

Aufsätze und Kurzbeiträge

Internationales Strafrecht

Rechtsanwältin Antje Klötzer-Assion, Frankfurt a.M.

„Prinzip Verantwortung“?! - Inpflichtnahme der global tätigen Wirtschaft zum Schutz von Umwelt und Menschenrechten in der Lieferkette durch Gesetzgebung?

I. Einführung

„Unternehmen sind keine Personen, die nach moralischen Überlegungen handeln. Ihre Sonderrechte wie Steuervergünstigungen oder Subventionen setzen Sie politisch und juristisch durch. Während den Opfern von Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette eines Unternehmens nur unverbindliche Beschwerdemechanismen zur Verfügung stehen, werden Konzerne durch Investitionsschutzverträge, die im Rahmen von Handelsabkommen zwischen Ländern abgeschlossen werden, privilegiert. Unternehmen dürfen Staaten sogar verklagen, falls deren Auflagen zur Einhaltung von Menschenrechten und dem Schutz der Umwelt Konzerngewinne schmälern könnten. Deutschland hat 130 solcher bilateralen Abkommen geschlossen. Aktuell laufen 69 Klagen zur Durchsetzung deutscher Konzerninteressen. Laut einer Studie der Universität Maastricht ist der Exportweltmeister der weltweit fünftgrößte Verbraucher von mineralischen Rohstoffen und steht auch auf Platz fünf der Länder, deren Firmen besonders häufig in Menschenrechtsverletzungen ihrer Zulieferer verwickelt sind.“¹

Gegen ein Lieferkettengesetz, das den Begriff der Verantwortung endlich definiere und laut Umfrage von 75 % der Deutschen unterstützt werde, wehren sich nach Darstellung des Greenpeace Magazins weite Teile der Industrie „mit Händen und Füßen.“²

Mit so einem Gesetz „stehe ich ja schon mit beiden Beinen im Knast“, polemisiere Arbeitgeberpräsident Ingo Kramer. Damit werde „die Axt an das bisherige Erfolgsmodell der deutschen Wirtschaft gelegt“, klage Lars Feld, der Vorsitzende der Wirtschaftsweisen. „Ohnehin sei es unmöglich, die gesamte Produktionskette im Blick zu behalten, argumentieren Wirtschaftsverbände, von möglichen Wettbewerbsnachteilen mal ganz abgesehen.“³

Während sich fast 50 deutsche Unternehmen für ein Lieferkettengesetz einsetzten, blockiere der Wirtschaftsflügel der Union das Gesetz. Wirtschaftsminister Altmaier fordere, den Unternehmen in der Corona Krise keine weiteren Belastungen zuzumuten.

„Viermal ist der Entwurf zum Lieferkettengesetz bereits von der Tagesordnung des Bundeskabinetts gerutscht.“⁴

So oder vergleichbar wird über die Bestrebung der Bundesregierung, ein sog. Lieferkettengesetz zu erlassen, Bericht erstattet.

II. Bislang Bekanntes

Im Koalitionsvertrag haben CDU, CSU und SPD vereinbart, sich für eine konsequente Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)⁵ einzusetzen und hierbei auch das öffentliche Beschaffungswesen einzubeziehen.

¹ Hartmann, Das Prinzip Verantwortung, in: Greenpeace Magazin, Ausgabe Januar-Februar 2021, S. 49, 53.

² Hartmann, Das Prinzip Verantwortung, in: Greenpeace Magazin, Ausgabe Januar-Februar 2021, S. 49, 53.

³ Hartmann, Das Prinzip Verantwortung, in: Greenpeace Magazin, Ausgabe Januar-Februar 2021, S. 49, 53.

⁴ Hartmann, Das Prinzip Verantwortung, in: Greenpeace Magazin, Ausgabe Januar-Februar 2021, S. 49, 53.

⁵ Abrufbar unter: <https://www.auswaertigesamt.de/blueprint/servelet/blob/297434/8d6ab29982767d5a-31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf>.

Zum 14.07.2020 gab das für den NAP federführende Auswärtige Amt erste Ergebnisse zur Überprüfung der freiwilligen Selbstverpflichtung der Unternehmen bekannt.

Es stellt fest, dass zum Zeitpunkt der Erhebung 2020 deutlich weniger als 50 % der Unternehmen mit Sitz in Deutschland und mehr als 500 Beschäftigten die Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfalt angemessen in ihre Unternehmensprozesse integriert hätten.⁶

Inzwischen haben der Bundesminister für Arbeit und Soziales sowie der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung angekündigt. Es liegen Eckpunkte vor, die gegenüber dem im vergangenen Jahr veröffentlichten Entwurf aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung entschärft wurden. Eckpunkte sickerten durch und werden nach wie vor kontrovers diskutiert.

Beispielhaft sei hier auf die Auswertung der sog. Initiative Lieferkettengesetz⁷ verwiesen:

1. Zum geplanten Anwendungsbereich

(Nur) Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern sollen dem Anwendungsbereich des in Aussicht genommenen Lieferkettengesetzes unterfallen. Dies lasse kleine Unternehmen, deren geschäftliche Betätigung mit besonderen Risiken behaftet sei, zu Unrecht außen vor. Es fehle ein Anknüpfungspunkt an eine Geschäftstätigkeit in Deutschland.⁸

2. Konkretisierung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht

Es würden „menschenrechtliche Risikofelder“ aufgezählt. Ein Verweis auf die international anerkannten Menschenrechte fehle. Wiedergutmachung sei nicht erwähnt. Stakeholder würden nicht einbezogen.

