

6 Zugang zu wirksamer Abhilfe: Wie können Betroffene ihr Recht in Deutschland einfordern?

Gemäß Prinzip 25 der UN-Leitprinzipien müssen Staaten gewährleisten, dass unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen „untersucht, geahndet und wiedergutmacht“ werden. Sie müssen für die Betroffenen geeignete gerichtliche und nicht-gerichtliche Abhilfemaßnahmen, also Beschwerde- und Entschädigungsmechanismen einrichten. Diese Verpflichtung gilt zunächst vor allem für Menschenrechtsverletzungen, die im eigenen Hoheitsgebiet sowie auch innerhalb der eigenen Jurisdiktion vorkommen (Prinzip 25). Gute Gründe sprechen dafür, dass diese staatliche Verpflichtung auch extraterritorial, also über die eigenen Staatsgrenzen hinaus, besteht, wenn Staaten effektive Regelungsgewalt über ein Unternehmen ausüben.⁴⁰⁸ Die UN-Leitprinzipien erkennen auch an, dass in Fällen, in denen Betroffene ihre Rechte im Gaststaat – also dem Zielland der Investitionen – nicht einklagen können, die Heimatstaaten der Unternehmen aktiv werden und den Zugang zu ihren Gerichten gewährleisten sollten (Kommentar zu Prinzip 26). Insgesamt gibt es mehr und mehr Fälle, in denen beide Staaten, sowohl der Gaststaat wie auch der Heimatstaat ihren menschenrechtlichen Pflichten nachkommen müssen. Nach den „Maastrichter Prinzipien zu extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“ wäre es empfehlenswert, wenn sowohl die Staaten, in denen der Schaden eingetreten ist, als auch die Staaten, in denen das schadenstiftende Verhalten stattgefunden hat, den Betroffenen Rechtsmittel gewähren (Maastrichter Prinzip 37).

Dieses Kapitel befasst sich mit den staatlichen Abhilfe-, sprich Beschwerde- und Entschädigungsmechanismen in Deutschland. Der erste Teil des Kapitels untersucht die gerichtlichen Abhilfeverfahren (6.1). Der zweite Teil beleuchtet die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als zentralen außergerichtlichen Beschwerdemechanismus (6.2). Dabei werden konkrete Anregungen gegeben, wie die vorhandenen Möglichkeiten im Sinne eines effektiven und funktionierenden Rechtsschutzes und eines wirksamen OECD-Beschwerdemechanismus verbessert werden sollten. Einen weiteren wichtigen außergerichtlichen Beschwerdemechanismus stellen die nationalen Menschen-

rechtsinstitute dar, die dieser Bericht jedoch nicht weiter behandelt. Die mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestatteten Institute nehmen eine Art Mittlerrolle zwischen gerichtlichen und betrieblichen Beschwerdemechanismen ein. Mehr zu Beschwerdemechanismen auf Unternehmensebene ist in Kapitel 5.5 zu finden.

6.1 Gerichtliche Abhilfe in Deutschland: Lücken im System zu Lasten der Betroffenen von Unternehmensunrecht

Nach dem internationalen Völkerrecht ist der Zugang zu Gerichten und zu effektiven Rechtsmitteln eine wesentliche Voraussetzung zur Umsetzung von Menschenrechten. Für die Gewährung des Zugangs zu effektiven Rechtsmitteln sind zunächst die Staaten verantwortlich, in deren Territorium die Verletzung stattgefunden hat. In der Regel versuchen Betroffene zunächst, ihre Rechte im eigenen Land einzuklagen. Immer wieder kommt es daraufhin auch zu Verurteilungen von Unternehmen.

Die Erfahrungen von Betroffenen, Menschenrechtsverteidiger/-innen und NRO zeigen jedoch, dass in vielen Ländern Betroffene von Unternehmensunrecht keinen Zugang zu effektiven Rechtsmitteln haben⁴⁰⁹: sei es, weil ein unabhängiges Verfahren wegen fehlender Rechtsstaatlichkeit nicht gewährleistet ist, oder weil Korruption und Einflussnahme seitens der Politik wie auch durch beteiligte Unternehmen das Recht auf effektiven Rechtszugang gefährden, zum Beispiel indem Betroffene eingeschüchert werden. Oftmals existiert auch gar kein Gesetz, auf dessen Grundlage man Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft ziehen könnte⁴¹⁰, oder Diktatoren

⁴⁰⁸ Ruggie, J. 2011. Prinzip 25 spricht von einer staatlichen Schutzpflicht für Vorkommnisse innerhalb der Jurisdiktion. Dies umfasst u. a. auch das Personalitätsprinzip oder das Kontrollprinzip. Das heißt, Deutschland wird nicht nur dafür zuständig angesehen, Rechtsmittel für Verletzungen innerhalb des Staatsgebiets einzurichten, sondern seine gesamte Jurisdiktion (oder staatliche Regelungsgewalt) betreffend. Das schließt extraterritoriale Fälle ein, über die der Staat Kontrolle oder Personalhoheit hat. Staatliche Regelungsgewalt oder effektiver staatlicher Einfluss fängt da an, wo der Staat besonders auf das unternehmerische Verhalten einwirken kann oder direkt beteiligt ist, wie beispielsweise bei staatlichen Exportkreditgarantien.

⁴⁰⁹ Middleton, C. & Pritchard, A. 2013: Corporate Accountability in ASEAN: A Human Rights-Based Approach; Saage-Maaß, M. & Müller-Hoff, C. 2011: Transnationale Unternehmen in Lateinamerika: Gefahr für die Menschenrechte? S.22; UNHRC 2013.

⁴¹⁰ Middleton, C. & Pritchard, A. 2013.

legen positives Recht willkürlich entsprechend der eigenen Interessen aus. Hinzukommt, dass Behörden und Gerichte oftmals finanziell und personell nicht ausreichend ausgestattet sind.

Erhebliche Schwierigkeiten, sowohl im Gast- wie auch im Heimatstaat der Unternehmen, stellen zudem die Kosten eines Verfahrens sowie die Schwierigkeiten bei der Beweiserbringung dar. Der im Gesellschaftsrecht verankerte Grundsatz der getrennten Rechtspersönlichkeiten von Mutter- und Tochterunternehmen hat zudem zur Folge, dass das Mutterunternehmen in aller Regel nicht einfach für das Verhalten des Tochterunternehmens zur Rechenschaft gezogen werden kann.

Aus vielen der oben genannten Gründe versuchen Betroffene, ihr Recht auch im Heimatstaat der Unternehmen einzuklagen. Die Debatte inwieweit und unter welchen Bedingungen Betroffene die Gerichte im Heimatstaat von Unternehmen anrufen können, um ihr Recht einzuklagen ist derzeit im Fluss. Die UN-Leitprinzipien reflektieren entsprechende Problemstellungen und machen Vorschläge, wie mit solchen Fällen umgegangen werden könnte.⁴¹¹ John Ruggie beginnt in seinen Empfehlungen ein weiteres Jurisdiktionsverständnis anzuwenden, nicht nur basierend auf der Herrschaftsgewalt des Staates, sondern auch in Hinblick auf die Ausübung „effektiver Kontrolle“ durch ihn. Staaten haben zum Beispiel dann effektiven Einfluss auf Unternehmen, wenn sie sie besitzen, sie mit Exportkrediten fördern oder in größerem Umfang bei ihnen einkaufen.⁴¹² Die „Maastrichter Prinzipien zu extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“ beschreiben noch weitergehend, was als effektive Kontrolle angesehen werden könnte.⁴¹³ Insgesamt gilt, dass die Interpretation der Verantwortlichkeiten des Heimatlandes bereits durch die Leitprinzipien präziser geworden ist. Die Debatte wird in den kommenden Jahren unter anderem entlang von Fällen, Diskussionsbeiträgen und der völkerrechtlichen Spruchpraxis weiterentwickelt werden. Dieser Bericht ist ein Beitrag dazu.

Im Folgenden zeigt der Bericht auf, welche Schutzlücken sich bei Klagen gegen Unternehmen in Deutschland auftun und wie hürdenreich der Weg für die Betroffenen ist.⁴¹⁴ Dabei werden zwei grundsätzliche Wege unterschieden, wie Opfer von Menschenrechtsverletzungen bzw. der Staat auf juristischer Ebene die Verursacher zur Verantwortung ziehen können: einerseits durch die Forderung der Betroffenen nach Entschädigung des ihnen entstandenen Schadens im Rahmen eines Zivilprozesses

(siehe nachfolgende Ausführungen) und andererseits die Ahndung der Tat durch den Staat im Strafprozess (siehe Kasten auf Seite 108).

Die Hürden bei zivilrechtlichen Klagen können im Sinne der UN-Leitprinzipien rechtlicher sowie praktischer und verfahrensmäßiger Art sein.⁴¹⁵ An dieser Unterscheidung orientiert sich der nachfolgende Aufbau, wobei praktische Hürden, wie z. B. fehlende finanzielle Mittel, bei den verfahrensmäßigen Hürden mitbehandelt werden.⁴¹⁶

6.1.1 Rechtliche Hürden bei zivilrechtlichen Klagen wegen Menschenrechtsverletzungen deutscher Unternehmen im Ausland

Zentral für die Gewährleistung wirksamer Abhilfe sind effektive Rechtsmittel. Staaten müssen daher rechtliche Hürden, welche den Opfern einen Zugang zu Rechtsmitteln gegen Menschenrechtsverstöße durch Unternehmen erschweren, beseitigen (Prinzip 26). Rechtliche Hürden können gemäß den UN-Leitprinzipien zum Beispiel dann auftreten, wenn Kläger/-innen in ihrem Land kein faires Verfahren erhalten und zugleich der Zugang zu Gerichten in den Heimatländern der Unternehmen verwehrt bleibt (Kommentar zu Prinzip 26).

Status Quo: Rechtliche Hürden bei zivilrechtlichen Klagen

Wenn ausländische Betroffene gegen deutsche Unternehmen bzw. deren Tochterunternehmen oder Zulieferer vor einem deutschen Zivilgericht Schadensersatz und Wiedergutmachung einklagen wollen, stellen sich insbe-

⁴¹¹ Windfuhr, M. 2012: Wirtschaft und Menschenrechte als Anwendungsfall extraterritorialer Staatenpflichten, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg 6, Nr. 2, S. 95-118.

⁴¹² Jochen von Bernstorff sieht die Grenzen einer extraterritorialen Schutzpflicht ebenfalls dort, wo der Einflussbereich des Staates endet und sieht dies in der Spruchpraxis der Vertragsorgane bestätigt. Bernstorff, J. von 2011: Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 49, S. 34-63.

⁴¹³ Siehe auch Windfuhr, M. 2012, S. 114f.

⁴¹⁴ Siehe für Deutschland aber auch für Großbritannien, die Niederlande, Frankreich und die USA: Skinner, G. et al. 2013: The Third Pillar. Access to Judicial Remedies for Human Rights Violation by Transnational Business.

⁴¹⁵ Ruggie, J. 2011. Kommentar zu Prinzip 26.

⁴¹⁶ Wobei es sich bei letzteren nach dem Verständnis der Autor/-innen zugleich auch um rechtliche Hürden handelt.

sondere folgende Fragen: Ist das deutsche Gericht zuständig? Ist das Verhalten des Tochterunternehmens oder des Zulieferers, welches die Menschenrechtsverletzung verursacht hat, dem Mutter- bzw. dem belieferten Unternehmen zuzurechnen? Und welches Recht ist zur Klärung des Falles anzuwenden?

