig zu werden, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den europäischen Unternehmen zu vermeiden und das level playing field für alle Unternehmen im europäischen Binnenmarkt zu bewahren. Im Ergebnis würde Deutschland mit dem Gesetz den Grundsatz des nachhaltigen Wirtschaftens, insb. eine Ressourcennutzung, bei der die natürliche Regenerationsfähigkeit der Umwelt erhalten bleibt, fördern.

Ein LieferkettenG ist rechtlich zulässig. Vorbehaltlich etwaiger welthandelsrechtlicher Aspekte, die vorliegend lediglich cursorisch geprüft werden, stehen dem Gesetz keine völkerrechtlichen, kompetenzrechtlichen oder materiell verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen.“

⁷ Öko-Institut: Umweltschutz wahrt Menschenrechte, Texte 3/2018, www.oeko.de.

⁸ Das von Journalisten veröffentlichte Dokument mit Stand vom 1. Februar 2019, kein Referentenentwurf. Das Dokument ist abrufbar unter: https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/SorgfaltGesetzentwurf_0.pdf.

⁹ UBA Texte 49/2020: Krebs et. al.: Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht - Aspekte zur Integration von Umweltbelangen in ein Gesetz für globale Wertschöpfungsketten, Februar 2020. UBA <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltbezogene-sorgfaltspflichten>

¹⁰ Rechtsgutachten: Zulässigkeit und Gegenstand umweltbezogener Sorgfaltspflichten in einem deutschen LieferkettenG – unter besonderer Berücksichtigung von Chemikalien und Biodiversität –, Dr. Elisabeth V. Henn, Dr. Jannika Jahn, Juli 2020. <https://lieferkettengesetz.de/forderungen/>

Aber wie genau werden die materiellen Pflichten geregelt und definiert, um deren Einhaltung sich Unternehmen entlang der Lieferkette bemühen und kümmern sollen, auch wenn sie rechtlich gesehen nicht selbst handeln, sondern ihre Geschäftspartner im Ausland? Was braucht es, um die Umweltsituation tatsächlich zu verbessern und nicht nur weitere Berichte und Daten zu generieren? Diese Frage ist eng verknüpft mit der Frage, wie bestimmt solche Pflichten aus verfassungsrechtlicher Sicht sein müssen (kann der Normadressat, also ein deutsches Unternehmen auf Grund der Norm wissen, was er tun soll und muss?) und ob und inwieweit ein Lieferkettengesetz, das faktisch im Ausland in Prozesse und Betriebe eingreifen will, völkerrechtlich problematisch sein kann (darf Deutschland „extraterritorial“ regulieren?).

Dies wird im Folgenden weiter geprüft (wobei kein umfassendes Gutachten vorgelegt wird, dazu wird auf das Gutachten der Umweltverbände und UBA Gutachten verwiesen, die sich allerdings im Wesentlichen mit dem BMZ Entwurf bzw. dem Entwurf von NGOs aus dem Jahr 2016 auseinander setzen) und ein konkreter Vorschlag gemacht, der – anders als die bisher vorliegenden Vorschläge – auch die möglichst weitgehende Übertragung des eines Verhaltensmaßstabs aus dem Heimatstaat, hier der EU, beinhaltet. Die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit eines solchen Ansatzes wird am Schluss der Stellungnahme anhand einiger besonders gefährlicher Chemikaliengruppen belegt.

IV. Prozessbezogene Pflichten für Unternehmen

Nach allen vorliegenden Untersuchungen ist eine prozessbezogene Pflicht als Sorgfaltspflicht auch im Umweltbereich verfassungsrechtlich unproblematisch.

Im Gutachten der Umweltverbände wird vorgeschlagen, dass bereits Unternehmen ab 250 Beschäftigte verpflichtet sein sollten, bzw. dies gemessen an Art 12 GG nicht unverhältnismäßig wäre. Dieser Schwellenwert orientiert sich an die EU-Definition von „großen Unternehmen“ bzw. der HGB-Definition von „großen Kapitalgesellschaften“. Zudem wäre es angesichts der globalen Verknüpfungen und Gestaltung des Unternehmensrecht wohl angemessen, nicht nur an den Hauptsitz eines Unternehmens anzuknüpfen, sondern auch das Unterhalten einer (relevanten) Zweigniederlassung in Deutschland für die Anwendung des Gesetzes ausreichend zu lassen.

Die Autorinnen des Gutachten der Umweltverbände schlagen eine Orientierung an den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen von 2011 vor, auf die sich viele große Unternehmen ohnehin positiv beziehen, bzw. deren Einhaltung in Geschäftsberichten versprochen wird. Die gebotene Sorgfalt ist hiernach die Einrichtung und Umsetzung eines Risikomanagementansatzes, der sich in sechs Schritte aufteilt:

1. Errichtung eines Umweltmanagementsystems
2. Risikoermittlung
3. Risikoverminderung und -vermeidung
4. Überprüfung der Umsetzung und der Ergebnisse
5. Bekanntmachung des Umgangs mit negativen Effekten
6. Wiedergutmachung.

Im BMZ Gesetzentwurf sind diese Schritte etwas anders aber hinreichend konkretisiert und bestimmt: §§ 5-7 sind der eigentliche (abstrakt umschriebene) Kern der Sorgfaltspflicht bestehend aus den Schritten Risikoanalyse, Prävention, Abhilfe. §§ 8 ff. sind Konkretisierungen/Flankierungen der Präventionsmaßnahmen, darunter Bestellung eines

Compliance-Beauftragten (§ 8), Berichterstattung und zur Dokumentation der relevanten Informationen (§ 11), Einrichtung eines Beschwerdemechanismus (§ 9).

Die Angemessenheit der Risikoanalyse richtet sich im BMZ Entwurf nach den folgenden Kriterien: den länder- und sektorspezifischen Risiken, der typischerweise zu erwartenden Schwere und Wahrscheinlichkeit möglicher Verletzungen, der Unmittelbarkeit des Verursachungsbeitrages sowie der Größe des Unternehmens und dem tatsächlichen und wirtschaftlichen Einfluss des Unternehmens auf den unmittelbaren Verursacher (§ 5).¹¹

Nach § 17 besteht die Möglichkeit, die prozeduralen Pflichten durch Rechtsverordnung zu konkretisieren.

Diese Schritte können auf Menschenrechte und Umwelt gleichermaßen eingeführt werden. Zu Gunsten der Adressaten könnte auch über positive Umweltwirkungen berichtet werden. Eine Erweiterung der Sorgfaltspflicht, die verlangt, auch die mögliche positiven Umweltaspekte und -auswirkungen der unternehmerischen Tätigkeit entlang der Lieferkette zu ermitteln, zu beschreiben bzw. positive Umweltauswirkungen zu stärken und hierüber öffentlich zu berichten, hätte den Vorteil, die Anforderungen von EMAS und ISO 14001 aufzugreifen.

