

§ 36 Verantwortung - Vom Störer zu Corporate Social Responsibility

Birgit Spießhofer

Hat der Störerbegriff des Allgemeinen Polizeirechts systembildende Kraft für die Verantwortungszuweisungen im Sonderpolizeirecht? Kann er die Verteilung der Verantwortlichkeit für die Bewahrung der Gemeinschaftsordnung zwischen Einzelnem und Staat determinieren? *Paul Kirchhof* empfahl der Verfasserin, diese Fragen im Rahmen einer Dissertation zu untersuchen.¹ Damit war der Grundstein gelegt für eine bis heute andauernde Befassung mit dem Thema Verantwortung² und für einen Spannungsbogen, der von der Übersichtlichkeit situativer polizeilicher Gefahrenabwehr über die differenziert ausformulierten Verantwortlichkeiten des Sonderpolizeirechts bis hin zur unternehmerischen Verantwortung in einer globalen Wirtschaftsordnung reicht.³

Polizeiliche Verantwortlichkeit ist primär Mitwirkungsverantwortung, nicht Verursachungshaftung, orientiert am Ziel, effektiven Rechtsgüterschutz zu gewährleisten.⁴ Sie umfasst "Quellen-" und "Folgenverantwortung". Bei der "Quellenverantwortung" steht im Vordergrund die Frage nach der Zurechnung externer Störungsquellen, bei der "Folgenverantwortung" dagegen der Zusammenhang zwischen Verhalten und Erfolg.⁵ Analog finden sich im Zivilrecht die Ansprüche auf Störungsunterlassung und -beseitigung (§ 1004 BGB) und das Schadenersatzrecht. In jedem Fall geht es bei der Frage der Verantwortung nicht nur um empirische Kausalität,

¹ *B. Spießhofer*, Der Störer im allgemeinen und im Sonderpolizeirecht (1989).

² Vgl. u.a. *B. Spießhofer*, Unternehmerische Verantwortung, in: H. Kube/ R. Mellinghoff/ G. Morgenthaler/ U. Palm/ T. Puhl/ C. Seiler, Leitgedanken des Rechts Band II, Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag (2013), S. 1235 ff.

³ Vgl. die in Kürze erscheinende Monographie *der Verfasserin* "Unternehmerische Verantwortung. Zur Entstehung einer globalen Wirtschaftsordnung".

⁴ Vgl. *P. Kirchhof*, Sicherheitsauftrag und Handlungsvollmachten der Polizei, DÖV 1976, 449, 454.

⁵ Vgl. *B. Spießhofer*, Fn. 1, (50 ff).

sondern um das *normative* Problem, unter welchen Bedingungen und bis zu welchen Grenzen ein Einstehenmüssen billigerweise zugemutet werden kann.⁶

Der *Störerbegriff* grenzt die rechtsstaatliche Verantwortlichkeit des Polizeipflichtigen von der mitbürgerschaftlichen Hilfspflicht des Nichtstörers ab. Die Mitwirkungspflicht des Störers rechtfertigt sich aus einer spezifischen Beziehung zur Gefahr. Die Indienstnahme des Nichtstörers resultiert dagegen aus der jeden Staatsbürger treffenden demokratischen Verantwortung für den Schutz der Allgemein- und Individualinteressen.⁷ Ihm wird ein Sonderopfer abverlangt, das einer Kompensation bedarf. Hinsichtlich der Grenzziehung zwischen beiden unterscheiden sich allgemeines und Sonderpolizeirecht. Das allgemeine Polizeirecht dient der Abwehr konkreter Gefahrenlagen. Dementsprechend ist der Kreis der Verpflichteten auf diejenigen begrenzt, die die Gefahr "unmittelbar" verursacht haben.⁸ Der Rechtsgüterschutz bspw. im Bau- und Umweltrecht ist hingegen in den Bereich der Gefahrenvorsorge, Planung und Ressourcenbewirtschaftung verlagert. Die Grenzen der Mitwirkungspflicht verschieben sich dadurch, die Reichweite der Verantwortung und der Kreis der Verantwortlichen werden ausgedehnt und nach normspezifischen Kriterien bestimmt, wobei sich sowohl Aspekte der Quellen- als auch der Folgenverantwortung finden.⁹ Die Kategorien des allgemeinen Polizeirechts entfalten mithin nur eine begrenzte Systembildungs- und Ordnungsfunktion für das Sonderpolizeirecht.¹⁰

Unter der Überschrift "*Corporate Social Responsibility*" (CSR) werden eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze, Themen und Instrumente verhandelt, deren gemeinsames Ziel es ist, die *Verantwortung von Unternehmen* in ei-

⁶ H. Stoll, Kausalzusammenhang und Normzweck im Deliktsrecht, in: Recht und Staat, Band 364/365 (1968), 1, (4).