3. Umweltbezogene Sorgfaltspflicht

Eine eigenständige umweltbezogene Sorgfaltspflicht sei nicht vorgesehen.

4. Zivilrechtliche Haftung von Unternehmen und deren Durchsetzung

Zugunsten des Geschädigten seien keine Beweiserleichterungen vorgesehen. In einem Prozess sei es damit praktisch unmöglich, eine Sorgfaltspflichtverletzung von Unternehmen nachzuweisen.

5. Ausnahme von der Haftung

Es werde eine pauschale Beschränkung der Haftung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit ohne Hinweis auf Einzelfallprüfung für richtig befunden, wenn Unternehmen anerkannte „(Branchen-)Standards“ implementierten.

6. Öffentliche Beschaffung und Außenwirtschaftsförderung

Das Eckpunktepapier sehe keinen Ausschluss von der Außenwirtschaftsförderung vor, wenn Verstöße gegen die Sorgfaltspflichten bekannt werden.

III. Ausgangspunkt und Stand der Gesetzesinitiative

Die Bemühungen der Bundesregierung sind Ausdruck der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Initiativen der EU-Kommission für 2021 zu sehen, mit denen einem europäischen Aktionsplan folgend die Unternehmensverantwortung in globalen Lieferketten gestärkt und vorangetrieben werden soll.

⁶ <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft- und menschenrechte/monitoring-nap/2124010>

⁷ Initiative Lieferkettengesetz.de.

⁸ Initiative Lieferkettengesetz.de, Eckpunkte für ein Lieferkettengesetz, Zivilgesellschaftliche Auswertung, https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/07/Initiative-Lieferkettengesetz_Auswertung-Eckpunkte.pdf.

1. UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Anknüpfungspunkt bilden die „UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“ (UN Guiding Principles on Business and Human Rights)⁹, die der UNO-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie¹⁰, entwickelte. Sein Konzept „der drei Säulen“ aus dem Jahr 2011 findet weltweite Beachtung. Es beinhaltet:

- „a) die Pflicht der Staaten, die Menschenrechte zu schützen (auch gegenüber Bedrohungen seitens wirtschaftlicher Akteure),
- b) die Pflicht der Unternehmen, die Menschenrechte zu respektieren, und
- c) das Recht auf Wiedergutmachung im Falle erlittener Menschenrechtsverletzungen durch wirtschaftliche Akteure.“¹¹

2. OECD-Leitsätze für transnationale Unternehmen

Auch die OECD hat Leitlinien¹² zum verantwortungsbewussten Wirtschaften aufgestellt, die den Unternehmen „nicht rechtsverbindliche Grundsätze und Maßstäbe für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln in einem globalen Kontext, das dem geltenden Recht und international anerkannten Normen entspricht“¹³, an die Hand geben.

Die im Jahr 2011 erneuerte Fassung der Leitsätze und der diesbezügliche Beschluss „wurden von den 42 Regierungen der Teilnehmerstaaten am 25. Mai 2011 auf der Tagung des Rats der OECD auf Ministerebene angenommen.

Zu den Neuerungen der aktualisierten Fassung gehören:

- Ein neues Kapitel über Menschenrechte, das mit den Leitlinien für Unternehmenstätigkeit und Menschenrechte: Umsetzung des Rahmens ‚Schützen, achten, Rechtsschutz gewähren‘ der Vereinten Nationen (Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations ‚Protect, Respect and Remedy‘ Framework) im Einklang steht.
- Ein neues und umfassendes Konzept der Sorgfaltspflicht (due diligence) und des verantwortungsvollen Managements der Zulieferkette, das gegenüber früheren Ansätzen einen deutlichen Fortschritt darstellt.
- Wichtige Änderungen in vielen speziellen Themen gewidmeten Kapiteln, wie über Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern, Bekämpfung von Bestechung, Bestechungsgeldforderungen und Schmiergelderpressung, Umwelt, Verbraucherinteressen, Offenlegung von Informationen und Besteuerung.
- Klarere und verbesserte verfahrenstechnische Anleitungen, die die Rolle der Nationalen Kontaktstellen – von den Regierungen der Teilnehmerstaaten eingerichtete Stellen zur Förderung und Umsetzung der Leitsätze – stärken, ihre Leistungsfähigkeit steigern und die funktionale Äquivalenz fördern sollen.
- Eine proaktive Umsetzungsagenda, die den Unternehmen dabei helfen soll, ihren Verantwortlichkeiten nachzukommen, wenn neue Herausforderungen entstehen.“¹⁴

3. Maßnahmen der EU

Bis 2021 sollte ein EU-Aktionsplan erstellt werden. Die Initiative dazu ging vom Rat aus:

„Erstmals ersucht der Rat die Kommission, bis 2021 einen EU-Aktionsplan auf den Weg zu bringen, dessen Schwerpunkt auf der nachhaltigen Gestaltung globaler Lieferketten und auf der

⁹ Abrufbar unter: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf; deutsche Übersetzung Deutsches Global Compact Netzwerk abrufbar unter: https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/140522_leitprinzipien_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf und https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/oecd-leitprinzipien-fuer-wirtschaft-und-menschenrechte.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

¹⁰ Zur Darstellung seiner Tätigkeit: <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/wirtschaft/transnationale-unternehmen-und-menschenrechte-dossier/uno-sonderbeauftragter>.