V. Materielle Standards

Woran misst sich aber die Verfahrenspflicht? Was soll entlang der Lieferkette von allen Akteuren angestrebt oder eingehalten werden? Dabei gibt es – neben der Verpflichtung zur Vermeidung von (oft schwer darzulegenden) konkreten Umweltschäden – vor allem vier Ansätze:

Recht des Erfolgsorts: In mehr oder weniger allen Gaststaaten¹² (Produktion, Verarbeitung etc.) existiert Umweltrecht und gelten technische Standards und Generalklauseln zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen. Diese sind teilweise sehr fortschrittlich, ihre Wirksamkeit wird aber oft durch mangelnden Vollzug eingeschränkt. Teilweise aber sind – etwa im Bereich Gewässerschutz bzw. Schutz vor Einleitung von gefährlichen Chemikalien – die materiellen Regelungen deutlich unzureichend, wie dann eine Analyse der Umweltqualität im Einzelfall aufzeigt. Wird dieser Maßstab angelegt, fungieren deutsche Unternehmen als „Vollzugshelfer“.

Recht des Heimatstaats: Es existiert zudem eine Vielzahl von (technischen) Umweltschutzstandards bezogen auf den Betrieb von Anlagen (Emissionsgrenzwerte), Einsatzverbote (Chemikalien), Umweltqualität (Wasser, Boden, Luft) auf EU Ebene, wie auch in anderen Rechtsräumen. Es sind diese Anforderungen, die in der EU eine für die menschliche Gesundheit jedenfalls weitgehend ungefährliche Umweltsituation garantiert. Teilweise greifen diese präventiv (also im Genehmigungsverfahren für Anlagen, vor Zulassung von Produkten), teilweise bieten sie eine Grundlage für staatliches Handeln, wenn Umweltqualitätsstandards nicht eingehalten sind (z.B. Luftreinhaltewerte). Im Hinblick auf den Einsatz von gefährlichen Chemikalien und Pestiziden z.B. verbietet das EU-Recht besonders gefährliche Stoffe sogar komplett¹³, und gibt für Stoffe wie Quecksilber ein absolutes *phase out* vor.

¹¹ Zusammenfassung aus BUND/Greenpeace/DUH Gutachten, S. 19.

¹² Im BMZ Entwurf ist dies mit „Recht des Erfolgsorts“ definiert.

¹³ Vgl. für eine nicht-juristische Übersicht von Stoffrestriktionen des Chemikalienregimes unter der REACH-Verordnung, (EG) Nr. 1907/2006 vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) unter: <https://echa.europa.eu/de/substances-restricted-under-reach>

Diese Anforderungen und Grenzwerte richten sich bereits teilweise an Unternehmen, nämlich Betreiber von Anlagen, Produzenten, etc. Sie zu übertragen erfordert eine Transferleistung, ist aber durchaus möglich. Ein solcher „Export“ des Regelungsstandards des Heimatstaates¹⁴ über Unternehmensstandards wird z.B. im „EMAS Global“-Leitfaden der Europäischen Kommission angedeutet.

Internationale Abkommen: Einige konkrete Verhaltensgebote oder -verbote ergeben sich direkt und detailliert aus (eigentlich nur zwischen Staaten geltenden) internationalen Abkommen¹⁵, etwa aus dem Stockholm Abkommen (POP), das langlebige organische Schadstoffe im internationalen Handel verringern soll und teilweise verbietet. Betroffene Stoffe sind vor allem Insektizide und Pestizide wie Dieldrin, Chlordan und Aldrin, erfasst sind auch polychlorierte Biphenyle (PCB).¹⁶ Die Liste der persistenten organischen Stoffe, die das Abkommen in Anhang A (in Bezug auf verbotene Substanzen) und B (mit Blick auf die zu reduzierenden Substanzen) aufzählt könnte von Unternehmen direkt übernommen werden – Inhalt der Sorgfaltspflicht wäre dann, sicher zu stellen, dass Stoffe auf Liste A entlang der Lieferkette nicht eingesetzt werden und diese auf Liste B so weit wie möglich reduziert werden. Aus Umweltsicht sind allerdings die konkreten technischen und stoffbezogenen Pflichten in internationalen Abkommen bei weitem nicht ausreichend – selbst wenn sie in allen Vertragsstaaten vollständig umgesetzt wären.¹⁷ Aus internationalen Abkommen ergeben sich ansonsten – auf Ebene der staatlichen Pflichten – eine Fülle von Generalklauseln zum Schutz von Luft, Wasser, Klima etc., oft eine Art allgemeiner Vermeidungspflicht bzw. Verbesserungspflicht, die sich entlang der Lieferkette konkretisieren ließen. Würden diese sämtlich vorsorgend von Staaten umgesetzt, wäre die Umweltsituation und die Zielerreichung bei den SDG sicher eine andere.

Offensichtlich ist als Voraussetzung für eine Anknüpfung an Sorgfaltspflichten, dass diese internationalen Verpflichtungen auf Unternehmen schlüssig übertragbar sein müssen. Nicht auf die Unternehmensebene übertragbar scheinen aber lediglich nationale Zielbestimmungen, Verpflichtungen zum Aufstellen von staatlichen Aktionsplänen, Ausweisung von nationalen Schutzgebieten etc.

Schranken ergeben sich für diese Ansätze aus dem gesunden Menschenverstand. Keine Definition darf dazu führen, dass eine Sorgfaltspflicht ein Unternehmen im Gastland dazu „zwingt“ unrechtmäßig im Sinne des Rechts des Erfolgsorts zu handeln, jedenfalls solange dieses nicht völkerrechtswidrig ist.

Als weiterer Anknüpfungspunkt für einen (internationalen) Standard dient hier auch noch das sog. *soft law*, also nicht völker-vertragsrechtlich geregelte **privat gesetzte Standards**. Diese werden im Kontext von Sorgfaltspflichten vielfach beschrieben, weil ohnehin bereits unternehmensseitig eingesetzt werden. Allerdings kommt ein Außenverweis auf (private) soft

¹⁴ UBA Gutachten, S. 40.

¹⁵ Internationale Abkommen sind Völkerrecht, also Regelungen einer internationalen hoheitliche Rechtsordnung, festgelegt zwischen Staaten als gleichrangigen Rechtssubjekten. Im Umweltbereich gibt es heute mehr als 1000 bi- oder multilateralen Verträge, vgl. Buck/Verheyen, Umweltvölkerrecht, in Koch/Reese, Umweltrecht, 2018.

¹⁶ BUND/Greenpeace/DUH Gutachten, S. 45.

