Mehr Menschenrechtsschutz mit einem Lieferkettengesetz „Made in Germany“?

Franziska Humbert & Robert Grabosch

04.06.2020 doi: 10.17176/20200604-133551-0

Rechtliche Ausgestaltung eines wirksamen Lieferkettengesetzes

Seit der Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahr 1948 ist im Völkerrecht viel passiert in puncto Menschenrechte: Neben der Verabschiedung einer Vielzahl von Menschenrechtsverträgen hat sich ein komplexes Durchsetzungssystem herausgebildet, in dem neben dem nunmehr bestehenden UN-Menschenrechtsrat die Vertragsorgane die Einhaltung der verschiedenen Menschenrechtsverträge überwachen und Beschwerden von Staaten und Privatpersonen annehmen. Allerdings sind im Völkerrecht nach herrschender Lehre bisher primär Staaten an das Völkerrecht gebunden, nicht-staatliche Akteure wie Unternehmen und Individuen können nicht für Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung gezogen werden. In jüngster Zeit ist jedoch ein Trend zur „Individualisierung der Menschenrechte“ festzustellen. Durch die Schaffung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs mit dem Statut von Rom von 1998 können auch Individuen völkerrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Und die 2011 vom Menschenrechtsrat verabschiedeten UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sehen für Unternehmen eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht vor.

Allerdings sieht das Völkerrecht bisher keine Möglichkeit für Individuen vor, gerichtlich gegen Unternehmen aufgrund von Menschenrechtsverletzungen vorzugehen. Ein Lieferkettengesetz *de lege ferenda* könnte diese Lücke beim Rechtsschutz schließen. Die Möglichkeiten des Privatrechts sind bisher kaum ausgeschöpft. Eine Ausnahme ist zum Beispiel das französische „Loi de Vigilance“. Dabei wäre das ein vielversprechendes Mittel, um den Menschen am Anfang der Lieferkette in Produktionsländern des globalen Südens, die am meisten unter dem mangelnden Menschenrechtsschutz im gegenwärtigen globalisierten Wirtschaftsmodell leiden, den nötigen Rechtsschutz zu gewähren und transnational operierende Unternehmen zur Einhaltung der Menschenrechte zu verpflichten.

Die Initiative Lieferkettengesetz hat nun in einem Rechtsgutachten ausgearbeitet, wie ein wirksames deutsches Lieferkettengesetz ausgestaltet sein müsste, das im Einklang mit Prinzipien des deutschen Zivil- und öffentlichen Rechts Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen Zugang zu Recht verschafft und Unternehmen zu mehr Transparenz betreffend ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht verpflichtet.

Fallbeispiel: Gesundheitsschäden im Ananasanbau in Costa Rica

Der folgende Beispielsfall, der auf der Grundlage der Schilderung von Arbeitsrechtsverletzungen im Ananasanbau in Costa Rica in der Lieferkette deutscher Supermarktketten im Bericht „Süße Früchte, Bittere Wahrheit“ der Nichtregierungsorganisation Oxfam gebildet wurde, soll die zentralen kritischen Rechtsfragen deutlich machen.

Die Arbeiterin Maria Vargas ist auf der Ananasplantage Pinafresca in Costa Rica bei der Verpackung der Früchte beschäftigt. Die Plantage liefert über eine Importagentur Ananas an eine deutsche Supermarktkette. Die Verträge handeln der betreffende Plantagebesitzer und Einzelhändler direkt aus. In Reaktion auf Berichte von Nichtregierungsorganisationen über fortwährende Arbeitsrechtsverletzungen wie den Einsatz gefährlicher Pestizide während der Arbeitszeit bei ungenügender Ausstattung der Arbeiter*innen mit Schutzkleidung und damit einhergehenden Gesundheitsschäden, systematische Verletzung von Gewerk-

schaftsrechten und Löhne unter der Armutsgrenze, hatte der Eigentümer der Plantage auf Betreiben der Supermarktkette eine Siegelorganisation mit Sozialaudits und der Zertifizierung der Plantage beauftragt. Trotz Zertifizierung veröffentlichten Nichtregierungsorganisationen jedoch weiterhin Berichte zu den Missständen und Fehlerhaftigkeit der durchgeführten Sozialaudits auf der Plantage. Wie viele andere Beschäftigte war die Arbeiterin Maria Vargas fortwährend regelmäßig hochgiftigen Pestiziden ohne die nötige Schutzkleidung ausgesetzt. In der Folge hatte sie öfter Schwindelanfälle und Hautausschläge, schließlich konnte sie infolge einer Vergiftung zwei Monate gar nicht mehr arbeiten. Da sie ohne Arbeitsvertrag und Sozialversicherung gearbeitet hatte, hat sie die Arztkosten selbst bezahlt. Da ihre Klage auf Erstattung der Arztkosten und des Verdienstausfalls in Costa Rica mangels Nachweises der Kausalität des Schadens abgewiesen wurde, sucht sie nun vor einem deutschen Gericht Rechtsschutz.