Zuständigkeit deutscher Gerichte

Die Entscheidung, ob bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten das deutsche Gericht zuständig ist, richtet sich bei zivilrechtlichen Entschädigungsklagen nach der deutschen Zivilprozessordnung (ZPO) bzw. den Regeln des Internationalen Privatrechts, in diesem Fall der europäischen Brüssel-I-Verordnung.⁴¹⁷ Wenn sich die Klage gegen ein Unternehmen mit Sitz in Deutschland richtet, sind bis auf wenige Ausnahmen deutsche Zivilgerichte zuständig, so auch für Klagen gegen deutsche Mutterunternehmen.⁴¹⁸

Richtet sich die Klage gegen Tochter- oder Zulieferunternehmen deutscher Unternehmen, die ihren Sitz außerhalb der EU haben, würde das Gericht seine Zuständigkeit ausschließlich nach der ZPO prüfen⁴¹⁹, eine räumliche Zuständigkeit in diesen Fällen aber verneinen, da Tochter- oder Zulieferunternehmen ihren Sitz nicht in Deutschland haben. Nach den Zuständigkeitsregelungen für deliktische Handlungen in der ZPO, zu denen auch viele Menschenrechtsverletzungen zählen, könnten deutsche Gerichte aber dennoch zuständig sein. Danach ist für Klagen aus unerlaubten Handlungen das Gericht zuständig, in dessen Bezirk die unerlaubte Handlung begangen wurde.⁴²⁰ Damit gemeint ist jeder Ort, an dem ein wesentliches Merkmal der Tat verwirklicht wurde. Dies umfasst nicht nur den Ort, an dem der Schaden eingetreten ist, sondern auch den Ort, an dem die unerlaubte Handlung begangen wurde, die den Schaden ausgelöst hat.⁴²¹ Demnach könnte sich das deutsche Gericht zunächst für zuständig erklären, um dann im Rahmen der Begründetheit der Klage die Frage zu klären, ob das Mutter- oder belieferte Unternehmen in Deutschland die unerlaubte Handlung begangen hat, die den Schaden ausgelöst hat – zum Beispiel ob das Unternehmen entsprechende Managemententscheidungen in Deutschland gefällt hat.

Eine eigene Zuständigkeitsnorm, die besagt, dass sich ein Gericht auch dann für zuständig erklären soll, wenn die Betroffenen im eigenen Land kein faires Verfahren erhalten und der Anspruch voraussichtlich begründet ist, also eine sogenannte Notzuständigkeit, gibt es im deutschen Recht nicht.

Zurechenbarkeit der Schädigungen – Trennungsprinzip

Für den Fall, dass das deutsche Gericht die Klage bearbeitet, stellt sich im Verfahren die Frage, wem die Handlungen und Entscheidungen, die zu den Schäden bei den betroffenen Kläger/-innen geführt haben, zuzurechnen sind. Häufig verletzen in Deutschland ansässige Mutterunternehmen Menschenrechte nicht direkt, sondern ihre Tochter- oder Zulieferunternehmen. Die Richter/-innen würden dann in aller Regel zu dem Ergebnis kommen, dass das Mutterunternehmen bzw. das belieferte Unternehmen rechtlich nicht für das Verhalten ihrer Tochterunternehmen oder Zulieferer verantwortlich ist. Zulieferunternehmen sind in aller Regel ohnehin nicht Teil des Konzerns sondern eigenständige Unternehmen. Aber auch Tochterunternehmen werden im Gesellschaftsrecht als eigenständige Rechtspersönlichkeiten angesehen, die rechtlich unabhängig vom Mutterunternehmen handeln.⁴²² Und im deutschen Gesellschaftsrecht gilt das sogenannte Trennungsprinzip, wonach juristisch selbständige Teile eines Konzerns grundsätzlich nicht füreinander haften. Von diesem Grundsatz wird in der Beziehung von Mutter- zu Tochterunternehmen nur unter sehr strikten Auflagen abgewichen. Eine Haftung des Mutterunternehmens für die schädigenden Handlungen des Tochterunternehmens scheidet daher in der Regel ebenso aus, wie eine Haftung des belieferten Unternehmens für die Handlungen der Zulieferer.

Davon ungenommen kann das Gericht prüfen, ob das deutsche Unternehmen selber rechtswidrig und schuldhaft gehandelt hat und deswegen haftet. Zu denken wäre z. B. an ein Außerachtlassen von Verkehrssicherungspflichten für Gefahrenquellen, ein Organisationsverschulden oder an die Haftung für Verrichtungsgehilfen.⁴²³

⁴¹⁷ Europäische Union 2012: Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Neufassung). Im Folgenden: Brüssel-I-Verordnung. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:351:0001:0032:de:PDF> (abgerufen 20.12.2013) Die revidierte Verordnung steht bereits in Kraft, wird aber auf Verfahren innerhalb der EU erst ab 10. Januar 2015 Anwendung finden. Bis dahin gilt: Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22. Dezember 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen.

⁴¹⁸ Vgl. § 12, § 17 Abs. 1 ZPO sowie Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 60 Brüssel-I-Verordnung.

⁴¹⁹ Die Brüssel-I-Verordnung ist – von einigen Ausnahmen abgesehen – nur auf Beklagte anwendbar, die ihren Sitz in einem EU-Mitgliedstaat haben. Für den Fall, dass der Beklagte außerhalb der EU ansässig ist, wenden Mitgliedstaaten ihr eigenes nationales Recht an.

⁴²⁰ § 32 ZPO.

⁴²¹ Hüfstege, R. 2012: Kommentar zur Zivilprozessordnung, § 32, Rn. 7.

⁴²² § 13 Abs. 2 GmbH-Gesetz und § 1 Abs. 1 Aktiengesetz.

⁴²³ Wesche, P. 2013: Foreign direct liability for corporate-related human rights abuses in German tort law. Unveröffentlicht, S. 27

Anwendbarkeit deutschen Rechts

Effektiver Rechtszugang beinhaltet auch die Frage, welches Recht bei der Klärung des Falles angewendet wird. Die (hier zu unterstellende) Zuständigkeit eines deutschen Gerichts bedeutet nicht automatisch, dass auch deutsches Recht anwendbar ist, wenn die Klage einen grenzüberschreitenden Bezug hat. Hier greift wieder das Internationale Privatrecht. In der EU regelt im Bereich des Deliktsrechts die Rom-II-Verordnung, welches Recht Anwendung findet. Die allgemeine Regel in Artikel 4 der Rom-II-Verordnung legt fest, dass das Recht des Ortes anwendbar ist, an dem der Schaden eintritt. Und zwar unabhängig davon, ob die Handlung, die den Schaden auslöste, in einem anderen Land stattfand. Der Schaden tritt fast immer im Gastland ein, also meist im Heimatland der Betroffenen, so dass deutsches Recht in solchen Fällen grundsätzlich nicht anwendbar ist. In Ausnahmefällen könnten Betroffene aber bestimmte Schutznormen des deutschen Rechts geltend machen, die dann von den Richter/-innen angewendet werden müssen, während der Rechtsstreit insgesamt nach ausländischem Entschädigungsrecht beurteilt wird.⁴²⁴ Beispielsweise wird das Diskriminierungsverbot des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) als eine solche Schutznorm angesehen.⁴²⁵

Diskussion zu Reformvorschlägen: Wie können die rechtlichen Hürden überwunden werden?

In den letzten fünf bis zehn Jahren hat sich die Diskussion in Wissenschaft, Politik, bei Betroffenen, Rechtsanwält/-innen und NRO über geeignete Maßnahmen, die Betroffenen einen besseren Rechtsschutz ermöglichen könnten, intensiviert. Im Folgenden stellen die Autor/-innen einige der Vorschläge vor. Die Erläuterungen beziehen sich dabei konkret auf den Abbau rechtlicher Hürden in Deutschland.

Zuständigkeit deutscher Gerichte: Neue Zuständigkeiten einführen

Im Rahmen der Revision der europäischen Brüssel-I-Verordnung in den Jahren 2009 bis 2012 diskutierten Politiker/-innen, Rechtsexpert/-innen und NRO Aspekte, welche die Klagemöglichkeiten von Betroffenen in Deutschland bzw. anderen Mitgliedstaaten hätten verbessern können. Die Brüssel-I-Verordnung regelt neben Fragen zur Vollstreckbarkeit von Urteilen und vielen weiteren prozessualen Fragen u. a. auch die Zuständigkeit von Zivilgerichten bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten. Diskutiert wurde

unter anderem darüber, eine sogenannte Notzuständigkeit einzuführen sowie Klagen gegen Mutterunternehmen mit Klagen gegen das Tochterunternehmen zu verbinden.

So hatte die EU-Kommission vorgeschlagen – zumindest als eine Option für die Gerichte – eine Notzuständigkeit (*forum necessitatis*) einzuführen.⁴²⁶ Dies hätte europäischen Gerichten ermöglicht, sich für zuständig zu erklären, wenn dies erforderlich ist, um für die Betroffenen das Recht auf ein faires Verfahren oder das Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz zu gewährleisten. Die Kommission hatte dabei insbesondere solche Fälle vor Augen, in denen es den Betroffenen nicht zumutbar ist oder es sich als unmöglich erweist, das Verfahren im eigenen Land zu führen und der Streit eine hinreichende Verbindung zum angerufenen Mitgliedstaat hat. Darüber hinaus hatte die EU-Kommission vorgeschlagen, unter bestimmten Voraussetzungen Klagen gegen mehrere Beklagte miteinander zu verbinden.⁴²⁷ Allerdings sollte der Vorschlag einschränkend insgesamt nur für Beklagte gelten, die ihren Sitz in der EU haben, Beklagte aus Drittstaaten sollten explizit ausgeschlossen sein. Einige NRO und Rechtsexperten schlugen im Rahmen der Reformdebatte vor, diese Einschränkung aufzuheben, so dass Beklagte aus Drittstaaten zusammen mit Beklagten aus EU-Mitgliedstaaten verklagt werden können. Klagen gegen deutsche Mutterunternehmen hätten dann mit Klagen gegen Tochterunternehmen aus einem Drittstaat verbunden werden können.⁴²⁸

In der neuen Brüssel-I-Verordnung fanden weder die Notzuständigkeit noch die Möglichkeit einer Klageverbindung auch für Beklagte aus Drittstaaten Eingang.⁴²⁹ So wurde versäumt, alle Mitgliedsstaaten zur Umsetzung dieser Instrumente in nationales Recht zu zwingen. Auch die damalige Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP lehnte

⁴²⁴ Europäische Union 2007: Verordnung (EG) Nr. 864/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II“). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0040:0049:DE:PDF> (abgerufen 20.12.2013), Art. 16: „Diese Verordnung berührt nicht die Anwendung der nach dem Recht des Staates des angerufenen Gerichts geltenden Vorschriften, die ohne Rücksicht auf das für das außervertragliche Schuldverhältnis maßgebende Recht den Sachverhalt zwingend regeln.“ Für weitere Ausnahmen, die sich aus der Rom-II-Verordnung ergeben können, siehe: Wesche, P. 2013, S. 19ff.

⁴²⁵ Weitere Beispiele für Eingriffsnormen siehe Saage-Maaß, M. 2011, S. 8. Die Anwendung von Eingriffsnormen ist aber begrenzt durch eine notwendige enge Verbindung zwischen Kläger/-in und dem Land in dem geklagt wird.