¹⁷ Dazu UBA Gutachten, S. 36

law Standards aus verfassungsrechtlichen Gründen wohl als Pauschalverweis nicht in Betracht.¹⁸

Die möglichen Regelungsansätze beschreibt das UBA Gutachten dogmatisch richtig:

„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, zum anderen können die maßgeblichen *umweltbezogenen Verhaltensstandards* generalklauselartig umschrieben werden, sodass die Sorgfaltspflicht (positiv) auf die Einhaltung dieser Verhaltensstandards zielt¹⁹

Die deutsche (und inzwischen auch EU) Rechtstradition verfolgt vor allem den zweiten, verhaltensbezogenen, Ansatz – sie verfolgt den Ansatz des vorsorgenden Umweltschutzes vergleichsweise konsequent, und vermeidet, was etwa bei der Anwendung des Umweltschadengesetzes in Deutschland zu einer sehr reduzierten Bedeutung des USchadG führt: Probleme beim Fassen und Nachweis eines Schadens und seiner Verursachung mit Kausalität in komplexen Sachverhalten. Es wird weitgehend präventiv gehandelt.

VI. Vorschläge

1. BMZ-Entwurf

Der Entwurf enthält beide Ebenen: zum einen die objektive, vorsorgende Ebene – also letztlich das Einhalten und Erfüllen von (gesetzlichen) Standards, siehe oben, und das Vorliegen bzw. das Drohen eines Schadens an Umweltgütern (Generalklausel).

Gegenstand der Sorgfaltspflicht ist nach dem BMZ-Entwurf zum einen die Einhaltung „grundlegender Anforderungen des Umweltschutzes“, wobei für die Anforderungen an das Recht des Erfolgsorts, die für die Bundesrepublik verbindlichen internationalen Abkommen und den internationalen Stand der Technik abgestellt wird, und zum anderen „die Vermeidung von Umweltschädigungen“ (Generalklausel), das heißt eine direkt oder indirekt eintretende, feststellbare nachteilige Veränderung der Umweltmedien Luft, Wasser, Boden, Klima, Biodiversität und der natürlichen Lebensgrundlagen und deren Funktion (§ 4 Abs. 2 und 3 i. V. m. § 3 Nr. 1, 8 und 9). Eine Verletzung liegt nach § 3 Nr. 10 vor im Falle einer „nicht nur unerheblichen Verletzung grundlegender Anforderungen des Umweltschutzes oder Umweltschädigung“.

Der Entwurf sieht vor, dass die Pflichten konkretisiert werden können (nicht konstitutiv) durch Rechtsverordnung, und zwar im Wege von branchenspezifischen oder länderspezifischen Ergänzungen (§ 17 Satz 1 Nr. 1).

Ein Hinweis auf das Recht des Gastlandes scheint offensichtlich. Die Nachteile und Unschärfen bzw. das daraus resultierende nicht ausreichende Schutzniveau, auch beim Anknüpfen an internationale Abkommen wurde oben beschrieben.

Welche Chancen für die Umwelt bietet der Anknüpfungspunkt „internationaler Stand der Technik“?

¹⁸ UBA Gutachten, S. 41.

¹⁹ UBA Gutachten, S. 43.

Die Anforderungen, die sich aus dem „internationalen Stand der Technik“ ergeben, gehören nach § 3 Nr. 8 Buchst. c) zu den grundlegenden Anforderungen des Umweltschutzes. Der Begriff „internationaler Stand der Technik“ wird bisher – soweit ersichtlich – in deutschen Gesetzen und Verordnungen aber nicht genutzt, so dass nicht auf eine bereits entwickelte Auslegung zurückgegriffen werden kann. Dies führt zu einer gewissen Unsicherheit bei der Anwendung. Grundsätzlich ist es aber zulässig, dass der Gesetzgeber unbestimmte Rechtsbegriffe nutzt und die Konkretisierung der Rechtswissenschaft und Verwaltungs- und Gerichtspraxis überlässt. Nichts Anderes ist etwa jahrzehntelang im deutschen Immissionsschutzrecht geschehen.

Der Begriff „Stand der Technik“ umfasst als Technikstandard den „Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen, der nach herrschender Auffassung führender Fachleute das Erreichen des gesetzlich vorgegebenen Zieles gesichert erscheinen lässt. Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen oder vergleichbare Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen müssen sich in der Praxis bewährt haben oder sollten – wenn dies noch nicht der Fall ist – möglichst im Betrieb mit Erfolg erprobt worden sein.“²⁰ Im Umweltrecht beschreibt er die Anforderungen an praktische Vorrichtungen zum Schutz vor schädlichen Umweltauswirkungen, die eine genehmigungsbedürftige Anlage erfüllen muss. Der Begriff wird in § 3 Abs. 6 BImSchG, § 3 Nr. 11 WHG und § 3 Abs. 28 KrWG nahezu gleichlautend definiert und dem europarechtlichen Begriff „die besten verfügbaren Techniken / best available techniques“ angeglichen: „Stand der Technik ist 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 [der jeweiligen Rechtsnorm] aufgeführten Kriterien zu berücksichtigen.“

Die Verweisung auf den Stand der Technik ist - gemessen an den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebotes - auch nicht zu unbestimmt.²¹

Für Industrieanlagen in der EU wird der Stand der Technik / die besten verfügbaren Techniken nun zudem durch (verbindliche) BVT-Merkblätter konkretisiert, was die Rechtsanwendung erleichtert und die effektive Durchsetzung von Umweltstandards ermöglicht.

Der Begriff des „internationalen Stand der Technik“ zielt erkennbar darauf ab, den „Stand der Technik“ nicht allein anhand der in Deutschland oder Europa erreichten technischen Entwicklung zu definieren, sondern regionale Unterschiede im Hinblick auf verwendete technische Verfahren berücksichtigen zu können. Er soll Unternehmen dazu bringen, auf Ihre Partner entlang der Lieferkette einzuwirken, damit diese mehr technischen und vorsorgenden Umweltschutz betreiben, ohne ihnen den EU Standard direkt „aufzuzwingen“. Das UBA Gutachten erwägt dabei, es sei „nicht auszuschließen, dass dadurch die Wirtschaftlichkeit industrieller Wertschöpfung in Ländern des globalen Südens beeinträchtigt wird, sodass unter

²⁰ Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Rn. 256.

²¹ BVerfGE 49, 89 /134 ff.

Umständen auch entwicklungspolitisch erwünschte Investitionen deutscher Unternehmen in Ländern des globalen Südens unterbleiben können“²²

Der Bezug auf den internationalen Stand der Technik ist sinnvoll als Anknüpfung an einen Fortschritt, der im technischen Bereich erreicht wird. Der Bezug hat zudem, den Vorteil, dass er dynamisch ist, in dem Sinne, dass sich die Anforderungen an die materielle Sorgfaltspflicht weiterentwickeln, wenn sich die technischen Verfahren weiterentwickeln, ohne dass eine Gesetzesänderung nötig wird.