Rechtsschutz mit Hilfe des Lieferkettengesetzes

Die Arbeiterin Maria Vargas könnte mit Hilfe des im Rechtsgutachten vorgeschlagenen Lieferkettengesetzes vor deutschen Gerichten Schadensersatz wegen ihrer Gesundheitsschädigung einklagen, wenn die zentralen Tatbestandsvoraussetzungen wie ein in Deutschland ansässiges oder geschäftstätiges Unternehmen als Beklagter, die Verletzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht durch das Unternehmen und Vorliegen eines direkten Bezuges und Möglichkeit der Verhinderung des Schadensfalles durch das Unternehmen sowie Kausalität und ausreichende Beweise vorlägen.

Die Tatbestandvoraussetzungen im Einzelnen:

Zunächst müsste die Arbeiterin Maria Vargas eine einklagbare Rechtsgutsverletzung und einen bezifferbaren Schaden erlitten haben. Diese bestehen in dem Gesundheitsschaden sowie Arztkosten und Verdienstausfall und wären auch nach dem bisherigen Deliktsrecht nach § 823 BGB einklagbar. Problematisch sind hingegen Menschenrechtsverletzungen wie zum Beispiel Landvertreibungen oder die Verschmutzung von Gewässern und die damit einhergehende Zerstörung der Lebensgrundlage von Kleinbäuerinnen und Fischern wie zum Beispiel im Fall der Vertreibung von rund 4000 Menschen bei der Errichtung der Kaffeeplantage Kaweriin Uganda oder auch beim kürzlichen Bruch des brasilianischen Staudamms Brumadinho.

Zwar wird hier das in Art. 11 Abs. 1 und 2 des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte geschützte Recht auf einen angemessenen Lebensunterhalt verletzt, jedoch kein in § 823 BGB geschütztes Rechtsgut. Das vorgeschlagene Lieferkettengesetz erweitert daher den Tatbestand um die in international anerkannten Menschenrechtsverträgen geschützten Menschenrechte. Da inzwischen eine umfangreiche Judikatur und zahlreiche Kommentare der Vertragsorgane zur Auslegung der einzelnen Menschenrechte vorliegen, und im Übrigen bei vielen Menschenrechten wie Kinderarbeit die unmittelbare Anwendung im nationalem Recht unstrittig anerkannt ist, verfängt hier auch nicht der Vorwurf mangelnder Bestimmtheit der Menschenrechte. Auch wenn einige Menschenrechte offener als andere formuliert sind, bestehen kaum Unterschiede zu anderen im deutschen Recht vorhandenen unbestimmten Rechtsbegriffen.

Eine weitere Voraussetzung wäre die Ansässigkeit oder Geschäftstätigkeit des beklagten Unternehmens in Deutschland. Das Unternehmen müsste seinen Hauptsitz oder eine Niederlassung in Deutschland haben oder zumindest regelmäßig Produkte nach Deutschland einführen. Liefert ein ausländisches Unternehmen regelmäßig nach Deutschland, hat es auch regelmäßig Kaufpreisforderungen gegen deutsche Abnehmer, und diese Forderungen begründen einen Gerichtsstand in Deutschland (§ 23 ZPO), an dem auch deliktsrechtlich geschädigte Dritte eine Klage einreichen können. So ließe sich das Lieferkettengesetz auch gegen ausländische Unternehmen durchsetzen, die ihren deutschen Wettbewerbern mit Geschäftspraktiken unterhalb der Menschenrechtsstandards Konkurrenz machen. Erlaubt ist die Geltungserstreckung des Gesetzes auf ausländische Unternehmen allemal, da Deutschland damit – entsprechend dem völkerrechtlichen Kooperationsgebot – andere,

strukturschwächere Staaten dabei unterstützt, den völkerrechtlich vereinbarten Menschenrechtsschutz auf ihrem Gebiet zu gewährleisten.

Das vorgeschlagene Lieferkettengesetz erfasst jedenfalls große Unternehmen im Sinne des § 267 des Handelsgesetzbuches, also solche, die zwei der drei folgenden Merkmale aufweisen: Es hat mehr als 250 Beschäftigte, eine Bilanzsumme von mehr als 20 Millionen Euro oder mehr als 40 Millionen Euro Jahresumsatz. Kleine und mittelständische Unternehmen sollen dann erfasst sein, wenn ihre Geschäftstätigkeit in besonderem Umfang Menschenrechts- bzw. Umweltrisiken birgt. Solche risikobehaftete Geschäftstätigkeiten sollten in einem vom Bundesarbeitsministerium zu erstellendem Katalog aufgelistet werden.