⁴²⁶ Europäische Kommission 2010: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 14.12.2010, KOM(2010) 748 (Art. 26) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0748:FIN:DE:PDF> (abgerufen 20.12.2013).

⁴²⁷ a. a. O. Art. 6.

⁴²⁸ Augenstein, D. 2010, Absatz 235; Den Autor/-innen vorliegende interne Lobbydokumente der European Coalition for Corporate Justice, ECCJ und Amnesty International.

⁴²⁹ Europäische Union 2012: Brüssel-I-Verordnung siehe Fußnote 417.

die Vorschläge zu Klageverbindung und Notzuständigkeit ab. Das zu diesem Zeitpunkt FDP-geführte Bundesministerium der Justiz (BMJ) hatte sich in den Verhandlungen um die Revision der Brüssel-I-Verordnung für keinen der Vorschläge eingesetzt. Es lehnte die Einführung einer Notzuständigkeit u. a. mit der Begründung ab, dass es diese unbestimmte Rechtsfigur im deutschen Recht nicht gebe und dass auch keine Regelungslücke gesehen würde, die rechtfertigen würde, eine Notzuständigkeit einzuführen.⁴³⁰

Andere Mitgliedstaaten der EU haben eines der oder beide Instrumente in ihren nationalen Zivilprozessordnungen verankert. Österreich, Belgien, die Niederlande, Portugal und Frankreich erkennen etwa die Zuständigkeit auf Basis eines *forum neccessitatis* an.⁴³¹ In Großbritannien und den Niederlanden sind Klageverbindungen von Mutter- und Tochterunternehmen zulässig, auch wenn das beklagte Tochterunternehmen keinen Sitz in einem EU-Mitgliedstaat hat. Auch Deutschland stünde es frei, die beiden Instrumente unabhängig von der Brüssel-I-Verordnung einzuführen. Die rechtlichen Möglichkeiten in den Niederlanden haben zum Beispiel dazu geführt, dass sich ein niederländisches Gericht für die Klage von vier nigerianischen Bauern und Friends of the Earth Netherlands gegen den niederländischen Mutterkonzern Shell und dessen nigerianisches Tochterunternehmen in einer Grundsatzentscheidung im Jahr 2009 für zuständig erklärt hat.⁴³² In dem Verfahren hatten die Kläger sowohl Mutter- als auch Tochterunternehmen auf Schadensersatz wegen der Verseuchung ihres Landes durch ungesichert auslaufendes Öl verklagt.

Auch Deutschland sollte eine Rechtszuständigkeit auf Basis einer Notzuständigkeit sowie die Möglichkeit der Klageverbindung einführen. Durch diese nationalen Reformen könnte Deutschland dazu beitragen, die Chancen der Betroffenen auf ein gerichtliches Verfahren zu erhöhen. Im Juni 2013 hat die Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen in einem Antrag gefordert, dass die Bundesregierung sich für eine erneute Revision der Brüssel-I-Verordnung einsetzt.⁴³³ Sie schlägt u. a. vor, bei Klagen gegen Tochter- oder Zulieferunternehmen eines deutschen Mutterunternehmens grundsätzlich einen Gerichtsstand des Mutterunternehmens einzuführen. Ein solcher hätte zur Folge, dass Klagen gegen Tochter- und Zulieferunternehmen auch in Deutschland vor Gericht gebracht werden könnten, so lange sie sich ebenfalls gegen das deutsche Mutterunternehmen richten. Die Kläger sollten dadurch die Wahlmöglichkeit erhalten, ob sie ein deutsches oder ein Gericht im eigenen Land anrufen wollen.

Zurechenbarkeit der Schädigungen: Trennungsprinzip lockern, Sorgfaltspflichten einführen

Neben den Fragen der Zuständigkeit sorgt auch das gesellschaftsrechtliche Trennungsprinzip dafür, dass zivilrechtliche Klagen gegen Tochter- oder Zulieferunternehmen deutscher Unternehmen in Deutschland kaum Aussicht auf Erfolg haben. Das ist insbesondere in den Konstellationen problematisch, in denen das Mutterunternehmen die Tätigkeit seines Tochterunternehmens faktisch bestimmt und so auch die Bedingungen für die Menschenrechtsverletzungen schafft. Mindestens in diesen Konstellationen widerspricht das oben beschriebene Trennungsprinzip hinsichtlich der Beziehung von Mutter- zu Tochterunternehmen den globalisierten Wirtschaftsstrukturen und gibt oftmals nicht die tatsächliche Einflussnahme und Kontrolle des Mutterunternehmens auf das Tochterunternehmen wider.

Verschiedene Vorschläge zielen darauf ab, diesen Einflussphären direkt im Haftungssystem Rechnung zu tragen. Dazu gehört zum einen der Vorschlag, bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen das Trennungsprinzip aufzuheben, so dass auch das Mutterunternehmen für die Taten des Tochterunternehmens haften kann. Zum anderen ist die Einflussnahme des Mutterunternehmens aufzugreifen: Einerseits indem in diesen Konstellationen ein eigenes haftungsbegründendes Tun oder Unterlassen des Mutterunternehmens geprüft wird. Mögliche Anknüpfungspunkte bilden, wie bereits erwähnt, etwa ein Außerachtlassen von Verkehrssicherungspflichten, ein Organisationsverschulden oder die Haftung für Verrichtungsgehilfen.⁴³⁴ Zum anderen sollten weitere Sorgfalts- und Kontrollpflichten des Mutterunternehmens gegenüber dem Tochterunternehmen eingeführt werden. Verletzt in Folge das deutsche Mutterunternehmen diese Sorgfalts- und Kontrollpflichten, muss es für den entstandenen Schaden aufkommen.⁴³⁵ So lässt sich sicherstellen, dass deutsche Unternehmen in ihren Entscheidungen auch die

⁴³⁰ Informationen beruhen auf zwei Gesprächen mit der zuständigen Mitarbeiterin im BMJ im April 2011 und Januar 2012.

⁴³¹ Nuyts, A. et al. 2007: Study on Residual Jurisdiction.

⁴³² Im Januar 2013 sprach das Gericht den Mutterkonzern frei und verurteilte nur das Tochterunternehmen in einem Fall zu Schadensersatzzahlungen. Dennoch ist es das erste Mal, dass ein Gericht überhaupt ein Tochterunternehmen von Shell zu Schadensersatzzahlungen verurteilt. In Nigeria ist das noch nicht vorgekommen. Weitere aktuelle Informationen zum Fall bei Friends of the Earth Netherlands. <http://www.milieudefensie.nl/english/shell/oil-leaks/courtcase> (abgerufen 20.12.13).

⁴³³ Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen 2013: Transnationale Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft ziehen. Drucksache 17/13916.

⁴³⁴ Wesche, P. 2013. S. 27 ff.

⁴³⁵ Skinner, G. et al. 2013, S. 13 ff; Gerstetter & Kamieth, A. 2010, S. 34ff sowie Kapitel 4.1.1. S. 38 f.

Situation der Arbeiter/-innen an den Produktionsstandorten einbeziehen und sich nicht durch den bloßen Verweis auf die unterschiedlichen Rechtspersönlichkeiten einer Haftung entziehen können.

Eine Auflockerung des Trennungsprinzips, so dass Mutterunternehmen direkt für Menschenrechtsverletzungen der Tochterunternehmen haften, lehnte die letzte Bundesregierung jedoch ab. Sie forderte, Menschenrechtsverletzungen müssten zunächst vor Ort, also im Ausland, gehandelt werden. Eine Antwort auf die Frage, was die Folge für Deutschland sei, wenn diese Regierungen dazu nicht willens oder in der Lage sind, blieb sie jedoch schuldig.⁴³⁶ SPD und Bündnis 90/Die Grünen forderten in der letzten Legislaturperiode entsprechende Haftungsregeln bzw. eine Ausweitung von bereits bestehenden Sorgfaltspflichten von deutschen Unternehmen auf menschenrechtliche Belange.⁴³⁷ Die damalige Regierungsmehrheit lehnte die Anträge ab.

Anwendbarkeit deutschen Rechts: Wahlmöglichkeit einführen und Schutzbereich erweitern

Bei der Klärung eines Falles mit grenzüberschreitendem Bezug sollte das Recht Anwendung finden, das den Fall am besten im Sinne derjenigen lösen kann, deren Rechte verletzt worden sind. Eine möglichst weitgehende Anwendung deutschen Rechts, mit seinen relativ hohen Sicherheitsanforderungen an Umweltauflagen und Arbeitsstandards, würde in solchen Situationen zur Umsetzung des Rechts auf einen effektiven Rechtszugang beitragen, wo das Gastland Menschen- und Arbeitsrechte nicht so umsetzt, dass sie die international anerkannten Mindeststandards wiedergeben. Dies gilt zum Beispiel dann, wenn die Gesetzgebung im Gastland nicht ausreicht, um Unternehmen für Menschenrechtsverstöße zur Rechenschaft zu ziehen, oder in Diktaturen, wo das Recht willkürlich auslegt wird.⁴³⁸ Das deutsche Unternehmen soll sich nicht durch die Auslagerung einzelner Produktionsschritte in andere Länder diesen Anforderungen entziehen können. Insofern könnte die Bundesregierung bzw. der Gesetzgeber auf zwei Ebenen tätig werden:

Die Bundesregierung könnte zum einen auf EU-Ebene darauf hinwirken, dass eine ähnliche Regel, wie sie bereits im ehemaligen Paragraf 40 Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) bestand, in die Rom-II-Verordnung eingefügt wird. Dieser Paragraf gewährte dem Kläger ein Wahlrecht, ob er das Recht am Ort des Schadenseintritts oder das am Ort der ursächlichen Handlung

heranziehen wollte. Hierdurch konnte er das für ihn vorteilhaftere Recht wählen.⁴³⁹

Zudem könnte der Gesetzgeber prüfen, inwieweit durch Reformen im deutschen Recht mehr Menschenrechte in deutschen Normen unter Schutz gestellt werden können, als dies bisher bereits der Fall ist. Zu denken ist hier insbesondere an die deliktsrechtliche Grundnorm im deutschen Recht, Paragraf 823 Absatz 1 des BGB. Bisher werden nur bestimmte Rechtsgüter wie Körper, Gesundheit, Leben, Freiheit, Eigentum (u. a.) geschützt. Dieser Katalog deckt einige Menschenrechte ab, die im Zusammenhang mit Unternehmen häufig verletzt werden, so z. B. das Recht auf Leben und das Recht auf Gesundheit. Aber auch das Recht, nicht zu einer Arbeit gezwungen zu werden (Zwangsarbeit), ist umfasst. Andere wichtige Bereiche, wie z. B. das Recht auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen⁴⁴⁰ oder das Recht auf das Verbleiben auf eigenem Grund und Boden, auch wenn keine offiziellen Landtitel vorliegen, sind aus dem Anwendungsbereich der Norm ausgegrenzt. Wie die bereits von Paragraf 823 Absatz 1 BGB erfassten Rechtsgüter handelt es sich hierbei um essenzielle, mit der Person des Individuums eng verwobene Rechte. In Anbetracht ihrer zunehmenden Relevanz sollte eine Ausweitung des Schutzbereiches auch auf diese Rechtsgüter geprüft werden.⁴⁴¹

Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen hält es für dringend erforderlich, ein Wahlrecht für die Betroffenen einzuführen, ob sie das Recht am Ort des Schadenseintritts oder das am Ort der ursächlichen Handlung heranziehen wollen. Ebenso fordert sie eine Anpassung des deutschen Deliktsrechts zum Beispiel durch Einführung gesetzlicher Sorgfaltspflichten für Unternehmen.⁴⁴² Die letzte Bundesregierung vertrat hingegen die Auffassung,

⁴³⁶ Deutscher Bundestag 2011: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zu dem Antrag der Fraktion der SPD – Drucksache 17/6087 – Die UN-Leitlinien für menschenrechtlich verantwortliches unternehmerisches Handeln aktiv unterstützen, S. 3. Drucksache 17/6445.