Die durch die Unbestimmtheit des Begriffs entstehende Unsicherheit ließe sich vermeiden, indem stattdessen auf den etablierten Begriff „Stand der Technik“ abgestellt wird, gleichzeitig die Berücksichtigung regionaler Unterschiede ermöglicht wird durch eine Öffnungsklausel, die jedoch ein Unterschreiten des Stands der Technik ermöglicht, wenn der Unternehmer nachweist, dass diese Unterschreitung erforderlich ist.

2. UBA-Gutachten

Im UBA-Gutachten beziehen die Autoren differenzierend Stellung und beleuchten Vor- und Nachteile. Der alleinige Verweis auf Völkerrecht ist aber nach Ansicht der AutorInnen nicht ausreichend, ebenso wenig der alleinige Verweis auf Gaststaatenrecht. Soft Law wird jedenfalls als pauschaler, dynamischer Verweis aus verfassungsrechtlichen Gründen ausgeschlossen.

Im Hinblick auf die negative, auf Vermeidung von Schäden bezogene Generalklausel ist es auch aus Sicht der Autoren notwendig, eine Erheblichkeitsschwelle oder einen Wesentlichkeitsvorbehalt vorzusehen. Die Autoren weisen darauf hin, dass dann 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.“²³ Zum anderen ist eine darüber hinausgehende Schwere der Umweltbeeinträchtigung bei der Bestimmung der Angemessenheit der Sorgfaltsanforderungen relevant.“

Die Kombination dieser Vermeidungspflicht mit einer positiven, verhaltensbezogenen Pflicht wird favorisiert.

Es wird kein konkreter Bezug zum Recht des Heimatstaates vorgeschlagen, sondern vorsichtig im Hinblick auf einen pauschalen Verweis wie folgt argumentiert:

„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.“²⁴

Gleichzeitig könne eine solche Anforderung auch zu einem erwünschten Technologietransfer führen, aber „Ob und unter welchen Voraussetzungen (entwicklungspolitisch) unerwünschte

²² UBA Gutachten, S. 45.

²³ Hier besteht also erneut eine Parallele zur UVP, wo die Erheblichkeitsschwelle der Umweltwirkungen bereits beim Eingreifen der prozeduralen Verpflichtung greift.

²⁴ UBA Gutachten, S. 45.

Nebeneffekte oder der erwünschte Technologietransfer bewirkt wird, lässt sich hier nicht pauschal beantworten.“

3. BUND/Greenpeace/DUH-Gutachten

Im Gutachten der Umweltverbände wird folgende Klausel vorgeschlagen, und zwar auf Grundlage und zur besseren Anwendbarkeit des BMZ Entwurfs. Heimatstaatenregelungen werden nicht weiter geprüft. Es wird wiederum eine Generalklausel mit konkreten verhaltensbezogenen Umweltvorschriften/Anforderungen verknüpft.

Gegenstand der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht ist die Verhinderung von direkten oder indirekten nachteiligen Veränderungen der natürlichen Funktionen¹⁷⁷ der Umweltmedien Boden, Luft, Wasser, Biodiversität und globales Klima, die geeignet sind, Gefahren für den Einzelnen oder das Wohl der Allgemeinheit herbeizuführen. Bei der Wahrnehmung ihrer Sorgfaltspflichten haben Unternehmen insbesondere zu berücksichtigen:

- (a) die Einhaltung der Umweltvorschriften am Erfolgsort und
- (b) die im Anhang genannten Anforderungen, wie sie sich aus den für die Bundesrepublik verbindlichen internationalen Abkommen ergeben.

Die Generalklausel hat hier zwar zunächst eine hohe Bedeutung, weil die Schwelle eines Verstoßes niedrig liegt („geeignet sind“), die Pflicht wird aber wiederum auf schwerwiegende und wahrscheinliche nachteilige Veränderungen begrenzt. Dies werde vor allem erreicht, weil die Schädigung „geeignet sein muss, Gefahren für den Einzelnen oder das Wohl der Allgemeinheit herbeizuführen.“ Damit werden – so die Autorinnen – in der Zusammenschau mit § 5 Abs. 2 des BMZ-Entwurfs schwerwiegende Veränderungen erfasst. Diese Einschränkung verhindere, „dass jede wirtschaftliche Aktivität gleichbedeutend mit einer Umweltbeeinträchtigung ist und jedes noch so geringe Risiko zu ermitteln und zu verhindern ist.“²⁵

Die AutorInnen beziehen sich grundsätzlich auf international anerkannte Definitionen für einzelne Umweltgüter zu verwenden, und (richtig) nicht etwa auf das USchadG, das für Schäden im Ausland kaum anwendbar ist.

Der verhaltensbezogene Standard ist – zunächst und ohne weitere Tätigkeit des Gesetzgebers – weniger weitgehend als im BMZ Entwurf. Im Hinblick auf den Verweis auf völkerrechtliche Abkommen sind die Autorinnen der Auffassung, dass ein pauschaler Verweis den Bestimmtheitsanforderungen nicht entsprechen würde, sondern eine Auflistung von konkret anwendbaren Anforderungen erforderlich ist.

Als verweisungsfähige Vorgaben identifizieren die Autorinnen etwa Art. 6 und Annex D des Minamata-Abkommens über Quecksilber. Dieser schreibt vor, dass Goldabbau unter Nutzung von Quecksilberinstrumenten reduziert und, wenn möglich, völlig eliminiert werden soll, und dass der Quecksilberausstoß etwa in Kohlekraftwerken zu reduzieren ist. Verweisungsfähig ist danach auch etwa Stoffliste der Stockholmer POP-Konvention (Anhang A (in Bezug auf verbotene Substanzen) und B (mit Blick auf die zu reduzierenden Substanzen)), und das Exportverbot von gefährlichen Abfällen aus dem Basler Übereinkommen, oder das Einleitverbot von Öl aus dem MARPOL Übereinkommen.

²⁵ BUND Gutachten, S.39.

Regelungen des Heimatstaates können bei diesem Vorschlag ggf. über die negative Generalklausel einfließen, weil sie exemplarisch deutlich machen, welche Maßnahmen und Techniken positiv zum Schutz geeignet sind. Sie können auch als positiver Verhaltensstandard indirekt über Verweisungen in internationalen Übereinkommen auf „beste verfügbare Techniken“ einfließen. Letztlich schlagen die Autorinnen vor, dass der Gesetzgeber Generalklauseln in internationalen Abkommen konkretisiert über Vorschriften auch aus dem europäischen Recht, etwa der REACH-Verordnung.

Diese Verhaltensstandards würden aber erst dann Gegenstand der Sorgfaltspflicht, wenn der Gesetzgeber sie konkretisiert in einem Anhang oder einer Verordnung (konstitutiv).