⁷ Zur Indienstnahme der Aktiengesellschaft für gesellschaftspolitische Anliegen vgl. M. Habersack, Staatliche und halbstaatliche Eingriffe in die Unternehmensführung, in: Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, Band I (2012), E 1 (33 ff).

⁸ "Unmittelbarkeit" wird nicht (nur) als empirischer, sondern als normativer Begriff verstanden, vgl. B. Spießhofer, Der Störer im allgemeinen und im Sonderpolizeirecht, (1989), m.w.N.

⁹ B. Spießhofer, Fn. 1, (56 ff.) m.w.N.

¹⁰ P. Kirchhof, Vorwort zu B. Spießhofer, Der Störer im allgemeinen und im Sonderpolizeirecht (1989).

ner globalisierten Welt *neu zu vermessen*. Ausgangspunkt ist die Forderung, dass Unternehmen nicht "Governance Gaps" in Ländern mit niedrigen rechtsstaatlichen, sozialen und ökologischen Standards zur Profitmaximierung ausnutzen, vielmehr der mangelnde staatliche Schutz durch eine über Compliance mit nationalem Recht hinausgehende unternehmerische Verantwortung zu kompensieren ist. Die Grenzen zwischen privater Verantwortung und Indienstnahme für gemeinwohlbezogene Aufgaben werden dabei in mehrfacher Hinsicht weiter verschoben, wobei sowohl Aspekte der Quellen- als auch der Folgenverantwortung zum Tragen kommen. Ist im Sonderpolizeirecht unternehmerische Verantwortung durch nationales Recht definiert, wird sie im CSR-Kontext (darüber hinaus) durch neue Formen transnationaler Rechtsbildung determiniert. Unternehmen werden, allein oder gemeinsam mit anderen "Stakeholdern", zum Selbst- und Fremdregulierer. Sie entwickeln, häufig auf internationalem Soft Law wie den UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte¹¹, den OECD-Leitsätzen für Multinationale Unternehmen¹² oder auf Multi-Stakeholder-Prozessen basierend, Verhaltensvorgaben, die in innerorganisatorische Compliancestrukturen übersetzt und durch Reporting¹³ nachgewiesen werden (Selbstregulierung). Darüber hinaus wird von Unternehmen erwartet, dass sie in ihren Wertschöpfungsketten ihre CSR-Standards gegenüber Geschäftspartnern im Rahmen eines Supply-Chain-Managements setzen und durchsetzen (Fremdregulierung). Die *Quellenverantwortung* umfasst mithin externe "Störungsquellen" wie Beteiligungsunternehmen und Lieferanten. Die *Folgenverantwortung* wird bspw. von den UN-Leitprinzipien sehr weit dahingehend gefasst, dass ein Unternehmen nicht nur für die "negativen Auswirkungen" verantwortlich sein soll, die es selbst verursacht oder zu denen es beiträgt. Vielmehr soll es auch für alle Auswirkungen verantwortlich sein, die mit seinen Produkten, Dienstleistungen oder Geschäftsbeziehungen nur "direkt verbunden" sind. Eine

¹¹ Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the UN 'Protect, Respect and Remedy' Framework, "endorsed" by the Human Rights Council on 16.6.2011 (A/HRC/RES/17/4).

¹² OECD-Guidelines for Multinational Enterprises, Ed. 2011.

¹³ Vgl. Richtlinie 2014/95/EU v. 22.10.2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen, ABl. EU v. 15.11.2014 L330, 1 ff.

Gefahr oder Rechtsverletzung wird mithin nicht verlangt. Normative Steuerungsverantwortung gegenüber Dritten wird damit auf demokratisch nicht legitimierte Unternehmen verlagert, und zwar sowohl hinsichtlich der Definition von Verhaltensstandards als auch ihrer Durchsetzung. Es bildet sich schleichend eine normative Ordnung¹⁴, die nicht mehr auf "weak governance zones" beschränkt ist, sondern zu einer Parallelordnung neben Demokratie und Rechtsstaat wird. Grundrechtlich gewährleisteten Freiheitsräumen unternehmerischen Wirtschaftens werden (jenseits des Gesetzes) weiche Schranken gezogen, die von Privaten, insbesondere NGOs, in den "Courts of public opinion" eingefordert werden. Es findet mithin eine zunehmende Indienstnahme von Unternehmen für gemeinwohlbezogene Aufgaben statt, eine partielle Verlagerung von Normsetzung und -durchsetzung. Damit ist jedoch auch ein partieller Transfer normativer Macht auf Unternehmen wie NGOs verbunden.

¹⁴ Vgl. dazu B. Spießhofer, Corporate Social Responsibility - Rechts-Ordnung "light"? AnwBl 5/2016, 366 ff; dort auch zu der Begriffsschöpfung "creeping law".