Da im Beispielsfall die betroffene Supermarktkette in Deutschland ihren Hauptsitz hat und auch mehr als 250 Mitarbeiter und 40 Millionen Umsatz pro Jahr, wäre eine Klage gegen sie möglich.

Das Kernstück eines Lieferkettengesetzes *de lege ferenda* ist die Einhaltung einer **menschenrechtlichen und umweltbezogene Sorgfaltspflicht.** Die gilt grundsätzlich für die gesamte Wertschöpfungskette sowie Finanzbeziehungen und umfasst im Einklang mit den UN-Leitprinzipien folgende Kernelemente:

1. Grundsatzerklärung: Die Unternehmensleitung muss öffentlich und gegenüber den Mitarbeitenden erklären, dass das Unternehmen die international anerkannten Menschenrechte, Arbeitsrechte sowie Umweltbelange achten werde;
2. Risikoanalyse mit Ermittlungspflicht: Die tatsächlichen und potenziellen Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit auf die Schutzgüter müssen kontinuierlich ermittelt, bewertet und priorisiert werden. Liegen dem Unternehmen Anhaltspunkte für Menschenrechtsverletzungen, Verletzungen von Arbeitsrechten oder Umweltbeeinträchtigungen vor, so muss es diese anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls vor Ort überprüfen und dabei Betroffene und relevante Stakeholder wie Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen aktiv miteinbeziehen;
3. Gegenmaßnahmen: Es sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Menschenrechtsverletzungen und Umweltauswirkungen zu verhindern und bereits bestehende zu beenden, abzumildern und wiedergutzumachen;
4. Beschwerdemechanismus: Unternehmen sollen allein oder gemeinsam mit anderen Unternehmen der Branche einen zugänglichen Beschwerdemechanismus einrichten, an den sich Betroffene wenden können.

Welche Maßnahmen das Unternehmen im Einzelnen ergreift, hängt von den branchenspezifischen und regionalen Umständen ab. Hierzu haben sich in den vergangenen Jahrzehnten viele Leitfäden und Instrumente herausgebildet, teils von oder im Auftrag von intergouvernementalen Organisationen wie der OECD, teils von NRO und wissenschaftlichen Instituten. Wichtige Leitfäden sind zum Beispiel die UN-Leitprinzipien selbst aber auch die OECD Guidance für Responsible Business Conduct oder die OECD Due Diligence Guidance Garment Footwear. Darüber hinaus haben sich zahlreiche Unternehmen in so genannten Multi-Stakeholder- und Brancheninitiativen mit NRO, Gewerkschaften und Regierungsvertreter*innen zusammengetan, um gemeinsam für die Einhaltung der Menschenrechte in der Lieferkette zu sorgen. Positive Beispiele sind die niederländische Fair Wear Foundation, der Bangladesh Accord oder die britische Ethical Trading Initiative. Wichtig ist dabei, dass das Unternehmen bei der eigenen Geschäftstätigkeit und deren Auswirkungen auf die Lieferkette ansetzt. Das heißt, das Unternehmen muss auch untersuchen, welche Folgen die Preis- und Vertragsgestaltung der Zulieferverträge beispielsweise auf Löhne und Arbeitszeiten in Zulieferbetrieben hat, und diese dann ggf. ändern. So kann starker Preisdruck zu niedrigeren Löhnen führen, was wiederum häufig Überstunden verursacht, da Arbeiter*innen vom regulären Lohn nicht ausreichend Einkommen erzielen. Eine Möglichkeit, diese negativen Auswirkungen der Geschäftstätigkeit von Unternehmen zu reduzieren wäre, in der Preiskalkulation Löhne als festen Bestandteil zu fixieren, sodass diese nicht weiter gedrückt werden können.

Im Einklang mit dem rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip würde ein Lieferkettengesetz zu angemessenen Maßnahmen verpflichten. Die Angemessenheit richtet sich danach, was je nach Größe des Unternehmens, der Schwere und Voraussehbarkeit der Menschenrechtsverletzungen, dem Bezug und Einfluss des Unternehmens auf den Zulieferer und der Möglichkeit der Schadensverhinderung dem Unternehmen an Maßnahmen zuzumuten ist. Von großen Unternehmen mit starker Marktmacht wird mehr erwartet, als von kleineren. Die gesetzliche Verpflichtung zur Sorgfalt kann auf das beschränkt werden, was angesichts der konkreten Umstände angemessen ist.