4. Erweiterung des BUND/Greenpeace/DUH-Gutachtens

Im Gutachten der Umweltverbände werden Heimatstaatenregelungen nicht weiter geprüft. Um den Vorschlag zu erweitern, wird diese Möglichkeit nun ausdifferenziert. Aus Sicht der Verfasserin ist eine vom Menschenrechtsschutz unabhängige umweltbezogene Sorgfaltspflicht im Lieferkettengesetz zu verankern. Dabei muss mindestens die Schadensvermeidung über eine Generalklausel gesichert werden, etwa die im Gutachten der Umweltverbände vorgeschlagene oder auch die Formel des BMZ Entwurfs.

Zusätzlich ist aber ein konkreter Verweis auf Zielnormen des europäischen technischen Umweltschutzes (Betriebsbezogen) als verhaltensbezogene Pflicht neben dem Gaststaatenrecht erforderlich. Ein solcher Verweis ist klar und bestimmt – jedes Unternehmen kann ohne weiteres den geltenden EU Standard ermitteln. Ein Verweis auf internationale Abkommen könnte dann – wenn diesbezüglich Bestimmtheitsbedenken bestehen – ggf. sogar unterbleiben.

Schon aufgrund des Schutzauftrags des Art 20a GG muss ein Lieferkettengesetz angesichts der erheblichen Zielabweichungen im Hinblick auf den Schutz letztlich aller Umweltgüter und der globalen Umwelt dabei helfen, auch ohne konkreten, nachweisbaren Schaden vorsorgende Umwelt-Regelungen umzusetzen.

Das Gesetz kann international Vertragsbedingungen und -verhältnisse als Vollzugsvehikel außerhalb staatlicher Vollzugsmechanismen nutzen. Es reguliert nicht etwa extraterritorial, sondern knüpft Pflichten lediglich bei denen in Deutschland ansässigen Unternehmen an. Eine völkerrechtswidrige Regelung ist fernliegend.

Dies kommt uns allen zugute, da heute nahezu alle Emissionen und Tätigkeiten global wirken.

Dabei ist auch folgender politisch-wirtschaftlicher Aspekt zu berücksichtigen:

Lieferketten sind eigentlich Wertschöpfungsketten. Wenn wir zulassen, dass an einzelne Wertschöpfungsschritte außerhalb der EU geringere Ansprüche gestellt werden als innerhalb der EU, dann geben wir damit einen Impuls, diese Wertschöpfungsschritte in die Länder mit geringeren Standards auszulagern (Umweltauflagen als Standort-Nachteil). Damit fördern wir Arbeitsplatzverluste bzw. auch off-shoring und outsourcing und verschlechtern die Umwelt- und Sozialbedingungen des spezifischen Wertschöpfungsprozesses als Ganzes. Wenn wir im Gegenteil inländische Standards zum Maßstab der Importe von Vorprodukten und Dienstleistungen machen, erreichen wir einerseits entweder eine deutlich sauberere Gesamtwirtschaft. Oder - falls diese Standards im dem konkreten Tätigkeitsland/ Gastland nicht verbindlich einhaltbar sind - den ökonomisch wünschenswerten Umstand, dass diese

Vorprodukte und Dienstleistungen dort hergestellt /erbracht werden müssen wo er eingehalten werden kann: die Kompetenz der sauberen Wertschöpfung also als Standort-*Vorteil*.

Ist wirtschaftlich die kleinststeilige Arbeitsteilung, die die Nachvollziehbarkeit der Standard so schwierig macht, wirklich gewünscht? Das Stecknadelbeispiel von Adam Smith in seinem *Wohlstand der Nationen* ist kaum mehr praktikabel, denn dieser hatte vor 250 Jahren natürlich einen weniger komplexen Sachverhalt im Kopf als die Globalisierung heute tatsächlich hervorgebracht hat.

Das Lieferkettengesetz muss also im Sinne des Art 20a GG dabei helfen, die Umweltsituation insgesamt zu verbessern, und das auch durch die Globalisierung und den internationalen Handel deutlich verstärkte *race to the bottom* und *tragedy of the commons* aufzuhalten - vor allem in Zeiten, da der Abschluss globaler, bindender Umweltabkommen immer schwerer wird.

Es ist auch angemessen, dass sich deutsche Unternehmen entlang ihrer Wertschöpfungskette darum kümmern, dass möglichst hohe Produktions- und Betriebsstandards eingehalten werden. Dabei dient das Unionsrecht als guter Zielwert vor allem in Hinblick auf den technischen Umweltschutz. Eine Erfolgspflicht mit Blick auf die Einhaltung umweltrechtlicher Vorgaben und Standards enthält das Gesetz ohnehin nicht. Diese wäre auch nicht umsetzbar, denn ob ein Produktionsprozess, eine Anlage o. ä. im Ausland umgestaltet wird, liegt nicht in der Hand des deutschen Unternehmens oder des deutschen Gesetzgebers. Dieser kann insoweit lediglich eine Bemühenspflicht regulieren, und im Extremfall verlangen, dass das deutsche Unternehmen die Lieferbeziehung bzw. das Glied in der Wertschöpfungskette beendet oder austauscht. Gegen eine solche Anforderung spricht weder EU noch Völker- noch Verfassungsrecht. Vielmehr ist sie etwa in Frankreich allgemein und in Bezug auf andere Themenbereiche bereits Bestandteil der EU-Rechtsordnung.

Ein Konflikt zwischen verschiedenen Regelungen (Gastland/Erfolgsort - internationaler Standard - EU Schutzniveau) tritt bei diesem Ansatz nicht auf, auch wenn eine bestimmte Produktion oder Einsatz von Produkten im Produktionsland erlaubt sind (oder positiv genehmigt) wäre nach der folgenden Regelung die Abweichung vom höheren EU Standard jedenfalls zu rechtfertigen.

Vorschlag Gesetz

Eine umweltbezogene **Sorgfaltspflicht** könnte (hier angenommen außerhalb eines umfassenden Mantelgesetzes, wie es der BMZ Entwurf darstellt) etwa wie folgt aussehen:

... **sind verpflichtet**, die tatsächlichen und potenziellen Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit auf die Umwelt (§ 2 Abs. 1 Nr. 1-3 UVPG) jährlich zu ermitteln, zu bewerten und zu priorisieren (Risikoanalyse). ²Liegen Anhaltspunkte für einen erheblichen Umweltschaden oder dessen wahrscheinliches Eintreten, eine Verletzung von umweltbezogenem Recht am Tätigkeitsort, oder von sich aus internationalen Abkommen ergebenden Anforderungen, sowie nicht zu rechtfertigende Abweichungen von der Anwendung der für den konkreten Sachverhalt oder Branche relevanten umweltbezogenen Vorschriften der EU, insbesondere der besten verfügbaren Technik bei Anlagen und Prozessen vor, sind diese anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls vor Ort zu überprüfen und dabei die Betroffenen sowie Gewerkschaften und relevante Nichtregierungsorganisationen vor Ort einzubeziehen (Ermittlungspflicht).