⁴³⁷ Antrag der Bundestagsfraktion der SPD vom 7.6.2011: Die UN-Leitlinien für menschenrechtlich verantwortliches unternehmerisches Handeln aktiv unterstützen. Drucksache 17/6087; Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 12.6.2013: Transnationale Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft ziehen. Drucksache 17/13916.

⁴³⁸ In diesem Sinne auch: Skinner, G. et al. 2013. S. 13ff.

⁴³⁹ CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung und Forum Menschenrechte 2013: Positionspapier Wirtschaft und Menschenrechte – Erwartungen an einen deutschen Aktionsplan; http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2013/05/Positionspapier_Aktionsplan-Wirtschaft+MR_2013-04_korr.pdf (abgerufen 20.12.2013), Gerstetter, C. & Kamieth, A. 2010, S. 40f.

⁴⁴⁰ Menschenwürdige Arbeitsbedingungen umfassen Arbeitsbedingungen, welche die nach § 823 Abs.1 BGB geschützte Gesundheit nicht gefährden, darüber hinaus aber zum Beispiel auch die Zahlung eines existenzsichernden Lohns.

⁴⁴¹ Gerstetter, C. & Kamieth, A. 2010, S. 34ff; Saage-Maaß, M. 2011, S. 13ff.

⁴⁴² Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen 12.6.2013: Transnationale Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft ziehen. Drucksache 17/13916, S. 3.

dass das deutsche Deliktsrecht bereits in angemessener Weise Klagen auf Schadensersatz wegen Menschenrechtsverletzungen zulasse.⁴⁴³

Die letzte Bundesregierung hielt auch den Klageweg über ein US-amerikanisches Gesetz nicht für erforderlich, wie im folgenden Kasten erläutert wird:

Der Alien Tort Claims Act (ATCA) und die Haltung der letzten Bundesregierung

Der *Alien Tort Claims Act* (oder *Alien Tort Statute*) ist ein US-amerikanisches Gesetz aus dem Jahr 1789. Es erlaubt US-amerikanischen Gerichten Ansprüche, die auf einer Verletzung des Völkergewohnheitsrechts beruhen, wie zum Beispiel schwerste Menschenrechtsverletzungen, im Zivilprozess zu untersuchen. Für die Frage, ob sich das Gericht für zuständig erklärt oder nicht, kommt es dabei zentral auf die Schwere und Bedeutung der Tat an. Ein territorialer Bezug zur Menschenrechtsverletzung, also dass die Verfahrensbeteiligten US-amerikanische Staatsbürger sind oder die Tat in den USA stattfand, ist nicht grundsätzlich eine Voraussetzung.

Bis 1980 wurde der ATCA so gut wie gar nicht genutzt. In den letzten Jahren hat er jedoch vermehrt an Bedeutung gewonnen. Der aktuell bekannteste Fall ist der Fall „Kiobel versus Shell“. In dem Verfahren ging es um die Verantwortung des Ölkonzerns Shell für die Beihilfe seiner nigerianischen Tochterfirma zu Verbrechen nigerianischer Sicherheitskräfte. Die Ehefrau des verstorbenen Barinem Kiobel, eines ehemaligen Sprechers der im Nigerdelta ansässigen Volksgruppe der Ogoni, hatte mit elf weiteren Angehörigen der Ogoni in den USA gegen Shell und deren Tochterunternehmen in Nigeria geklagt. Sie warfen den Beklagten vor, das nigerianische Militär logistisch und finanziell dabei unterstützt zu haben, das im Niger-Delta lebende Ogoni-Volk zu vertreiben, um ohne Widerstand aus der lokalen Bevölkerung Öl fördern zu können. Hierbei sei es zu Folter, Vergewaltigungen, extralegalen Hinrichtungen und der Zerstörung ganzer Dörfer gekommen.

Der Oberste Gerichtshof der USA urteilte am 17.04.2013 zu diesem Fall, dass der ATCA nur anwend-

bar sei, wenn eine hinreichend starke Verbindung zum US-amerikanischen Territorium bestehe. Bei Menschenrechtsverletzungen durch Tochterunternehmen, die im Ausland geschähen und deren Mutterunternehmen seinen Sitz nicht in den USA hätte, sei diese starke Verwobenheit in der Regel nicht gegeben. Lediglich eine ausgeprägte Marktpräsenz eines Unternehmens in den USA sei nicht ausreichend.⁴⁴⁴ Mit dieser Entscheidung hat der Oberste Gerichtshof die Möglichkeit, transnational tätige Unternehmen zur Verantwortung zu ziehen, eingeschränkt, vorrangig auf Fälle mit US-Bezug. Allerdings bleibt es abzuwarten, ob diese Einschränkung in anderen Fällen in diesem Umfang Bestand haben wird.

Im Zuge dieses Verfahrens sendete die Bundesregierung unaufgefordert eine Stellungnahme (*Amicus Curiae*⁴⁴⁵) an das Gericht und positionierte sich hierin zum ATCA. Sie kritisierte, dass der ATCA den allgemein anerkannten Grundsätzen internationaler Zuständigkeitsregeln widerspreche, nach denen die Notwendigkeit eines engen Kontakts zwischen Gerichtsstaat und Parteien bestehen muss. Dies beeinträchtige deutsche Souveränitätsinteressen und Gerichtshoheit, weil somit der deutschen Gerichtsbarkeit Fälle entzogen werden könnten, die mit den USA in keiner Weise in Verbindung stehen.⁴⁴⁶ Diese Stellungnahme hatte mehrere Bundestagsabgeordnete aber auch das Deutsche Institut für Menschenrechte in Zusammenarbeit mit mehreren Völkerrechtler/-innen dazu veranlasst, ebenfalls Stellungnahmen einzureichen. Diese machten deutlich, dass es kaum möglich wäre, diesen Fall in Europa vor Gericht zu bringen und eine universelle zivilrechtliche Gerichtsbarkeit im Grunde wünschenswert wäre.⁴⁴⁷

⁴⁴³ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Verhalten der Bundesregierung im Rechtsstreit Kiobel versus Shell, 5.6.2012, Drucksache 17/9867, S.7.

⁴⁴⁴ SECCJ 2013: Corporate accountability: when extraterritoriality is used as a sanctuary for impunity. <http://www.corporatejustice.org/The-decision-released-by-the-U-S.html> (abgerufen 20.12.13).

⁴⁴⁵ Ein Amicus-Curiae-Brief erlaubt es unbeteiligten Personen oder Vereinigungen im Rahmen einer „Hilfestellung an das Gericht“ ihre Sichtweise auf eine juristische Problematik darzustellen.

⁴⁴⁶ Siehe auch: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: Verhalten der Bundesregierung in dem Rechtsstreit Kiobel versus Shell. 5.6.2012. Drucksache 17/9867.

⁴⁴⁷ Die Stellungnahme des DIMR kann über <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/aktuell/news/meldung/article/rechtsstreit-kiobel-versus-shell-verpasste-chance-zur-staerkerung-zivilgerichtlicher-hilfe-bei-schw.html> (abgerufen 20.12.2013) eingesehen werden. Dort sind auch detaillierte Informationen zu dem Verfahren verfügbar.



Leider hat sich die letzte Bundesregierung bei diesem Fall gravierender Menschenrechtsverletzungen in Nigeria – noch dazu unaufgefordert – gegen ein Gerichtsverfahren im Rahmen des ATCA ausgesprochen.

Mit denselben Argumenten hatte die Bundesregierung bereits 2010 auf eine ATCA-Klage in den USA gegen Daimler und Rheinmetall reagiert, denen Menschenrechtsverletzungen in Südafrika vorgeworfen wurden.⁴⁴⁸ Auch hier fürchtete sie um ihre Souveränität und die Gefährdung des internationalen Handels durch die Schaffung einer erheblichen Rechtsunsicherheit für Unternehmen. Aus Souveränitätsgründen solle ein deutsches Unternehmen zunächst in Deutschland verklagt werden.

Zwar hat der Oberste Gerichtshof der USA im Fall „Kiobel versus Shell“ geurteilt, dass der ATCA nur dann greift, wenn Unternehmenshandlungen einen Bezug zu den USA aufweisen, der über eine bloße Unternehmenspräsenz hinausgeht. Allerdings hat er nicht anerkannt, dass eine universelle Zuständigkeit nationaler Zivilgerichte bei schwersten Menschenrechtsverletzungen die Souveränität eines anderen Staates verletzt.⁴⁴⁹

Vor dem Hintergrund der im Kapitel 6.1 angesprochenen rechtlichen Lücken beim Menschenrechtsschutz im deutschen Recht ist es umso problematischer, dass die letzte Bundesregierung gegen Gesetze in anderen Ländern vorging, die den Opfern bessere Klagemöglichkeiten eröffnen.

6.1.2 Verfahrensmäßige Hürden bei zivilrechtlichen Klagen wegen Menschenrechtsverletzungen deutscher Unternehmen im Ausland

Die Gewährleistung effektiver Rechtsmittel umfasst die Aufgabe, auch verfahrensmäßige Hürden zu beseitigen (Prinzip 26). Als Beispiele für solche Hürden führen die UN-Leitprinzipien unter anderem hohe Prozesskosten und fehlende Möglichkeiten für Sammelklagen auf.

Status Quo: Verfahrensmäßige Hürden

Von den verfahrensmäßigen Zugangshindernissen zu effektiven Rechtsmitteln, die in den UN-Leitprinzipien aufgeführt sind, greift dieses Kapitel die hohen Prozesskosten und fehlende Möglichkeiten für Sammelklagen auf. Als weitere Hürde wird die Beweisführungslast näher betrachtet.

Prozesskosten und Prozesskostenhilfe

Grundsätzlich gilt im deutschen Zivilprozess, dass der Unterliegende die gesamten Prozesskosten tragen muss. Umfasst sind davon zum einen die Gerichtskosten und zum anderen die außergerichtlichen Kosten, insbesondere die Anwaltskosten und die Reisekosten der Parteien. Bei außereuropäischen Klägern wird dieser Grundsatz sogar noch verschärft: Der Kläger muss bereits beim Einreichen der Klageschrift den Gesamtbetrag der möglicherweise anfallenden Kosten⁴⁵⁰ und unter Umständen auch noch Prozesskostensicherheiten hinterlegen, wenn dies der Beklagte verlangt.⁴⁵¹ Das heißt, er muss auch den Betrag hinterlegen, den der Beklagte voraussichtlich ausgeben wird. Im Fall von Klagen gegen TNK können diese Kosten extrem hoch ausfallen. Zum einen weil die Verfahren länger als zehn Jahre dauern können, aber vor allem auch, weil das Aufbringen von Beweisen wie auch die oftmals notwendige Unterstützung von Experten extrem kostenintensiv sind. Für die große Gruppe von Betroffenen, deren Gehalt oftmals nicht das Existenzminimum gewährleistet,

⁴⁴⁸ Ebenda.