¹¹ Abrufbar unter: <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/wirtschaft/transnationale-unternehmen-und-menschenrechte-dossier/internationale-regulierungen/uno-leitprinzipien>.

¹² Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/corporate/mne/48808708.pdf>.

¹³ Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/corporate/mne/48808708.pdf>, S. 3.

¹⁴ Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/corporate/mne/48808708.pdf>, S. 4.

Förderung von Menschenrechten, von Standards für die soziale und ökologische Sorgfaltspflicht sowie von Transparenz liegt. Dazu gehört auch die Aufforderung an die Kommission, einen Vorschlag für einen EU-Rechtsrahmen für eine nachhaltige Unternehmensführung vorzulegen, einschließlich branchenübergreifender Sorgfaltspflichten von Unternehmen entlang der globalen Lieferketten.

Darüber hinaus fordert der Rat die Kommission auf, ihre Mitteilung aus dem Jahr 2006 mit dem Titel ‚Menschenwürdige Arbeit für alle fördern – der Beitrag der EU zur weltweiten Umsetzung der Agenda für menschenwürdige Arbeit‘ zu aktualisieren.

Den Mitgliedsstaaten wird abverlangt, im Einklang mit ihren Zuständigkeiten und den nationalen Gegebenheiten ihre Anstrengungen zur wirksamen Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte zu verstärken, unter anderem durch neue oder aktualisierte nationale Aktionspläne, die eine Kombination freiwilliger und verpflichtender Maßnahmen enthalten.

In den Schlussfolgerungen des Rates wird darauf hingewiesen, dass die derzeitige Krise die Lage von Teilen der Arbeitskräfte in den globalen Lieferketten verschlechtert und zu einem starken Arbeitszeitrückgang und erheblichen weltweiten Einkommensverlusten geführt hat. Die Schlussfolgerungen wurden im Wege des schriftlichen Verfahrens billigt.¹⁵

IV. Erwartungshaltung der Bundesregierung an die unternehmerische Sorgfalt zur Achtung der Menschenrechte

Menschenrechtliche, soziale und ökologische Standards und Transparenz sollen gefördert werden. Die Bundesrepublik Deutschland möchte aufgrund ihrer besonderen Stellung im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft¹⁶ vorausgehen.

1. Nationaler Aktionsplan

Die Erwartungshaltung der Bundesregierung an die unternehmerische Sorgfalt in der deutschen Wirtschaft ist im Nationalen Aktionsplan folgendermaßen formuliert:

„Die Bundesregierung erwartet von allen Unternehmen, den im Weiteren beschriebenen Prozess der unternehmerischen Sorgfalt mit Bezug auf die Achtung der Menschenrechte in einer ihrer Größe, Branche und Position in der Liefer- und Wertschöpfungskette angemessenen Weise einzuführen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie in Ländern tätig sind, in denen rechtsstaatliche Grundsätze nicht oder nur unzureichend durchgesetzt werden. Unberührt davon bleibt die originäre Pflicht eines Staates, in seinem Hoheitsgebiet den Schutz der Menschenrechte zu gewährleisten.“¹⁷

Im Kern der Sorgfaltspflichten stehe „die Einrichtung eines Verfahrens, das dazu dient, potenziell nachteilige Auswirkungen unternehmerischen Handelns auf die Menschenrechte zu ermitteln, zu verhüten oder zu mindern. Es geht hierbei nicht (nur) um die Betrachtung von Risiken für die eigene Geschäftstätigkeit, sondern insbesondere um menschenrechtliche Risiken für potenziell Betroffene des unternehmerischen Handelns (Beschäftigte im eigenen Betrieb, in der Lieferkette, Anwohner, Kunden etc.).

Die Betrachtung potenziell nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen ist eine kontinuierliche, prozessbegleitende und insbesondere auch sektorbezogene Aufgabe und sollte sowohl bei der Lancierung neuer Geschäftsbereiche, Produkte oder Projekte, als auch in bereits bestehenden Geschäftstätigkeiten erfolgen.

Bei der Untersuchung möglicher Risiken muss unterschieden werden zwischen Auswirkungen,

- welche direkt vom Unternehmen verursacht werden,
- zu welchen das Unternehmen z.B. durch direkte Vertragsbeziehungen mit Lieferanten beiträgt oder

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/12/01/human-rights-and-decent-work-in-global-supply-chains-the-council-approves-conclusions>; Schlussfolgerungen in englischer Sprache dort abrufbar: <https://www.consilium.europa.eu/media/46999/st13512-en20.pdf>.

¹⁶ Siehe dazu: <https://www.bmas.de/DE/EU-Ratspraesidentschaft/GlobaleLieferketten/globale-lieferketten.html>.

¹⁷ <https://www.auswaertiges-amt.de/blueprint/servlet/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e8546446-1565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf>, S. 7.