³Es sind angemessene Maßnahmen zur Verhinderung von Verletzungen der Pflichten gemäß Satz 2 zu ergreifen (Präventionsmaßnahmen) und bestehende Verletzungen soweit wie verhältnismäßig möglich zu beenden (Abhilfemaßnahmen), als letztes Mittel auch die Beendigung von Geschäftsbeziehungen.⁴ Diese Pflichten gelten in Bezug auf die gesamte Wertschöpfungskette des Unternehmens.

Sinnvoll ist dazu eine **Verordnungsermächtigung**²⁶

„Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Einzelheiten zu den in § X verankerten Pflichten zu regeln und zu diesem Zweck insbesondere Vorschriften zu erlassen

- a) über sektorübergreifende und -spezifische Mindestanforderungen zur weiteren Konkretisierung der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht,
- b) zur Konkretisierung der Voraussetzung für die gerechtfertigte Abweichung von umweltbezogenen Vorschriften
- c) zur Konkretisierung der spezifischen Anforderungen die sich aus internationalen Abkommen ergeben.“

Im Hinblick auf die **Umsetzung** der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht ist auf die Besonderheit einzugehen, dass in vielen Fällen subjektive Rechte nicht verletzt sein werden, sodass eine Klagebefugnis zur Umsetzung der Sorgfaltspflicht ohne konkrete Verankerung eines Verbandsklagerechts oder ähnlichem fehlen könnte. Es ist daher aus Sicht der Verfasserin folgendes erforderlich:

- 1) Wenn es im Gesetz wie im Entwurf des BMZ eine Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsakten gibt:

Das UmwRG wird wie folgt geändert:

In § 1 Abs. 1 wird nach Ziff. 6 eingefügt eine Ziffer 7:

„7. Entscheidungen über Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen nach § x des Lieferkettengesetz.“

Die bislang im BMZ-Entwurf vorgesehene Überwachungs- und Umsetzungsregelung (vor allem eine Aufsichtsbehörde mit OWiG Befugnissen) ist sinnvoll und wird grundsätzlich unterstützt, ist aber im Hinblick auf umweltbezogene Sorgfaltspflichten nur eingeschränkt wirksam. Die vorgeschlagene Regelung würde bei Unterlassung von behördlichen Umsetzungsmaßnahmen (zum Beispiel Bußgelder oder Anordnungen anderer Art) gegenüber verpflichteten Unternehmen eine gerichtliche Überprüfung der behördlichen Handlung oder Unterlassung ermöglichen.

- 2) Wenn es im zukünftigen Lieferkettengesetz keine Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsakten oder behördlichen Aufsichtsmaßnahmen gibt muss eine neue Umsetzungsmodalität geschaffen werden:

²⁶ Hier ist zu betonen, dass es sich anbietet, eine VO Ermächtigung nicht allein auf das BMWi zu übertragen, weil es sich bei den Sorgfaltspflichten um ein Instrument der Unternehmensorganisation handelt. Gerade bei der Konkretisierung der materiellen Pflichten bietet es sich an, das Fachministerium zu ermächtigen und nur im Hinblick auf die prozeduralen Pflichten (Ablauf der Risikoanalyse etc.) an das BMWi zu verweisen.

(Bezug: § 9 Beschwerdemechanismus aus dem BMZ Entwurf)

„Im Hinblick auf die Erfüllung der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht nach § X sind anerkannte Umwelt-Vereinigungen nach § 2 Umweltrechtsbehelfsgesetz im Beschwerdeverfahren antragsbefugt. Weigert sich ein Unternehmen, das Beschwerdeverfahren durchzuführen, steht diesen der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten offen, dies gilt auch für die gerichtliche Feststellung der Angemessenheit von Präventions- oder Abhilfemaßnahmen.“

Diese Regelung würde eine Umsetzung der Sorgfaltspflicht über die Zivilgerichte, angestoßen durch Umweltverbände ermöglichen. Dies wäre zwar eine neue Klageart im Zivilrecht, m.E. nach aber notwendig zur völkerrechtskonformen Umsetzung im Hinblick auf die Aarhus Konvention. Diese spricht nämlich lediglich davon, dass die Einhaltung von umweltbezogenen Vorschriften gerichtlich oder anderweitig überprüft werden müssen (Art 9.3).

Die Verletzung der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht sollte zudem - wie im BMZ Entwurf vorgesehen und im UBA Gutachten bestätigt – Gegenstand einer zivilrechtlichen Haftung werden.

VII. Zu den Bestimmtheitsanforderungen

Maßgeblich für den verfassungsrechtlich gebotenen Bestimmtheitsmaßstab ist allgemein, ob sich für die betroffenen Normadressaten (Unternehmen, die der Sorgfaltspflicht unterliegen) die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe der allgemeinen Auslegungsregeln erschließen lassen (neben dem Wortlaut insb. Zweck, Systematik und Entstehungsgeschichte).

Das Bestimmtheitsgebot wird aus Sicht der Autorin im Kontext umweltbezogener Sorgfaltspflichten überbewertet. Die vorliegenden, hier ausgewerteten Gutachten tun dies letztlich nicht, es hält sich aber offensichtlich im politischen Raum die Auffassung, dass eine Generalklausel, oder ein verhaltensbezogener Standard ohne detaillierte, zum Beispiel branchenspezifische Konkretisierung, ausgeschlossen sein könnte.

Im gesamten Umweltrecht Deutschlands und der Europäischen Union wird mit Generalklausel und unbestimmten Rechtsbegriffen gearbeitet, die teilweise extrem auslegungsbedürftig sind, wie etwa der Begriff „Stand der Technik“. Sowohl das Immissionsschutzrecht als auch etwa das Gewässerschutzrecht ist dynamisch ausgestaltet, sodass Unternehmen und Betreiber auf den Verhältnismäßigkeitsmaßstab als Schranke der Beschränkung ihrer Berufsausübung bzw. Eigentumsrechts zurückgreifen müssen. Einen abschließenden Bestand an technischen Regeln gibt es nicht.

Die schärfsten Bestimmtheitsanforderungen sind sicherlich im strafrechtlichen Bereich anzulegen, hier ist -wie das UBA Gutachten darlegt- zu beachten, dass das Bundesverfassungsgericht sogar 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 gehalten hat.²⁷ Ähnlich offene Tatbestände finden sich im speziellen Umweltstrafrecht.

²⁷ BVerfG, Beschluss vom 26. 4. 2000 - 2 BvR 1881/99 u.a., NJW 2000, 3417.

Keine Probleme bereiten aus Sicht des Bestimmtheitsgebots zunächst die prozeduralen Pflichten für die Anwendung der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht – selbst ohne Konkretisierung im Wege einer Rechtsverordnung (dies ist etwa in BMZ Vorschlag vorgesehen). Insoweit argumentiert wird, dass eine Generalklausel oder eine verhaltensbezogene Pflicht zu unbestimmt sei, ist zu fragen, auf welcher Ebene dies der Fall sein soll.