⁴⁴⁹ Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co., 133 S.Ct. 1659 (2013). <http://www.supremecourt.gov/Search.aspx?FileName=/docketfiles/10-1491.htm> (abgerufen 20.12.2013).

⁴⁵⁰ So Saage-Maaß, M. & Müller-Hoff, C. 2011. S. 48

⁴⁵¹ § 110 ZPO.

ist es unmöglich, diese hohen⁴⁵² Summen aufzubringen. Ohne die Gewährung von Prozesskostenhilfe wäre den in der Regel finanzschwachen Betroffenen also der Zugang zu deutschen Gerichten praktisch verwehrt.

Grundsätzlich erhält in Deutschland jede Person Prozesskostenhilfe, die nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht aufbringen kann. Eine weitere zentrale Voraussetzung ist, dass die Klage hinreichende Aussicht auf Erfolg hat. Im Falle einer Gewährung von Prozesskostenhilfe reduzieren sich je nach einzusetzendem Einkommen die eigenen Anwaltskosten und der eigene Betrag zu den Gerichtskosten voll oder teilweise. Außerdem sind die Kläger von der Verpflichtung befreit, vorab die möglichen Kosten der Gegenseite zur Sicherheit zu hinterlegen.⁴⁵³ Verliert der Kläger die Klage, muss er aber weiterhin die angefallenen Kosten der Gegenseite, also des Unternehmens tragen.⁴⁵⁴ Nicht von der Prozesskostenhilfe umfasst sind in der Regel die anfallenden Kosten, um den meist hochkomplexen Fall vorzubereiten und die Beweislage auf einen Stand zu bringen, mit dem die Gerichte überhaupt entscheiden können, ob die Klage hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet.

Beweisführungslast

Im deutschen Zivilprozess muss der Kläger die anspruchsbegründenden Tatsachen darlegen und beweisen, d. h. er muss beweisen, dass die Entscheidung, Handlung oder Unterlassung des deutschen Unternehmens die Menschenrechtsverletzung (mit) verursacht hat. Außerdem ist das schuldhaft Verhalten der Mitarbeiter/-innen zu beweisen, also dass sie vorsätzlich oder zumindest fahrlässig gehandelt haben. Gerade in dieser Konstellation gestaltet sich die Beweisführung als äußerst schwierig: Der Kläger müsste zunächst die komplexen Unternehmensstrukturen und technischen Vorgänge einsehen und nachvollziehen können. In der Regel hat er jedoch keinen Zugang zu relevanten internen Informationen. Und selbst wenn er diese erlangen sollte, müsste er einen Gutachter beauftragen, diese auszuwerten. Dafür stehen ihm wiederum in vielen Fällen keine finanziellen Mittel zur Verfügung.⁴⁵⁵

Die Relevanz dieses Grundsatzes zeigt sich an dem bereits oben erwähnten Fall der vier nigerianischen Bauern und der NRO Friends of the Earth Netherlands gegen den niederländischen Mutterkonzern Shell und dessen nigerianisches Tochterunternehmen. Die Kläger hatten sowohl Mutter- als auch Tochterunternehmen in den Niederlanden auf Schadensersatz wegen der Verseuchung ihres



Betroffene von Menschenrechtsverletzungen im Ausland stehen vor rechtlichen und verfahrensmäßigen Hürden, wenn sie gegenüber deutschen Unternehmen ihr Recht einfordern wollen.

Landes durch ungesichert auslaufendes Öl verklagt. Das Gericht urteilte 2013, dass den Mutterkonzern keine Schadensersatzpflicht trifft, da nicht bewiesen werden konnte, dass dessen Entscheidungen an der Schadensentstehung beteiligt waren. Die Kläger hatten keinen Zugang zu internen Informationen des Unternehmens erhalten und scheiterten unter anderem deshalb mit ihrer Klage.⁴⁵⁶

⁴⁵² Die Bemessung der Kosten erfolgt in der Regel nach dem Gerichtskostengesetz und der Bundesrechtsanwaltsordnung. Bei einem Streitwert von 5.000 € liegen die Kosten in der ersten Instanz bei ca. 3.600 €. Sollte das Verfahren in die zweite Instanz getragen werden, erhöhen sich diese nochmals erheblich, da Gerichtskosten und Anwaltsgebühren hier noch höher sind.

⁴⁵³ § 122 ZPO.

⁴⁵⁴ §§ 91 und 123 ZPO.

⁴⁵⁵ Saage-Maaß, M. & Müller-Hoff, C. 2011. S. 50.

⁴⁵⁶ Urteil vom 30.01.2013, C/09/337058/HA ZA 09-1581, <http://www.milieudéfense.nl/english/shell/oil-leaks/courtcase/press/documents/documents-on-the-shell-legal-case> (abgerufen 20.12.13).

Möglichkeiten von Sammelklagen und Verbandsklagen

Oftmals werden die Rechte vieler Betroffener durch dieselbe Handlung eines Unternehmens auf dieselbe Art und Weise verletzt, zum Beispiel im Fall von Landvertreibungen. In Deutschland können diese Klagen nicht gesammelt eingebracht werden, denn in Deutschland gilt das Prinzip der Individualklage. Das bedeutet, dass der Kläger die Verletzung eines ihm zustehenden Rechts geltend machen muss und nicht stellvertretend auch die Rechte anderer geltend machen kann. Eine Sammelklage könnte jedoch Aufwand und Kosten für die Betroffenen erheblich reduzieren.

Verbandsklagen können auch die tatsächlichen und finanziellen Belastungen reduzieren, da in dieser Konstellation ein Verband die Interessen vieler vertritt. Die Möglichkeit der Verbandsklagen ist im deutschen Recht jedoch nur auf Ausnahmefälle im Umwelt- und Verbraucherrecht beschränkt.

Diskussion zu Reformvorschlägen: Wie können die verfahrensmäßigen Hürden abgebaut werden?

Prozesskosten minimieren und Prozesskostenhilfe ausweiten

Die Hürde der hohen Prozesskosten ließe sich abbauen, indem der Streitwert angepasst wird, an dem sich die Gerichts- und Anwaltskosten orientieren. Es könnte ein geringerer Streitwert angenommen werden, so dass sich sämtliche Kosten verringern. Dieses Instrument ist der deutschen Rechtsordnung nicht unbekannt, sondern besteht gemäß Paragraph 12 Abs. 4 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) bereits bei Klagen, wenn eine Partei zu stark mit dem vollen Risiko belastet wäre.⁴⁵⁷ Grund hierfür ist, dass die Klagen in diesem Bereich auch dem öffentlichen Interesse dienen. Ein überlegenswerter Ansatz ist, bei Klagen, die die Verletzung internationaler Menschenrechte geltend machen, eine Regelung einzuführen, die diesem Paragraph 12 Absatz 4 des UWG vergleichbar ist.⁴⁵⁸ Der Schutz der internationalen Menschenrechte dient auch dem öffentlichen Interesse am Respekt dieser universell anerkannten und grundlegenden Werte. Eine vergleichbare Regelung wäre somit dogmatisch möglich.

Neben der Senkung der Prozesskosten müsste aber auch die Gewährung von Prozesskostenhilfe so ausgestaltet

sein, dass sie zum einen die Besonderheiten eines grenzüberschreitenden Verfahrens noch stärker berücksichtigt, und dass zum anderen bereits die Vorbereitung eines Verfahrens stärker finanziell unterstützt werden kann.

Die EU-Richtlinie zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug⁴⁵⁹ regelt u. a. Mindestanforderungen an die Prozesskostenhilfe. Unter Nummer 6 der Präambel heißt es „Unzureichende Mittel einer Partei, die als Klägerin oder Beklagte an einer Streitsache beteiligt ist, dürfen den effektiven Zugang zum Recht ebenso wenig behindern wie Schwierigkeiten aufgrund des grenzüberschreitenden Bezugs einer Streitsache.“ Die Richtlinie verfolgt einen richtigen Ansatz, um das Recht auf effektive Rechtsmittel zu gewährleisten: so sollte Prozesskostenhilfe bereits im Vorfeld eines Prozesses für einen Rechtsbeistand gewährleistet werden, um unter Umständen auch dazu beizutragen, den Fall bereits außergerichtlich zu klären. Zudem sollte die Prozesskostenhilfe die Besonderheiten berücksichtigen, die ein Verfahren über Staatsgrenzen hinweg mit sich bringt, wie zum Beispiel Kosten für die Beglaubigung von Dokumenten in anderen Sprachen und Übersetzungskosten. Die Regelungen der Richtlinie gilt allerdings nur für Kläger aus EU-Mitgliedstaaten, sie gelten nicht für Kläger/-innen aus Nigeria, Uganda oder Brasilien. Bereits aus Gleichbehandlungsgründen beim Zugang zu effektiven Rechtsmitteln sollte dringend über eine zwingende Anwendung auch auf nichteuropäische Kläger/-innen nachgedacht werden.⁴⁶⁰

Beweisführung erleichtern

Um eine in der Sache gerechtfertigte Klage nicht daran scheitern zu lassen, dass es den Betroffenen nicht möglich ist, beispielsweise Einsicht in interne Unternehmensdokumente zu erhalten, wäre eine Beweislastumkehr oder -erleichterung zu begrüßen. Vorbild könnte das Produkt-

⁴⁵⁷ In § 12 IV UWG wird die Höhe des fingierten Streitwerts durch eine Interessenabwägung im Einzelfall bestimmt. Kriterien sind die Bedeutung des öffentlichen Interesses am Verfahren und die tatsächlichen Verfahrenskosten. Vgl. Retzer in Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 3. Auflage 2013, § 12, Rn. 933 ff.

⁴⁵⁸ Saage-Maaß, M. & Müller-Hoff, C. 2011. S. 49.

⁴⁵⁹ Europäische Gemeinschaften 2003: Richtlinie 2002/8/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug durch Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe in derartigen Streitsachen. L 26/ 41. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:026:0041:0047:DE:PDF> (abgerufen 20.12.2013).

⁴⁶⁰ Skinner, G. et al. 2013. S. 47. Bisher haben deutsche Richter/-innen bei der Anwendung der Vorschriften zur Prozesskostenhilfe zwar auch den Anspruch auf effektiven Rechtsschutz sowie die EU-Richtlinie zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug zu berücksichtigen, eine zwingende Anwendung der letzteren ist aber nicht vorgeschrieben. Hüßtege, R. & Seiler, C. in Thomas/Putzo, ZPO, § 114 Vorbemerkungen, Rn. 2.



haftungsgesetz sein, das vorsieht, dass Behauptungen bezüglich Unternehmensinterna durch das Unternehmen widerlegt werden müssen. Die Grundkonstellation der Klage eines schwachen Klägers gegen das Unternehmen, zu dessen internen Strukturen er keinen Zugang hat, ist in beiden Situationen die gleiche.⁴⁶¹ Zudem ist zu prüfen, inwieweit bereits für die Vorbereitung eines Verfahrens Prozesskostenhilfe oder eine ähnliche Hilfe gewährt werden kann.