- mit welchen das Unternehmen indirekt aufgrund seiner Geschäftsbeziehungen, seiner Geschäftstätigkeit, seiner Produkte oder Dienstleistungen trotz fehlender direkter Vertragsbeziehungen, z.B. bei einer Vielzahl von Zwischenhändlern, verbunden ist.

Die Gewährung von Krediten, die Einräumung von Kreditlinien und andere Finanzdienstleistungen gegenüber anderen Banken, Versicherern bzw. sonstigen Finanzdienstleistern alleine begründen keine Beziehung im Sinne von Satz 1, wenn der realwirtschaftliche Bezug nicht eindeutig einer bestimmten Geschäftstätigkeit zugeordnet werden kann.

Diese systematische Vorgehensweise bei der Ermittlung der wesentlichen Aspekte und Risiken stellt kein Novum dar und ist in etablierten Managementsystemen und -prozessen bereits verankert (zum Beispiel in Anhang I der europäischen EMAS-Verordnung 1221/2009¹⁸ über den freiwilligen betrieblichen Umweltschutz, der die unternehmensinterne Umweltprüfung/Bestandsaufnahme darstellt). Die Größe des Unternehmens, die Branchenzugehörigkeit und die Art der Geschäftstätigkeit haben unmittelbaren Einfluss auf das Risiko menschenrechtlicher Auswirkungen. Die notwendige Tiefe und Breite der Risikoprüfung hängt von diesen Faktoren ab.¹⁹

2. Bereits verabschiedete Gesetze

Der Bundestag hat schon im März 2020 den Gesetzentwurf der Bundesregierung „zur Durchführung 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 Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten sowie zur Änderung des Bundesberggesetzes“²⁰ auf Empfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie²¹ angenommen.

3. Nationales Lieferkettengesetz: RefE liegt vor

a) Für den stark exportorientierten Wirtschaftsstandort Deutschland sind Mindeststandards in den Wertschöpfungsketten von erheblicher Relevanz.

Allerdings wird beklagt, die deutsche Wirtschaft werde durch ein nationales Lieferkettengesetz oder auch durch europäische Gesetzesinitiativen einem unfairen Wettbewerb ausgesetzt. Derartiger regulatorischer Eingriffe bedürfe es nicht. Es genüge die Selbstverpflichtung der Wirtschaftsunternehmen, um die Standards einzuhalten.

Es ist das erklärte Anliegen der Bundesregierung, die globale Wirtschaft fair zu gestalten. Es solle verhindert werden, dass Wohlstand auf Kosten von menschenrechtswidrigen Bedingungen und oftmals verheerenden Arbeitsbedingungen erreicht und erhalten wird.

Man dürfe, so der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „(...) nicht länger zulassen, dass unser Wohlstand aufgrund von Ausbeutung von Mensch und Natur erkauft ist! Wir müssen menschenwürdige Arbeit und (den) Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen weltweit durchsetzen (...)“²².

Die Ministerien treten daher für ein Gesetz für faire Lieferketten ein. Dieses soll definieren, welche Pflichten „Unternehmen beim Schutz von Menschenrechten haben und wie Unternehmen diesen in ihren Lieferketten nachkommen können, Unternehmen dazu verpflichten, über ihre Anstrengungen Bericht zu erstatten und die Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vor Gericht stärken und einen Weg eröffnen, Schadensersatzansprüche in Deutschland geltend zu machen.“²³

¹⁸ VO (EG) Nr. 1221/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R1221>.

¹⁹ <https://www.auswaertiges-amt.de/blueprint/servlet/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2-e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf>, S. 9, 10 f.

²⁰ BT Drs. 19/15602, 19/16338, 19/16578 Nr. 1.6.

²¹ BT Drs. 19/17563.

²² Faire globale Liefer- und Wertschöpfungsketten, <https://www.bmz.de/themen/lieferketten/index.html>.

²³ Abrufbar unter: <https://www.bmz.de/de/themen/lieferketten/index.html>.

Der Staat schiebe auch nicht die Verantwortung auf Unternehmen ab. Vielmehr komme es auf die „richtige Mischung zwischen freiwilligen und verbindlichen Ansätzen an und ein Gesetz ist Teil davon.“²⁴

In den Medien werde darauf aufmerksam gemacht, dass Unternehmen bei Verstößen keine strafrechtliche Verfolgung drohe. Richtig sei: „Niemand muss ins Gefängnis.“²⁵ Ein Verstoß gegen die in Aussicht genommenen Berichtspflichten führe zu einem „üblichen Bußgeld“.²⁶

Auf die Kleine Anfrage Abgeordneter u.a. der FDP-Fraktion zu den Eckpunkten für ein Sorgfaltspflichtengesetz²⁷ hält sich die Bundesregierung mit Antworten beispielsweise zur Zuständigkeit von Behörden hinsichtlich der Umsetzung und Kontrolle etwaiger Regelungen auffallend zurück.²⁸

b) Der Gesetzesentwurf befand sich lange in der Ressortabstimmung. Am 13.1.2021 wird noch berichtet, die Bundesregierung sei „nach einem Spitzengespräch zwischen Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU), Vizekanzler Olaf Scholz (SPD) und den beteiligten Ressorts weiter über das Lieferkettengesetz uneinig. Nach der Kabinettsitzung habe es dazu mit der Kanzlerin ‚einen Austausch‘ gegeben. (...) Die federführenden Ressorts werden sich da weiter konstruktiv und intensiv austauschen und versuchen, eine ausgewogene Lösung zu finden.“²⁹