Im Fall der Ananasplantage Pinafresca bedeutet dies: Wenn schon Hinweise auf Gesundheitsschäden durch Pestizide substantiiert von verschiedenen Akteuren über einen längeren Zeitraum vorgebracht werden, muss der deutsche Supermarktbetreiber genau überprüfen, ob das bestehende Zertifizierungssystem verlässlich und geeignet ist, tatsächlich Abhilfe zu schaffen, und welche ergänzenden Maßnahmen hinaus zum Beispiel Zusammenarbeit mit Gewerkschaften und Schulungen der Mitarbeiter*innen möglich und erforderlich sind. Hier hätte der Supermarktbetreiber zum Beispiel selbst eine Betriebsbesichtigung vornehmen können oder die bestehenden Gewerkschaften vor Ort zu den Missständen fragen können und so den Plantagenbesitzer über die Missstände aufklären und zur Abhilfe bewegen können. Die Supermarktkette hatte im Beispielsfall jedenfalls die ausreichende Größe und genügend Einfluss und Einblick in die Zustände vor Ort, um den Schaden durch den Einsatz hochgiftiger Pestizide bei mangelnder Schutzkleidung verhindern zu können. Die Zusammenarbeit mit dem Zertifizierer führt auch zu keiner Haftungsprivilegierung, da die Fehlerhaftigkeit des Systems ausreichend bekannt war und in diesem Fall die getroffenen Maßnahmen in Form der Zertifizierung daher nicht ausreichend waren.

Nach bestehenden Deliktsrecht müsste für eine erfolgreiche Klage die Klägerin Maria Vargas beweisen, dass die Supermarktkette fahrlässig ihre Sorgfaltspflicht verletzt hat und dieses Verhalten auch ursächlich für ihren Gesundheitsschaden war. Da Maria Vargas keinen Einblick die Lieferbeziehungen der Plantage und unternehmensinternen Prozesse der Supermarktkette hat, dürfte dieser Nachweis ihr kaum gelingen. Ein wirksames Lieferkettengesetz sollte daher eine Beweislastumkehr vorsehen, das heißt das Unternehmen muss beweisen, dass es seine Sorgfaltspflicht eingehalten hat und den Schaden daher nicht hätte verhindern können. Für den Beweis der haftungsbegründenden Kausalität der Verletzung der Sorgfaltspflicht der Supermarktkette für den Schaden sollte außerdem eine Beweiserleichterung in Form des Beweises des ersten Anscheins gelten. Das heißt, die Klägerin dürfte als Beweis für die Lieferbeziehung zwischen Zulieferer und Supermarktkette in Supermärkten der Supermarktkette aufgefundene Fruchtkartons mit dem Namen der Plantage anführen.

Schließlich müsste das Lieferkettengesetz als Eingriffsnorm im Sinne des internationalen Privatrechts ausgestaltet sein, um auch in Auslandssachverhalten anwendbar sein zu können.

Regulierung durch sanktionsbewehrte Berichtspflicht

Darüber hinaus sollte ein Lieferkettengesetz eine sanktionsbewehrte Dokumentations- und Berichtspflicht vorsehen, nach der Unternehmen in einem Sorgfaltsplan ihre getroffenen Maßnahmen veröffentlichen müssen. Anhand dieser Pläne sollte die Behörde risikobasierte Prüfungen der Sorgfaltspflicht vornehmen müssen und bei Verstößen auch befugt sein, dem Unternehmen Bußgelder aufzuerlegen. So können Unternehmen auch mittels Verwaltungsrechts zur Wahrnehmung ihrer Sorgfaltspflicht angehalten werden und mögliche Menschenrechtsverletzungen verhindert werden.

Fazit

Der Beispielsfall zeigt: Ein Lieferkettengesetz passt in das deutsche Deliktsrechts- und Verwaltungsrecht. Eine Aufnahme ist dringend notwendig, um Unternehmen zu helfen, ihre Geschäftsmodell auf die Globalisierung im 21. Jahrhundert auszurichten.

AUTOR*INNEN

Franziska Humbert
Dr. Franziska Humbert, LL.M (London) ist Rechtsanwältin und Senior Policy Advisor Business and Human Rights bei Oxfam Deutschland, Berlin
Robert Grabosch
Robert Grabosch ist Rechtsanwalt in der Kanzlei Schweizer Legal.

EMPFOHLENE ZITATION

Humbert, Franziska; Grabosch, Robert: Mehr Menschenrechtsschutz mit einem Lieferkettengesetz „Made in Germany“?, Verfassungsblog, 04.06.2020, doi: 10.17176/20200604-133551-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20200604-133551-0.