Sammelklagen zulassen und Verbandsklagen ausweiten

Würden Sammelklagen in Deutschland zugelassen, könnte eine Gruppe von Betroffenen die Klage vor Gericht vertreten. Hierdurch würden die Kosten und der Zeitaufwand für jeden Einzelnen erheblich gesenkt. Die ehemalige Bundesregierung lehnte Sammelklagen u. a. wegen des Systems der Individualklage ab.⁴⁶²

Eine Ausweitung der Verbandsklagemöglichkeiten auch auf Fälle außerhalb des Umwelt- und Verbraucherrechtes ist zu empfehlen. Würden Verbandsklagemöglichkeiten etwa auf Menschenrechtsverletzungen ausgeweitet, könnten Verbände wie z. B. Menschenrechtsorganisationen vor Ort bzw. in Deutschland die Interessen der Betroffenen wahrnehmen.⁴⁶³

Die EU-Kommission hat im Juni 2013 ihren Mitgliedstaaten die Einführung kollektiver Rechtsschutzverfahren für Privatpersonen und Organisationen empfohlen, um effektiven Zugang zu Recht zu gewährleisten.⁴⁶⁴ Sie legt eine Reihe gemeinsamer europäischer Grundsätze fest. So sollen die Verfahren des kollektiven Rechtsschutzes beispielsweise fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer sein. Auch Deutschland ist jetzt aufgefordert, dieser Empfehlung nachzukommen und innerhalb von zwei Jahren geeignete Maßnahmen einzuführen. Die EU-Kommission will die Umsetzung ihrer Empfehlung anhand der Jahresberichte der Mitgliedstaaten prüfen.

6.1.3 Quo Vadis: Wirksame Abhilfe für Betroffene durch Abbau von Hürden in Deutschland

Wie dieses Kapitel darlegt, ist es für Betroffene nur sehr schwer bzw. geradezu unmöglich, deutsche Unternehmen für im Ausland begangene Menschenrechtsverletzungen in Deutschland zur Verantwortung zu ziehen. Ohne einen effektiven Rechtsschutz bleiben die Menschenrechte aber

in ihrer Wirkung sehr begrenzt. Vor diesem Hintergrund steht Deutschland in der Verpflichtung, geeignete rechtliche und politische Maßnahmen zu ergreifen und umzusetzen, um darauf hinzuwirken, dass es einen effektiven Zugang zu Recht gibt und es überprüft werden kann, ob Konzerne ihrer menschenrechtlichen Verantwortung auch im Ausland nachkommen.

Der vorliegende Bericht hat zwar weder alle bestehenden Hürden beim Rechtsschutz identifiziert noch alle potenziellen Lösungsansätze aufgezeigt. Er gibt aber einen Überblick über die Situation und den Stand der Reformdiskussionen. Diese Anregungen sollte die neue Bundesregierung im Rahmen ihrer Aktivitäten zur Umsetzung eines nationalen Aktionsplans zu den UN-Leitprinzipien aufgreifen, systematisch weiterentwickeln und umsetzen.

Ein erster Schritt wäre, sicherzustellen, dass Opfer von Menschenrechtsverletzungen unter direkter oder indirekter Beteiligung deutscher Unternehmen, die im eigenen Land keinen effektiven Zugang zu Gerichten haben, ihre Rechte vor deutschen Gerichten einklagen dürfen. Die Einführung einer Notzuständigkeit ist für diese Fälle dringend geboten.

Klaren Handlungsbedarf für Deutschland erkennt auch der Ausschuss zum UN-Zivilpakt. Dieser äußerte in seinen Abschließenden Bemerkungen zu Deutschland im November 2012 die Befürchtung, dass Deutschland keine ausreichenden Maßnahmen getroffen habe, um rechtlich gegen deutsche Unternehmen vorzugehen, deren Tätigkeiten im Ausland mit Menschenrechtsverletzungen in Zusammenhang stehen. Der Ausschuss „ermuntert“ Deutschland, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um den Betroffenen einen besseren Rechtsschutz zu ermöglichen.⁴⁶⁵

⁴⁶¹ Gerstetter, C. & Kamieth, A. 2010, S. 42.

⁴⁶² Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: Durchsetzung kollektiver Verbraucherinteressen. 20.03.2012, Drucksache 17/9022.

⁴⁶³ Gerstetter, C. & Kamieth, A. 2010, S. 43ff.

⁴⁶⁴ EU-Kommission 2013: Auf dem Weg zu einem allgemeinen Europäischen Rahmen für den kollektiven Rechtsschutz. Mitteilung COM(2013) 401. http://ec.europa.eu/justice/civil/files/com_2013_401_de.pdf (abgerufen 20.12.2013); EU-Kommission 2013: Empfehlungen zu gemeinsamen Grundsätzen für kollektive Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren in den Mitgliedstaaten bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten. C(2013) 3539. http://ec.europa.eu/justice/civil/files/c_2013_3539_de.pdf (abgerufen 20.12.2013).

⁴⁶⁵ Human Rights Committee 2012: Concluding Observations Germany. (CCPR/C/DEU/CO/6)

Bisher zögern Heimatstaaten wie Deutschland aus vielen Gründen, angemessene extraterritoriale Rechtsmittel für die Betroffenen zugänglich zu machen. Weitergehende Klagemöglichkeiten im eigenen Land könnten zum Beispiel zu einem Rückgang der Auslandsaktivitäten von Unternehmen führen⁴⁶⁶ und so der Wirtschaftsbilanz schaden. Derzeit fehlt zudem weiterhin ein international verbindliches Abkommen, das die Staaten verpflichten würde, Unternehmen auch für Menschenrechtsverstöße ihrer Tochterunternehmen im Ausland zur Rechenschaft zu ziehen.

Weitere gesellschaftspolitische Gründe sprechen dafür, ein Unternehmen in seinem Heimatstaat zu verklagen: Häufig werden am Konzernsitz wesentliche Entscheidungen getroffen, die zu der Menschenrechtsverletzung beigetragen haben. Insofern liegt es nahe, wenn auch im Heimatstaat das Urteil ergeht. So ließe sich einerseits verhindern, dass deutsche Unternehmen ihre Aktivitäten ins Ausland verlagern, um den hohen Anforderungen an die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen in Deutschland zu entgehen.⁴⁶⁷ Andererseits wären Entscheidungsträger/-innen in Unternehmen durch Verfahren im eigenen Land stärker positiv beeinflusst, da sie sich in ihrem eigenen Wirkungs- und Bekanntenkreis in aller Öffentlichkeit den erhobenen Vorwürfen stellen müssen. Die Verbraucher/-innen erhalten unmittelbar Kenntnis von den Missständen, was den Anstoß zu einer öffentlichen Debatte über faire Herstellungsbedingungen und die Einflussmöglichkeit der Verbraucher/-innen erleichtern würde.

Bleibt Deutschland untätig, besteht für viele Betroffene die Gefahr, dass sie sich aufgrund fehlender Klagemöglichkeiten in Deutschland nicht mit effektiven Rechtsmitteln gegen die Verletzung ihrer Rechte wehren können. Das fördert eine Unternehmenskultur der Haftungsfreiheit. Um dieser entgegenzuwirken, sollte Deutschland die aufgezeigten Lücken im Zivilrecht schließen. Ebenso besteht aber auch Handlungsbedarf im Strafrecht, wie der folgende Kasten zeigt.

Zugang zu deutschen Strafgerichten

Im Strafprozess sind deutsche Gerichte zuständig, sobald ein Bezug zu Deutschland besteht, also wenn beispielsweise Täter oder Opfer aus der Bundesrepublik stammen.⁴⁶⁸ Zudem gibt es das Universalitätsprinzip in Paragraph 6 des Strafgesetzbuches, das deutsche Gerichte dann für zuständig erklärt, wenn es um besonders schwerwiegende Straftaten, wie zum Beispiel Menschenhandel geht. Insofern ist diese Zugangshürde zu deutschen Strafgerichten erheblich niedriger als im Zivilprozess. Da im Strafprozess der Amtsermittlungsgrundsatz gilt, die Staatsanwaltschaft also alle belastenden und entlastenden Fakten des Falles ermitteln muss und selbständig Zeugen vorlädt, besteht für die Kläger/-innen zumindest ab dem Moment, wo die Staatsanwaltschaft die Ermittlungen aufnimmt, eine geringere Hürde hinsichtlich der Erbringung der Beweise. Die Betroffenen müssen den Fall aber so gut recherchieren und darlegen können, dass die Staatsanwaltschaft einen Anfangsverdacht annimmt, also eine Straftat für möglich erachtet, und aus diesem Grund mit den eigenen Ermittlungen beginnt. Diese Vorarbeit ist weiterhin sehr recherché- und kostenintensiv.

Allerdings ist es in Deutschland unmöglich, die deutschen Unternehmen – als juristische Personen – für ihre Taten zur Verantwortung zu ziehen. In Deutschland können derzeit nur natürliche Personen, also einzelne Führungskräfte oder Mitarbeiter/-innen, strafrechtlich verfolgt werden. Dies folgt aus dem in Deutschland geltenden Schuldprinzip. Strafgrund ist die persönliche Einsichtsfähigkeit des Täters in seine Schuld. Diese Einsichtsfähigkeit könnten nur natürliche Personen haben. In vielen europäischen Ländern, darunter Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Österreich, Spanien, Polen, Finnland oder der Schweiz können Unternehmen dagegen strafrechtlich verantwortlich gemacht werden.

Die Bundestagsfraktionen von SPD⁴⁶⁹ und Bündnis 90/Die Grünen⁴⁷⁰ forderten in der letzten Legislaturperiode die Einführung einer Unternehmensstrafbarkeit. Deutschland dürfe nicht länger nur Menschen bestrafen, sondern brauche ein Unternehmensstrafrecht. Beide Anträge wurden mit den Stimmen von



⁴⁶⁶ In diesem Sinne etwa die FDP-Fraktion bei der Debatte im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe am 27.2.2012, Drucksache 17/8736, S. 7.

⁴⁶⁷ Saage-Maaß, M. & Müller-Hoff, C. 2011, S. 40.

⁴⁶⁸ Strafgesetzbuch (StGB), §§ 3 ff.

⁴⁶⁹ Antrag der Bundestagsfraktion der SPD vom 6.6.2011: „Die UN-Leitlinien für menschenrechtlich verantwortliches unternehmerisches Handeln aktiv unterstützen“, Drucksache 17/6087.

⁴⁷⁰ Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 12.6.2013: Transnationale Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft ziehen. Drucksache 17/13916, S. 5.

CDU und FDP abgelehnt. Sie begründeten dies damit, dass eine Unternehmensstrafbarkeit in Deutschland bestenfalls der zweite Schritt sein könne. Verstöße seien vor Ort zu ahnden.⁴⁷¹ Im Rahmen der Koalitionsvereinbarungen haben sich CDU und SPD nun geeinigt, dass es konkrete und nachvollziehbare Zumessungsregeln für Unternehmen braucht. Sie werden daher ein Unternehmensstrafrecht prüfen.⁴⁷² Nordrhein-Westfalens Justizminister Thomas Kutschatj (SPD) hat bereits ein Gesetz zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden vorgeschlagen⁴⁷³ und wird nun eine Bundesratsbefassung vorbereiten.