Auch für die oben (von der Verf., BMZ und weiteren Gutachten) vorgeschlagenen materiellen Sorgfaltspflichten greift der Einwand der mangelnden Bestimmtheit nicht. Der materielle Verhaltensstandard, ob negativ oder positiv definiert, bestimmt zunächst einmal das Ziel für die Durchführung der Risikoanalyse und Vorschläge für Vermeidung und Verringerung von Umweltbelastungen und deren Umsetzung.

Wird der hier gemachte Vorschlag angenommen, ist das Ziel wohl unstreitig bestimmt genug, nämlich die möglichst weitgehende Übernahme von europäischen vorsorgenden Umweltstandards. Diese wären schon nach dem gesunden Menschenverstand nur insoweit anwendbar, als sie das konkrete Verfahren, die Produktion, den Kontext der Dienstleistung überhaupt erfassen können. Es ist nicht erforderlich, dies separat zu regeln.

An mehreren Stellen der Verpflichtung wird gegebenenfalls eine Unmöglichkeit der Erfüllung vorliegen, entweder aus Erkenntnisgründen oder weil bestimmte Standards auf Anlagen im Ausland nicht übertragbar sind (Angemessenheit). Auch das ist aus rechtlicher Sicht unproblematisch, weil eine Rechtsfolge daran nicht gebunden ist.

Aus hiesiger Sicht ist auch der in BMZ Entwurfs enthalten Vorschlag eines „internationalen Stand der Technik“ ausreichend bestimmt (siehe oben). Problematischer sind hier in der Tat gegebenenfalls die Verweise auf Anforderungen aus dem Völkerrecht.

Wird der hier vorgeschlagene Maßstab im Hinblick auf nicht zu rechtfertigende Abweichungen angenommen, wäre das Unternehmen gefordert im prozeduralen Verlauf die Abweichung zunächst zu benennen, und dann Gründe für die Rechtfertigung anzuführen. Hier sind so vielfältige Fallgestaltungen denkbar, dass es sich aus Sicht der Verfasserin verbietet, dieses Tatbestandsmerkmal genau zu formulieren.

Im Hinblick auf die Eingriffsintensität ist ohnehin allein die Möglichkeit der zivilrechtlichen Haftung für Schäden im Ausland geeignet, Bestimmtheitsanforderungen tiefer gehend zu prüfen, wenn denn überhaupt das Vermögen an dieser Stelle geschützt ist (Grundrechtsgewährleistung, hier ggf. Art. 2 GG). Denkbar ist, dass über die zivilrechtliche Haftungsanordnung über Rechtsträger Grenzen hinaus ein deutsches Unternehmen für ganz erhebliche Umwelteinwirkungen und damit Kosten verantwortlich gemacht wird.

Hier ist auf folgendes hinzuweisen: es erscheint schwer vorstellbar, dass die zivilrechtliche Haftung an der reinen Nichtbefolgung von Verhaltensstandards anknüpfen könnte, in Abwesenheit eines Schadens. Tatsächlich geht es hier also um die Möglichkeit, dass etwa eine ausländische Kommune²⁸ oder andere Akteure, die Aufräum- oder Sanierungsarbeiten durchführen, Kosten vor deutschen Gerichten einklagen können. Die Bestimmtheitsanforderungen sind hier schon deswegen nicht besonders zu beachten, oder die Haftung zu beschränken, weil im Zivilrecht jeder Jurisdiktion sowohl die Bestimmung des Schadens als

²⁸ Insoweit diese nicht direkt staatliche / öffentliche Aufgaben wahrnimmt, dann ggf. keine internationale Gerichtsbarkeit. Dies wäre also hier ggf. im Gesetz positiv klarzustellen.

auch die Bestimmung des Verhaltensmaßstabs unbestimmt ist und bleibt. Es wird verwiesen auf § 823 Abs. 1 BGB und die immer wieder auftretende Schwierigkeit, im Einzelfall Verkehrssicherungspflichten zu bestimmen. Deutsche Gerichte sind in der Lage, dies im Einzelfall zu bewältigen.

Die Rechtsprechung zum Umweltschadensgesetz zeigt, dass gegebenenfalls die vollständige Erfüllung einer prozeduralen Sorgfaltspflicht, bei der die Verhinderung/Vermeidung für ein deutsches Unternehmen nicht möglich war, zur Exkulpation führen kann.²⁹

Der oben vorgeschlagenen Regelung stehen daher keine verfassungsrechtlichen Schranken entgegen.

VIII. Beispiel Chemikalieneinsatz in der Textilindustrie

Im Hinblick auf den Einsatz von in der EU verbotenen Pestiziden hat das Öko-Institut bereits 2018 in einer Fallstudie heraus gearbeitet, welche erheblichen positiven Wirkungen eine unternehmerische Sorgfaltspflicht mit dem Inhalt hätte, dass zumindest alle in der EU verbotenen Pestizide auch in der Wertschöpfungskette nicht eingesetzt werden dürfen. Auch wenn alle Pestizide toxisch, und daher potenziell gefährlich sind, kann zumindest angenommen werden, dass die Wirkstoffe, „die in der EU nicht zugelassen sind ein so signifikantes Gesundheits- und oder Umweltrisiko darstellen, dass sie auch außerhalb der EU nicht eingesetzt werden sollten. Es kommt hinzu, dass gerade in Schwellen- und Entwicklungsländern die Voraussetzungen für eine sichere Anwendung oft nicht gegeben sind. So können die Bauern und Landarbeiter teilweise die Sicherheitshinweise nicht lesen oder sie verfügen nicht über die notwendige Schutzkleidung...“³⁰

Die Liste der in der EU verbotenen Wirkstoffe ist nicht identisch mit der POP-Konvention. Die entsprechende positive Wirkung würde also nur entfaltet, wenn über eine verhaltensbezogene Verpflichtung auch Heimatstaatenrecht, hier also EU-Recht in Bezug genommen werden kann.

Dasselbe gilt etwa für besonders gefährliche Chemikaliengruppen, die bei der Herstellung von Textilien eingesetzt werden. Grob gesagt sind u.a. über die europäische REACH Verordnung vielfältige Chemikalien entweder verboten oder im Einsatz nur reduziert zulässig. Viele dieser Chemikaliengruppen sind nicht nur nicht organisch abbaubar, sondern insoweit persistent, als dass sie sich über Gewässer in die gesamte globale Umwelt ausbreiten.

Als Beispiele für solche Chemikaliengruppen seien hier die per- und polyfluorierten Alkylsubstanzen (PFAS) und die Tenside/Weichmacher aus der Stoffgruppe der Alkylphenoethoxylate (APEO) genannt.