Nun hat das BMAS den RefE vom 15.2.2021 vorgestellt. Die Diskussion ist in vollem Gange...³⁰

V. Blick über den Tellerrand

1. Verhältnisse „vor der eigenen Haustür“

Die öffentliche Berichterstattung zur Notwendigkeit eines solchen Lieferkettengesetzes blickt – wie die Verantwortlichen in ihren Gesetzesinitiativen oft auch – im Grunde ausschließlich auf Verhältnisse in Entwicklungsländern, in denen ein hohes Rohstoffaufkommen herrscht. Oder auf die Länder, in denen z.B. die Textilindustrie teilweise unter erschütternden Bedingungen produzieren lässt. Dabei verschwimmen umweltrechtliche und menschenrechtliche Belange. Weniger bedeutsam scheint zu sein, was in Europa, in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, gleichsam vor deren Haustür, geschieht.

Ein Beispiel: In Portugal wird Eukalyptus gepflanzt. Dieser Rohstoff wird auch für die Papierindustrie in Deutschland benötigt. Für die portugiesische Landschaft ist er jedoch keineswegs prägend. Im Gegenteil: Charakteristisch sind dort hoch gewachsene Seekiefern und Korkeichen, die durch den Anbau von Eukalyptus verdrängt werden. Einem Bericht von Svenja Beller im Greenpeace Magazin Januar-Februar 2021 lässt sich entnehmen, dass in Portugal der Eukalyptus „mit einer Anbaufläche von mehr als 8 500 km² längst Portugals dominierende Baumart“ geworden sei, wobei in keinem Land der Welt und bezogen auf die Fläche mehr davon wachse. Die Hölzer seien „Zündholz“, so auch der Titel des Berichts. Diese schnell brennende Baumart habe in Portugal bereits heftige Brände hervorgerufen. Davon unbeeindruckt entwickle sich das Geschäft mit Papier zu einem „der wichtigsten Wirtschaftszweige des Landes, 2018 exportierte Portugal Zellstofferzeugnisse im Wert von knapp 3 Milliarden Euro. Knapp 12 Prozent davon gingen nach Deutschland, nach Spanien und Frankreich ist der drittgrößte Abnehmer.“³¹

Die portugiesische Politik habe der Papierindustrie lange freie Hand gelassen. Während man 2008 noch Pläne hatte, die Eukalyptusflächen massiv zu reduzieren, habe man im Zuge der Fi-

²⁴ Abrufbar unter: <https://www.bmz.de/de/themen/lieferketten/index.html>.

²⁵ Abrufbar unter: <https://www.bmz.de/de/themen/lieferketten/index.html>.

²⁶ Abrufbar unter: <https://www.bmz.de/de/themen/lieferketten/index.html>.

²⁷ BT-Drs. 19/22090.

²⁸ BT-Drs. 19/22090, S. 3.

²⁹ Abrufbar unter: <https://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2021-01/51720528-merkel-erreicht-nachkabinettspraech-zu-lieferkettengesetz-keine-einigung-015.htm>.

³⁰ *Hübner*, Bausteine eines künftigen Lieferkettengesetzes, NZG 2020, 1411; *de Mora*, Gesellschaftsrecht: EU-Pläne zu Nachhaltigkeit in der Unternehmensführung, NZG 2021, 43; *Rudkowski*, Nachhaltigkeit in den internationalen Lieferketten als Haftungsrisiko für deutsche Unternehmen, CCZ 2020, 352; *Kutscher-Puis*, Neues zum Lieferkettengesetz? Ausblick nach Frankreich, ZVertriebsR 2020, 174; *Winkelmüller/Twardy*, Perspektiven für ein Lieferkettengesetz, ARP 2020, 310; *Kockrow/Zypries*, Unternehmerische und staatliche Nachhaltigkeit, ZRP 2021, 13; *Schmahl*, Grundrechtsbindung der deutschen Staatsgewalt im Ausland, NJW 2020, 2221; *Mittwoch*, Die Notwendigkeit eines Lieferkettengesetzes aus der Sicht des Internationalen Privatrechts, RIW 2020, 397; *Schneider*, Menschenrechtsbezogene Verkehrspflichten in der Lieferkette und ihr problematisches Verhältnis zu vertraglichen Haftungsgrundlagen, NZG 2019, 1369; *Monnheimer/Nedelcu*, Wirtschaft und Menschenrechte - Kommt ein Sorgfaltspflichtengesetz?, ZRP 2020, 205; *Bomsdorf/Blatecki-Burgert*, Haftung deutscher Unternehmen für "Menschenrechtsverstöße", ZRP 2020, 42.

³¹ Beller, Zündhölzer, in: Greenpeace Magazin Januar-Februar 2021, S. 76, 77.

nanzkrise und der Anordnungen der EU-Troika zur Ankurbelung der Wirtschaft eine weitreichende Liberalisierung der Forstwirtschaft vorzunehmen, zwischen 2013 und 2020 Eukalyptuspflanzungen auf mehr als 800 Quadratkilometern bestätigt bzw. bewilligt.³²

2. Schlaglichter auf Fehlverhalten im öffentlichen Beschaffungswesen

Der Privatwirtschaft wird vorgeworfen, der Selbstverpflichtung zum Schutz von Umwelt und Menschenrechten nicht im ausreichenden Maße nachzukommen.