Gegner einer Unternehmensstrafbarkeit führen oft an, dass Unternehmen keinen Willen haben und deswegen auch keine strafrechtliche Handlung willentlich ausführen können. Unternehmen handeln zwar durch natürliche Personen, nämlich durch ihre Organe, nach traditionellem Verständnis ist aber eine Zurechnung auf das Unternehmen nicht möglich. Pragmatischer ist das Argument, dass Deutschland mit dem Ordnungswidrigkeitengesetz quasi bereits über ein Unternehmensstrafrecht verfüge. So kann einem Unternehmen bereits ein Verbandsbußgeld für Straftaten seiner Mitarbeiter/-innen, die es nicht verhindert hat, auferlegt werden. Der Bundesgerichtshof hatte aber selbst darauf hingewiesen, dass das geltende Recht Unternehmen die Möglichkeit bietet, einer drohenden Sanktion zu entgehen⁴⁷⁴, etwa durch konzerninterne Umstrukturierungen oder Veräußerungen an Dritte. In Teilen ist diese Gesetzeslücke nun durch die Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom Juni 2013 geschlossen worden.⁴⁷⁵ Es bestehen aber weiterhin Lücken, in denen die Möglichkeit der Vermeidung eines Bußgeldes für Unternehmen fortbesteht.⁴⁷⁶

Eine strafrechtliche Ahndung der Tat entspricht hingegen oft eher den tatsächlichen Ausmaßen der Verletzungen von Menschenrechten als beispielsweise eine ordnungsrechtliche Ahndung oder auch eine zivilrechtliche Haftung. Letztere sind nach allgemeinem Verständnis weniger schlimmen Taten vorbehalten, wohingegen „echte Strafbarkeit“ für eklatante Regelverstöße reserviert ist. Zwar kann die zivilrechtliche Haftung (Entschädigung) für die Wiedergutmachung für die Opfer relevanter sein, als das Strafrecht. Der Imageverlust, den das Unternehmen bei einem Strafverfahren durch die größere Öffentlichkeitswirkung erleiden kann, wirkt aber in der Regel für Unternehmen abschreckender als ein kalkulierbares Bußgeld. Daher müssen beide Wege möglich sein. Darüber hinaus liegt die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Ermessen der Behörden, erfolgt also nicht zwangsläufig, mit der Folge, dass ein Verfahren gegen das Unternehmen vielfach gar nicht erst eingeleitet wird.

Die neue Bundesregierung wird sich bei ihrer im Koalitionsvertrag angekündigten Prüfung eines Unternehmensstrafrechts daran messen lassen müssen, ob sie den strafrechtsdogmatischen Bedenken ein tragfähiges Konzept gegenüberstellen kann, um Unternehmen zukünftig das strafrechtsverletzende Verhalten seiner Mitarbeiter/-innen zurechnen zu können und so eine Strafbarkeit des Unternehmens einzuführen.

⁴⁷¹ Deutscher Bundestag 2012: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zu dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU sowie der Fraktion der FDP: Tourismus als Chance für die Einhaltung der Menschenrechte nutzen. Drucksache 17/8347 und dem Antrag der Fraktion der SPD: Menschenrechte in der Tourismuswirtschaft achten, schützen und gewährleisten. Drucksache 17/6458, 27.2.2012, Drucksache 17/8736, S. 5.

⁴⁷² CDU, CSU & SPD 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 145. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Statistische-Seiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html> (abgerufen 20.12.2013).

⁴⁷³ Nordrhein-Westfalen 2013: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden. Bundesratsdrucksache. http://dico-ev.de/fileadmin/PDF/PDF_Intranet_2013/Unternehmensstrafrecht/2013-10-15_Entwurf_zum_Unternehmensstrafrecht.pdf (abgerufen 20.12.2013).

⁴⁷⁴ Bundesgerichtshof: Beschluss vom 10. August 2011 – AZ KRB 55/10.

⁴⁷⁵ Siehe den auf Basis der Novelle neu eingefügten § 30 Absatz 2a Gesetz gegen Ordnungswidrigkeiten (OwiG).

⁴⁷⁶ Grune, J. & Gutermuth, A. 2013: Advisory - Reform des deutschen Kartellrechts: Die 8.GWB-Novelle.

6.2 Die OECD-Leitsätze als außergerichtlicher Beschwerdemechanismus

Neben den juristischen Rechtsmitteln betonen die UN-Leitprinzipien die Bedeutung von außergerichtlichen Beschwerdemechanismen. Demnach sollen Staaten effektive und angemessene außergerichtliche Beschwerdemechanismen bereitstellen (Prinzip 27) und zudem Beschwerdemechanismen auf nicht-staatlicher Ebene unterstützen (Prinzip 28). Auch Unternehmen sollen effektive Beschwerdemechanismen auf Unternehmensebene bereitstellen (Prinzip 29) und Unternehmensverbände und Multi-Stakeholder-Initiativen sollen für wirksame Beschwerdemechanismen sorgen (Prinzip 30). Um wirksam zu sein, müssen nicht-juristische Beschwerdemechanismen entsprechend den UN-Leitprinzipien legitimiert, zugänglich, berechenbar, ausgewogen, transparent und rechtskompatibel sein sowie kontinuierlich angepasst werden (Prinzip 31).

Als außergerichtlicher Beschwerdemechanismus auf staatlicher Ebene werden exemplarisch die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (im Folgenden OECD-Leitsätze genannt) betrachtet. Die OECD-Leitsätze wurden erstmals im Jahr 1976 verabschiedet und zuletzt im Jahr 2011 überarbeitet. Dabei entstand ein neues Kapitel zu Menschenrechten, das den Grundsätzen der UN-Leitprinzipien entspricht. Darüber hinaus beinhalten die OECD-Leitsätze Empfehlungen zu Offenlegung, Arbeitnehmer/-innenrechten, Umwelt, Verbraucher/-innenschutz, Korruption, Besteuerung und Wettbewerb.⁴⁷⁷ Die 34 OECD-Mitgliedsländer und bislang zehn weitere Regierungen aus allen Regionen der Welt haben sich zu den OECD-Leitsätzen verpflichtet und umfassen damit 85 Prozent der gesamten Auslandsinvestitionen.⁴⁷⁸

Mit der Unterzeichnung der OECD-Leitsätze verpflichtet sich eine Regierung zur Einrichtung einer sogenannten Nationalen Kontaktstelle (NKS). Diese ist für die Umsetzung der OECD-Leitsätze im jeweiligen Land zuständig. Wenn ein Unternehmen aus einem Unterzeichnerstaat sich bei seinen weltweiten Aktivitäten nicht an die OECD-Leitsätze hält, kann bei der NKS eine Beschwerde eingereicht werden. Auch wenn die OECD-Leitsätze wegen des fehlenden Sanktionsmechanismus und aufgrund von z. T. enttäuschenden Erfahrungen mit der Umsetzung kritisiert

werden, so gelten sie doch wegen der thematischen Breite, der weltweiten Unterzeichnerstaaten und des Beschwerdemechanismus als eines der wichtigsten Instrumente für weltweite Unternehmensverantwortung.

Status Quo bei der Umsetzung der OECD-Leitsätze

Struktureller Interessenkonflikt bei der deutschen Kontaktstelle

Wie alle Unterzeichnerstaaten der OECD-Leitsätze hat sich die deutsche Bundesregierung verpflichtet, eine NKS zur Umsetzung der OECD-Leitsätze einzurichten. In Deutschland ist diese Kontaktstelle im BMWi in der Abteilung für Außenwirtschaftspolitik angesiedelt, konkret im Referat für Auslandsinvestitionen, Umschuldungen und Entwicklungsbanken. Die Aufgabe dieses Referats besteht darin, die deutsche Wirtschaft bei ihren Auslandsinvestitionen zu fördern. Somit kann das Referat in einen Interessenkonflikt geraten, wenn es als NKS gleichzeitig bei Beschwerdefällen gegen deutsche Unternehmen vermitteln soll. Dies bemängeln nicht nur NRO, Gewerkschaften und Oppositionspolitiker.⁴⁷⁹ Auch der ehemalige UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, hat in seinem Referenzrahmen von 2008 diesen Interessenkonflikt kritisiert.⁴⁸⁰

In manchen Fällen wird dieser Interessenkonflikt besonders augenscheinlich. So reichte Greenpeace Deutschland im Jahr 2009 eine Beschwerde gegen Vattenfall ein, in der es u. a. um ein Schiedsverfahren ging, das Vattenfall gegen die deutsche Bundesregierung angestrengt hatte. Der damalige BMWi-Referatsleiter für Auslandsinvestitionen, Umschuldungen und Entwicklungsbanken vertrat Deutschland vor dem Schiedspanel des Investitionsklageverfahrens. Zugleich war er aber auch Leiter der NKS, die

⁴⁷⁷ Weitere Informationen: OECD 2011: OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48808708.pdf> (abgerufen 20.12.2013).

⁴⁷⁸ OECD: OECD Guidelines for multinational enterprises. 2011 Update. <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm> (abgerufen 20.12.2013).

⁴⁷⁹ Antrag der (zu dem Zeitpunkt Oppositions-)Fraktion der SPD zur Revision der OECD-Leitsätze vom 8.2.2011, Drucksache 17/4668: Darin heißt es: „Es ist schwer vorstellbar, dass die für Wirtschaftsförderung zuständige Stelle Beschwerden unabhängig von Interessenkonflikten bearbeiten soll.“; Kekeritz, U. 2013: Gespräch mit dem Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung über globale Unternehmensverantwortung: Dort heißt es: „Ein Interessenkonflikt ist vorprogrammiert.“ [http://www.uwe-kekeritz.de/arbeit_global0.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=4991&cHash=e2a8cb4c12e41b88d1898b6f337aff6](http://www.uwe-kekeritz.de/arbeit_global0.html?&tx_ttnews[tt_news]=4991&cHash=e2a8cb4c12e41b88d1898b6f337aff6) (abgerufen 20.12.2013).

⁴⁸⁰ Ruggie, J. 2008a: Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights. Paragraph 98: „The housing of some NCPs primarily or wholly within government departments tasked with promoting business, trade and investment raises questions about conflict of interest.“

die OECD-Beschwerde von Greenpeace ablehnte. Damit war ein und dieselbe Behörde – in diesem Fall sogar vertreten durch dieselbe Person – zugleich Partei und Vermittler.