Die bekanntesten Substanzen aus der Stoffgruppe der PFAS sind die Perfluoroktansäure (PFOA) und Perfluoroktansulfonat (PFOS). Nach EU-Recht ist der Einsatz von PFOS nicht mehr erlaubt. PFOA sind erst seit 2019 durch die POP-Konvention geregelt. Greenpeace hat mit mehreren Studien nachgewiesen, dass beide Substanzen in Textilien, insbesondere in Outdoor-Kleidung auch 2016 noch nachgewiesen werden konnte. Die untersuchten Textilien

²⁹ BVerwG, Urteil vom 21.09.2017, 7 C 29.15 juris.

³⁰ Öko-Institut, Fn.7, S. 27.

waren von namhaften Outdoor-Firmen, deren Firmensitz sich überwiegend in Europa bzw. den USA befinden, in Ländern Ostasiens und Südasiens produziert worden.³¹ Spuren dieser Chemikalien lassen sich in besonders entlegene Gebiete verfolgen³².

Aufgrund der sowohl für die Gesundheit als auch für die Umwelt negativen Eigenschaften von PFAS³³ haben Deutschland, Niederlande, Dänemark, Schweden und Norwegen kürzlich bei der Europäischen Chemikalien-Agentur ECHA einen Vorschlag für die Regulierung der gesamten Chemikaliengruppe PFAS unter REACH eingereicht, mit dem Ziel zu verhindern, dass als gefährlich erkannte PFAS durch Chemikalien mit ähnlichen Eigenschaften aus derselben Stoffgruppe ersetzt werden.³⁴ Denn auch die Ersatzstoffe lassen sich besonders langlebig, d.h. persistent, und werden über die Atmosphäre bis in die Antarktis transportiert.³⁵

Auch für Alkylphenol-Ethoxylate und Alkylphenole gelten in der EU strengere Regeln als in anderen Regionen der Welt.^{36, 37, 38} Der bekannteste Vertreter der APEO ist das Nonylphenol-Ethoxylat, eingesetzt in verschiedenen Produktionsschritten der Textilherstellung, meist in seiner Eigenschaft als Tensid, aber auch in der Funktion als Weichmacher. Nonylphenol-Ethoxylat spaltet beim Eintritt in das Abwassersystem Nonylphenol ab, das hochgradig toxisch für Wasserorganismen ist. In der EU sind die genannten Substanzen daher seit einigen Jahren streng reguliert, d.h. in ihrer Anwendung stark eingeschränkt, z.B. durch das OSPAR-Abkommen³⁹ und durch REACH.⁴⁰

Ähnliche Aussagen (starke Regulierung in der EU, keine oder weniger strenge in internationalen Abkommen und Gaststaaten, bzw. offensichtlicher Mangel im Vollzug) lassen sich über eine ganze Reihe von Chemikalien treffen, z.B. aus der Stoffgruppe der Phthalate und über Azofarbstoffe oder Antimon.⁴¹

³¹ Greenpeace (2016): Leaving Traces: The Hidden Hazardous Chemicals In Outdoor Gear – Greenpeace Product Test 2016: https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/21_01_16_greenpeace_outdoor_report.pdf

³² Greenpeace (2015): Footprints In The Snow: Hazardous PFCs in Remote Locations Around The Globe: http://detox-outdoor.org/assets/uploads/Report%20RAE/RAE_report_08_2015_english_final.pdf
<https://wayback.archive-it.org/9650/20200402001526/http://p3-raw.greenpeace.org/international/en/news/Blogs/makingwaves/detox-outdoor/blog/53419/>

³³ CHEMTrust (2020) Call for evidence supporting an analysis of restriction options for PFAS under REACH: https://chemtrust.org/wp-content/uploads/CHEM-Trust_PFAS-call-for-evidence_July2020.pdf

³⁴ <https://echa.europa.eu/de/-/five-european-states-call-for-evidence-on-broad-pfas-restriction>

³⁵ Greenpeace (2018): Mikroplastik und Chemikalien in der Antarktis: <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/s02221-greenpeace-studie-mikroplastik-antarktis-meere.pdf>

³⁶ <https://echa.europa.eu/de/substance-information/-/substanceinfo/100.042.414>

³⁷ <https://echa.europa.eu/de/substance-information/-/substanceinfo/100.239.149>

³⁸ Greenpeace (2012); Toxic Threads: The Big Fashion Stitch Up - <https://storage.googleapis.com/planet4-international-stateless/2012/11/317d2d47-toxicthreads01.pdf>

³⁹ OSPAR (2004). Nonylphenol/nonylphenol ethoxylates, OSPAR Priority Substances Series 2001, updated 2004, OSPAR Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, OSPAR Commission, London, ISBN 0-946956-79-0: 20 pp. http://www.ospar.org/documents/dbase/publications/p00136_BD%20on%20nonylphenol.pdf

⁴⁰ Chemsec (2019): SIN List Search <https://sinsearch.chemsec.org/chemical/127087-87-0>
<https://sinsearch.chemsec.org/chemical/104-40-5>

⁴¹ Greenpeace (2014): A Little Story About a Fashionable Lie: Hazardous Chemicals in Luxury Branded Clothing for Children: <https://storage.googleapis.com/planet4-international-stateless/2014/02/0a4ad7fa-a-fashionable-lie.pdf>

Der Einsatz dieser besonders gefährlichen Chemikaliengruppen in der Textilindustrie ist nicht erforderlich, um den Industriezweig weiter zu betreiben, die Textilindustrie ist in der Lage den Einsatz der Chemikalie nach zu verfolgen (insbesondere über Abwasserströme) und die Fertigungsbetriebe sind in der Lage, diese zu ersetzen.

Die positive Wirkung für die Umwelt ist unbestritten.

Entsprechende Managementinstrumente und Datenerfassungsplattformen liegen in der Industrie bereits vor, und werden u.a. in Deutschland bereits angewandt.

Es liegen also alle Voraussetzungen dafür vor, dass eine Sorgfaltspflicht auch gesetzlich umzusetzen ist, mit dem Effekt, dass statt nur einiger sich selbst verpflichtender deutscher Textil Unternehmen die gesamte Industrie verpflichtet würde.

Die hier vorgeschlagene Regelung mit dem an EU-Recht anknüpfenden positiven Verhaltenspflichten würde also zur Diffusion eines umsetzbaren, vorsorgenden Umweltschutzes im Ausland führen, der nicht nur der Umwelt- sondern auch den Menschen vor Ort zugute käme, ohne Arbeitsplätze im Ausland zu vernichten.

Die Details zur Umsetzung der im Rahmen der DETOX Kampagne erarbeiteten Standards und seiner Umsetzung ergeben sich aus dem beigefügten Hintergrund Papier von Greenpeace e.V.

--

Dr. Roda Verheyen, 10.08.2020