Weniger Beachtung finden Verfehlungen der öffentlichen Hand, die nicht etwa weniger schwer wiegen, aber ungern kommuniziert werden. Soweit ersichtlich, existieren hierüber auch keine Studien. Aber:

Das Paradeschiff als Paradebeispiel für Doppelzüngigkeit? Das Marineschulschiff „Gorch Fock“ wurde umfassend instandgesetzt. Den Berichten zufolge sollte diese Instandhaltung bis zum 31.5.2021 fertiggestellt sein. Die Presse nimmt die sich hierum rankenden Skandale erneut auf:

„Gorch Fock“ soll 2021 wieder segeln – doch an Land droht Ärger: Die Kosten für die Sanierung der Gorch Fock stiegen von geplanten 9,6 Millionen auf bislang 135 Millionen Euro“.³³

„Den deutschen Steuerzahler wird sie 135 Millionen Euro gekostet haben statt wie geplant 10 Millionen Euro. Schlechte Vorplanung durch die Marine – so sah es der Bundesrechnungshof – und Unregelmäßigkeiten beim früheren Hauptauftragnehmer haben zu dem Debakel geführt. Deshalb dürfte es an Land noch auf Jahre hinaus Ärger geben, selbst wenn die ‚Gorch Fock‘ schon wieder auf dem weiten Meer segelt als Botschafter Deutschlands und seiner Marine.“³⁴

Des Rechtsstaates nicht würdig, heißt es:

„Steuervermeidung und illegales Tropenholz beim Bau des Segelschiffs / WWF fordert Beweissicherung und Baustopp der ‚Luxussanierung‘:

Bei der Restauration des Segelschiffs ‚Gorch Fock‘, Aushängeschild der deutschen Marine, wurde höchstwahrscheinlich illegales Tropenholz aus Myanmar verwendet, gegen die Beschaffungsrichtlinien des Bundes verstoßen und Steuern vermieden. Das ergaben Recherchen des WWF und des SWR. Beim Export des Tropenholzes aus Myanmar wurden laut WWF Exportsteuern vermieden. Damit gilt das Holz laut Europäischer Holzhandelsverordnung (EUTR - European Union Timber Regulation) als illegal. Anhaltspunkt für die Steuervermeidung sind die Zolldeklarationsnummern des Burma Teaks, das für die Sanierung des Decks verwendet wird. Sie wurden beim Export des Holzes in Myanmar mehrmals geändert. Unabhängig von diesen neuen Vorwürfen wurde auch die Beschaffungsrichtlinie des Bundes verletzt. Danach darf für Bundesprojekte nur zertifiziertes Holz aus nachhaltigem Anbau verwendet werden. In Myanmar gibt es allerdings kein nachhaltig geschlagenes Teakholz. In einem Brief fordert der Deutsche Naturschutzring, der in der Sache inhaltlich vom WWF beraten wird, nun die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) auf, das Holz umgehend zu beschlagnahmen und die Vorwürfe zu prüfen. Die BLE ist für die Sicherstellung der Legalität des Holzes zuständig.“³⁵

In den Zollpapieren tauche das Holz, „das für die Sanierung des Decks importiert wurde, mal als Schnittholz, mal als Sperrholz auf. Damit sparte sich der Holzhändler nach derzeitigem Wissensstand Steuern im sechsstelligen Bereich. Im Vergleich zu den von 10 auf 135 Millionen Euro gestiegenen Restaurierungskosten der Gorch Fock ist das finanziell nur ein Tropfen auf dem heißen Stein. Allerdings macht die Steuervermeidung das Tropenholz zu illegaler Ware. Nach EUTR hätte der vom Verteidigungsministerium beauftragte Holzhändler die Pflicht gehabt, die Einhaltung der Gesetze in Myanmar vor Import zu prüfen.“³⁶

Wohl ein klassischer Verstoß in der Lieferkette. Und was ist demnach der Sorgfaltsmaßstab, der an den öffentlichen Auftraggeber zur Kontrolle seines Auftragnehmers anzulegen gewesen wäre?

³² Beller, Zündhölzer, in: Greenpeace Magazin Januar-Februar 2021, S. 76, 78.

³³ Carsten Rehder, Stern online, 5.1.2021, <https://www.stern.de/politik/deutschland/gorch-fock--2021-sticht-das-segelschulschiff-wieder-in-see-9553750.html>.

³⁴ Carsten Rehder, Stern online, 5.1.2021, <https://www.stern.de/politik/deutschland/gorch-fock--2021-sticht-das-segelschulschiff-wieder-in-see-9553750.html>.

³⁵ WWF online, 27.11.2020, Sanierung der Gorch Fock – „Eines Rechtsstaats nicht würdig“, <https://www.wwf.de/2020/november/sanierung-der-gorch-fock-eines-rechtsstaats-nicht-wuerdig>.

³⁶ WWF online, 27.11.2020, Sanierung der Gorch Fock – „Eines Rechtsstaats nicht würdig“, <https://www.wwf.de/2020/november/sanierung-der-gorch-fock-eines-rechtsstaats-nicht-wuerdig>.

Der Skandal an sich ist keine Neuigkeit.

Das Verwaltungsgericht Köln prüfte in einem Eilverfahren Vorwürfe, wonach bei der Sanierung des Marine-Schulschiffs illegales Tropenholz verbaut worden sei/werde. „Eine Entscheidung steht noch aus. Zwei Instanzen sahen in Eilbeschlüssen vom vergangenen Dezember aber keinen Anlass für einen Baustopp. ‚Die Vorwürfe richten sich gegen den Holzimporteur und die Importzulassung durch die Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (BLE), die für die Bewertung der Legalität von Holzimporten zuständig ist‘, sagt der Bundeswehrsprecher in Berlin.“³⁷

Schon vor Jahren wurde beklagt, die Verantwortlichen des Bundesverteidigungsministeriums hätten illegal importiertes, nämlich unter Verstoß gegen Embargovorschriften gegenüber Myanmar eingeführtes Teakholz aus dortigen Naturwäldern verbauen lassen. Als „Burma-Teak“ werden diese Hölzer mit ganz besonderen Eigenschaften bezeichnet. Mit den Devisen aus den Holzverkäufen, so Theurer im Magazin *mare*³⁸ im Sommer 2019, finanziere das Regime international geächtete Militärmaßnahmen, z.B. die Unterdrückung der Rohingya im Land.

2008 war durch die EU bereits ein Handelsembargo gegen Myanmar verhängt worden, nachdem schwere Menschenrechtsverletzungen publik wurden. Mit der VO (EG) Nr. 194/2008 zur Verlängerung der restriktiven Maßnahmen der VO (EG) Nr. 817/2006 und Ausweitung auf bestimmte Einfuhren aus, Ausfuhren nach und Investitionen in Birma/Myanmar, die gegen Unternehmen in den Industriezweigen Holzeinschlag und -verarbeitung und gegen bestimmte Unternehmen der metall- und mineralgewinnenden Militärregime des Landes gerichtet sind, sollte mangelnden Fortschritten hinsichtlich der Demokratisierung des Landes begegnet werden. Die Embargobestimmungen umfassten u.a. das Verbot der Einfuhr von Rundholz, Nutzholz und Holzserzeugnissen. Es bezog sich auch auf die hier interessierenden Teakstämme. Erst 2013 wurde es gelockert, die EUTR als europäische Holzhandelsverordnung trat 2010 in Kraft.

Die Erwägungen der EU zur EUTR lauten wie folgt:

„(20) Der Holzsektor ist für die Wirtschaft der Union von großer Bedeutung. Marktteilnehmerorganisationen sind wichtige Akteure des Sektors, da sie die Interessen der Marktteilnehmer in großem Maßstab vertreten und mit einer Vielzahl von Interessenträgern interagieren. Diese Organisationen verfügen auch über das Fachwissen und die Kapazitäten, um die einschlägigen Rechtsvorschriften zu analysieren und ihren Mitgliedern die Einhaltung der Vorschriften zu erleichtern, sollten diese Fähigkeiten jedoch nicht nutzen, um den Markt zu beherrschen. Um die Durchführung dieser Verordnung zu erleichtern und zur Entwicklung von bewährten Verfahren beizutragen, ist es angezeigt, Organisationen, die Sorgfaltspflichtenregelungen gemäß den Anforderungen dieser Verordnung aufgestellt haben, anzuerkennen. Die Anerkennung und der Entzug der Anerkennung von Überwachungsorganisationen sollten gerecht und transparent vorgenommen werden. Ein Verzeichnis von solchen anerkannten Organisationen sollte veröffentlicht werden, damit die Marktteilnehmer sie in Anspruch nehmen können.

(21) Die zuständigen Behörden sollten im Rahmen regelmäßiger Kontrollen der Überwachungsorganisationen überprüfen, dass diese die in dieser Verordnung festgelegten Verpflichtungen tatsächlich einhalten. Des Weiteren sollten die zuständigen Behörden bemüht sein, Kontrollen vorzunehmen, wenn ihnen relevante Informationen, einschließlich begründeter Bedenken Dritter, vorliegen.

(22) Die zuständigen Behörden sollten darüber wachen, dass die Marktteilnehmer die in dieser Verordnung festgelegten Verpflichtungen tatsächlich einhalten. Zu diesem Zweck sollten die zuständigen Behörden gegebenenfalls aufgrund eines Plans amtliche Kontrollen durchführen, die auch Kontrollen in den Räumlichkeiten von Marktteilnehmern und Überprüfungen vor Ort umfassen können, und sollten von den Marktteilnehmern bei Bedarf Abhilfemaßnahmen verlangen können. Des Weiteren sollten die zuständigen Behörden bemüht sein, Kontrollen vorzunehmen, wenn ihnen relevante Informationen, einschließlich begründeter Bedenken Dritter, vorliegen.“³⁹

³⁷ Bild online, 4.12.2020, „Illegales Tropenholz für ‚Gorch Fock‘“, <https://www.bild.de/regional/koeln/koeln-aktuell/koelner-gericht-prueft-eilantrag-illegales-teak-holz-fuer-gorch-fock-74292182.bild.html>.

³⁸ Bericht „Auf dem Holzweg“, *mare*, Die Zeitschrift der Meere, Nr. 134, Ausgabe Juni/Juli 2019, S. 84 ff.

³⁹ VO (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.10.2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzserzeugnisse in Verkehr bringen, ABIEU L 295/23 vom 12.11.2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0995&from=EN>.

Wenig ruhmreich: Der dem Bundeslandwirtschaftsministerium untergeordneten Behörde (BLE) sollen in der Causa „Gorch Fock“ mehrere schwerwiegende Fehler unterlaufen sein. 2018 hatte die Umweltorganisation WWF gemeinsam mit dem SWR in einem Bericht von Report-Mainz auf Verstöße gegen die Beschaffungsrichtlinie für Holz des Bundes⁴⁰ sowie die EUTR⁴¹ hingewiesen. Statt eine umgehende Prüfung der Vorwürfe anzuordnen, habe die BLE nur eine Verwarnung gegen den Importeur ausgesprochen. Eine Überprüfung der Einfuhrvorgänge sei unterblieben.

Holzexperte des WWF, Johannes Zahnen, wird wie folgt zitiert: „Die Bundesregierung sendet ein fatales Signal: Einerseits empört sie sich über Abholzung im globalen Süden und verpflichtet sich dem Klimaschutz, andererseits verbaut sie wissentlich Raubbauholz, das sich allem Anschein nach illegal auf der Gorch Fock befindet. Das ist nicht nur unglaublich und scheinheilig, es öffnet auch Tür und Tor gegenüber Unternehmen, die sich jetzt noch weniger darum kümmern werden, ob ihr Holz eigentlich aus legalen Quellen stammt und ordentlich versteuert wurde.“⁴²

⁴⁰ <https://www.gmbi-online.de/download/GMBI-Ausgabe-2017-41.pdf#nameddest=4>.

⁴¹ VO (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.10.2010

über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, ABIEU L 295/23 vom 12.11.2010.

⁴² WWF online, 27.11.2020, Sanierung der Gorch Fock – „Eines Rechtsstaats nicht würdig“, <https://www.wwf.de/2020/november/sanierung-der-gorch-fock-eines-rechtsstaats-nicht-wuerdig>.

Vermögensabschöpfung / Steuerstrafrecht

Vorsitzende Richterin am Landgericht Dr. Sohre Tschakert, Lübeck

Der Stand der Rechtsprechung zum neuen Einziehungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Einziehung bei Steuerstraftaten

Seit dem Inkrafttreten der reformierten strafrechtlichen Vermögensabschöpfung am 1.7.2017 ist diesbezüglich eine Vielzahl von Entscheidungen aller Instanzen ergangen. Fragen der Praxis wurden hierdurch zum Teil gelöst, andere sind nach wie vor noch offen, andere kommen durch Gesetzesänderungen - z.B. § 73e StGB und § 459g Abs. 4 StPO¹ sowie geplante Gesetzesänderungen² - künftig wieder (neu) dazu.

Dies gilt auch für das Steuerstrafrecht. Es gibt mittlerweile eine Vielzahl von Entscheidungen, insbesondere des 1. Strafsenates des Bundesgerichtshofs, die sich mit der Frage auseinandersetzen, wie das „erlangte Etwas“ iSd § 73 Abs. 1 StGB bei den einzelnen Steuerarten wie der Verbrauchssteuer, der Umsatzsteuer oder der Einkommensteuer zu bestimmen ist. Gemeinsam dürfte allen Entscheidungen die Begrenzung des „erlangten Etwas“ auf einen „messbaren wirtschaftlichen Vorteil beim Einziehungsbetroffenen“ sein. Daneben gibt es im Steuerstrafrecht selbst eine Vielzahl von Entscheidungen zum Vermögensarrest, vor allem zum diesbezüglichen Sicherungsbedürfnis und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Eine regelrechte Flut von Entscheidungen erging im Bereich des Vollstreckungsverfahrens³, sei es zum Ausschluss der Vollstreckung nach § 459g Abs. 4 StPO (Erlöschen des Anspruchs des Verletzten) oder zum Unterbleiben der Vollstreckung gem. § 459g Abs. 5 StPO (Entreicherung oder sonstiger Unverhältnismäßigkeit).

¹ § 459g Abs. 4 Satz 2 StPO geändert am 29.12.2020 durch G v. 21.12.2020 (BGBl. I S. 3096): Dies gilt nicht für Ansprüche, die durch Verjährung erloschen sind. § 73e Abs. 1 Satz 2 StGB geändert am 29.12.2020 durch G v. 21.12.2020 (BGBl. I S. 3096): Dies gilt nicht für Ansprüche, die durch Verjährung erloschen sind.

² Bundesratsdrucksache 57/21 vom 22.1.2021, Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Strafprozessordnung und zur Änderung weiterer Vorschriften: Nachsteuerungen im Recht der Vermögensabschöpfung (§§ 111h, 111k, 111o, 413, 421, 430, 435, 459g, 459h StPO, § 31 des Rechtspflegergesetzes): Bezüglich § 459g Abs. 5 StPO: „In den Fällen des Absatzes 2 unterbleibt auf Anordnung des Gerichts die Vollstreckung, soweit sie unverhältnismäßig wäre.“

³ Entscheidungen in allen Rechtsbereichen, ohne Begrenzung auf das Steuerstrafrecht.