Für die deutsche Bundesregierung sind jedoch Interessenkonflikte aufgrund der Ansiedlung der NKS „nicht erkennbar“.⁴⁸¹ Sie verweist auf die „Transparenz des Verfahrens innerhalb der Bundesregierung“ und die interministerielle Konsensorientierung. Auch wenn das BMWi in den letzten Jahren andere Ministerien tatsächlich verstärkt einbezogen hat, so hält das BMWi aber weiterhin die Federführung bei der NKS. Die Erfahrung zeigt, dass sich damit in der Regel die Position des BMWi durchsetzt, wie zum Beispiel bei der vom BMWi abgelehnten Beschwerde von Germanwatch gegen Volkswagen.⁴⁸² Germanwatch hatte mit der Beschwerde die Klimaauswirkungen der Unternehmenspolitik und Produktpalette von Volkswagen kritisiert. Die NKS lehnte diese Beschwerde „nach sorgfältiger Prüfung unter Einbeziehung anderer Bundesministerien“ ab.⁴⁸³ Konkret hatte die NKS das Bundesumweltministerium (BMU) für diese Beschwerde zu Fragen des Klimaschutzes um eine Stellungnahme gebeten. Das BMU kam in seiner Stellungnahme zu folgender abschließenden Einschätzung: „Die Beschwerde Germanwatches wird grundsätzlich als zulässig angesehen.“⁴⁸⁴ Das BMWi lehnte die Beschwerde jedoch ab. Nach Informationen der Autor/-innen war dies kein Einzelfall, aber nach außen erweckt das BMWi gern den Eindruck von umfangreicher Partizipation, wie der Leitfaden zum Beschwerdeverfahren zeigt: „Die deutsche Nationale Kontaktstelle führt die erste Evaluierung zusammen mit dem oder den maßgeblich betroffenen Bundesressort(s) durch und beteiligt die im Ressortkreis ‚OECD-Leitsätze‘ vertretenen Bundesministerien bei der Entscheidung über die Annahme einer Beschwerde.“⁴⁸⁵

Zudem verweist die NKS gern auf die gute Kooperation mit den Stakeholdern im Arbeitskreis „OECD-Leitsätze“, so im aktuellen Menschenrechtsbericht: „Darüber hinaus wird im Arbeitskreis ‚OECD-Leitsätze‘ eng mit den dorthin entsandten Vertretern der Sozialpartner, der Wirtschaftsverbände sowie Nichtregierungsorganisationen zusammengearbeitet.“⁴⁸⁶ Allerdings tritt dieser Arbeitskreis nur etwa einmal im Jahr zusammen und erlaubt damit bereits zeitlich keine enge Zusammenarbeit. Davon abgesehen war die bisherige Diskussionskultur im Arbeitskreis eher darauf ausgerichtet, die Positionen und Entscheidungen der NKS vorzustellen und zu erläutern. Es ging nicht etwa darum, gemeinsam neue Positionen zu erarbeiten.⁴⁸⁷ Wiederholt hat die NKS ausgeführt, dass NRO auf Ad-hoc-Basis

auch in Vermittlungs- und Mediationsverfahren einbezogen werden könnten,⁴⁸⁸ aber unter den deutschen NRO ist eine solche Praxis in keinem Fall bekannt.

Erfahrungen mit Beschwerdefällen in Deutschland

Seit dem Jahr 2000 sind bei der deutschen Kontaktstelle insgesamt 27 Beschwerden gegen deutsche Unternehmen wegen Verletzungen der OECD-Leitsätze vorgetragen worden. Einen Überblick über die Beschwerdefälle vermittelt die Tabelle am Ende dieses Kapitels (siehe S. 116/117). Wie die deutsche NKS mit diesen Beschwerdefällen umgeht, ist wesentlich für die Einschätzung, ob die OECD-Leitsätze in Deutschland ein wirksames Instrument zur Abhilfe bei Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen darstellen. Dies soll im Folgenden exemplarisch anhand von vier ausgewählten Wirksamkeitskriterien der UN-Leitprinzipien (Prinzip 31) erfolgen: legitimiert, berechenbar, ausgewogen, transparent.

- **legitimiert:** *Gemäß den UN-Leitprinzipien sollte ein Beschwerdemechanismus das Vertrauen derjenigen genießen, für die er geschaffen ist.*

Aufgrund der bislang restriktiven Auslegung der OECD-Leitsätze durch die deutsche Kontaktstelle⁴⁸⁹ ist das Vertrauen in die Wirksamkeit des OECD-Beschwerde-

⁴⁸¹ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP zu den OECD-Leitsätzen, 18.11.2008, Drucksache 16/10980, S. 5.

⁴⁸² BMWi: Nicht zur vertieften Prüfung angenommene Beschwerden bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/abgelehnte-beschwerden-der-nationalen-kontaktstelle,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (abgerufen: 20.12.2013).

⁴⁸³ BMWi: Antwortschreiben der NKS auf „Anfrage Germanwatch e.V. gegen die Volkswagen AG wegen eines Verdachts der Nichteinhaltung der ‚OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen‘“. Schreiben vom 20.11.2007, unveröffentlicht.

⁴⁸⁴ BMU 2007: Beschwerde Germanwatches gegen VW unter OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen – Entwurf. Dieses Dokument war Germanwatch nach einer Anfrage über das Verwaltungsverfahrensgesetz und das Umweltinformationsgesetz durch das BMWi übermittelt worden. Das BMWi hatte nur vorgesehen, die finale Stellungnahme der NKS an den Beschwerdeführer zu übermitteln.

⁴⁸⁵ BMWi 2010: Leitfaden zum Verfahren in besonderen Fällen („Beschwerde“) bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/oecd-leitfaden-zum-beschwerdeverfahren,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (abgerufen: 20.12.2013). Im zitierten Ressortkreis sind das Auswärtige Amt, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit vertreten. Der Ressortkreis steht unter der Leitung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.

⁴⁸⁶ Auswärtiges Amt 2012, S. 78.

⁴⁸⁷ In der letzten Arbeitskreissitzung am 27.11.2013 stellte die NKS in Aussicht, im Arbeitskreis zukünftig substanzierter zu offenen Fragestellungen bezüglich der OECD-Leitsätze arbeiten zu wollen.

⁴⁸⁸ Ebenda: „The National Contact Point may consult and include them [civil society organisations] on an ad-hoc basis in conciliation or mediation proceedings with the agreement of the parties involved.“

⁴⁸⁹ Zum Zeitpunkt der letzten Überarbeitung der OECD-Leitsätze hatte Deutschland weltweit die meisten Beschwerden abgelehnt, siehe: OECD Watch 2010: 10 Years On. Assessing the contribution of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises to responsible business conduct. http://oecdwatch.org/publications-en/Publication_3550 (abgerufen 20.12.2013); Germanwatch, Misereor, Transparency International Deutschland 2010: Deutschland „Weltmeister“ im Ablehnen von OECD-Beschwerdefällen. Pressemitteilung 30.06.2010, <http://germanwatch.org/de/2126> (abgerufen 20.12.2013).

mechanismus in Deutschland leider nur begrenzt vorhanden. Immer wieder entscheiden sich NRO deshalb dagegen, eine mögliche Verletzung der OECD-Leitsätze als Beschwerde vorzubringen. Die bisherigen Erfahrungen mit der Arbeitsweise der deutschen NKS haben sie entmutigt. Zum Teil werden sie sogar durch den OECD-Beschwerdemechanismus in ihrer Arbeit eingeschränkt, da die NKS im Falle der Annahme einer Beschwerde die Konfliktparteien auffordert, auf Kampagnen und Öffentlichkeitsarbeit zu verzichten. Damit müssten NRO ein wichtiges Instrument ihrer Menschenrechtsarbeit für ein Beschwerdeverfahren vorübergehend aufgeben. Zwar zeigen die Beispiele aus Kapitel 2 dieses Berichtes, dass auch deutsche Unternehmen an Verletzungen von Menschenrechten sowie Sozial- und Umweltstandards im Ausland beteiligt sein können, aber dies spiegelt sich bislang nicht in der Anzahl von OECD-Beschwerden wider. Die geringe Anzahl von OECD-Beschwerdefällen kann also nicht als Beweis dafür herhalten, dass deutsche Unternehmen keine entsprechenden Probleme verantworten, wie immer wieder behauptet wird. So argumentierte kürzlich ein CDU-Vertreter, deutsche Unternehmen seien sowieso kaum an Fällen von krasen Menschenrechtsverletzungen beteiligt. So gebe es nur ein Verfahren bei der Nationalen Kontaktstelle zur Überwachung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.⁴⁹⁰ Die fortdauernde Kritik von NRO-Vertreter/-innen an der NKS deutet jedoch darauf hin, dass die geringe Anzahl an Beschwerdefällen auch darauf zurückzuführen ist, dass dieses Instrument in seiner jetzigen Form in Deutschland keine ausreichende Glaubwürdigkeit und Legitimation genießt.

- **berechenbar:** *Beschwerdeverfahren sollten ein klares Verfahren bereitstellen und erläutern, welche Ergebnisse möglich sind.*

Ein berechenbares Verfahren konnte u. a. ECCHR bei ihrer Beschwerde gegen Stadtlander GmbH leider nicht erleben. Die deutsche NKS überrumpelte die Beschwerdeführer zu Beginn der ersten Vermittlungssitzung mit einem mehrseitigen Vereinbarungsentwurf für eine atypische Abschlusserklärung, mit dem die NKS die Beschwerde sofort abschließen wollte, ohne sie überhaupt anzunehmen.⁴⁹¹ Ein solches Vorgehen ist weder in den OECD-Leitsätzen selbst noch im Verfahrensleitfaden der deutschen NKS enthalten. Die deutsche Kontaktstelle hatte im Jahr 2010 einen „Leitfaden zum Verfahren in besonderen Fällen („Beschwerde“) bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ erarbeitet. Dieser beschreibt

die wesentlichen Verfahrensschritte und die Arbeitsweise der NKS im Rahmen von Beschwerdefällen.⁴⁹²

Nicht nur ihr Agieren in konkreten Beschwerdefällen, auch der erwähnte Leitfaden entspricht nicht dem Gebot der UN-Leitprinzipien, den Beschwerdemechanismus der OECD-Leitsätze berechenbar zu gestalten. So hat die NKS diesen Leitfaden seit der Überarbeitung der OECD-Leitsätze von 2011 noch nicht aktualisiert. Der Leitfaden enthält zum Beispiel noch die Aussage, dass Fälle ohne einen sogenannten *investment nexus* nicht angenommen werden können.⁴⁹³ Dies war eine enge Auslegungspraxis insbesondere der deutschen NKS, die jedoch nach der Überarbeitung der OECD-Leitsätze 2011 endgültig nicht mehr haltbar ist. Die NKS hat bislang lediglich den englischsprachigen Auszug zu den Verfahrensgrundsätzen auf die Website gestellt und trägt damit eher zur Verwirrung bezüglich der Anwendbarkeit der Leitsätze bei, nicht aber zu ihrer Berechenbarkeit.⁴⁹⁴

- **ausgewogen:** *Die Beteiligten sollten einen angemessenen Zugang zu Informationen und Beratung erhalten und das Beschwerdeverfahren sollte fair geführt werden. Die OECD-Leitsätze formulieren ebenfalls den Anspruch einer Unparteilichkeit.⁴⁹⁵*

Die Menschenrechtsorganisation FIAN hat in ihrem Beschwerdeverfahren gegen die Neumann Kaffee Gruppe⁴⁹⁶ das Beschwerdeverfahren jedoch alles andere als ausgewogen erlebt.⁴⁹⁷ Die NKS hatte im Jahr 2011 das Beschwerdeverfahren gegen den Willen der Beschwerdeführer nach nur einer Vermittlungssitzung eingestellt. FIAN hielt dieses Vorgehen für kontraproduktiv, um den Fall lösen zu können. Zudem ergreife die Abschlusserklärung einseitig Partei für das Unternehmen, indem sie

⁴⁹⁰ CorA-Netzwerk 2013: Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Ihre Umsetzung in Deutschland aus Sicht von Zivilgesellschaft und Parteien. S. 10. http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2013/07/UNGP-Umsetzung-in-Dtl_Podiumsdiskussion_2013-04-17_Dokumentation.pdf (abgerufen 20.12.2013). Ähnlich äußerte sich der frühere Leiter der Nationalen Kontaktstelle mehrfach auf Veranstaltungen und gegenüber dem Deutschen Bundestag.

⁴⁹¹ ECCHR 2011: Nationale Kontaktstellen im Vergleich – Best Practice im OECD-Beschwerdeverfahren. S. 5ff. <http://www.fes.de/GPol/pdf/ECCHR.pdf> (abgerufen 20.12.2013).

⁴⁹² BMWi 2010: Leitfaden zum Verfahren in besonderen Fällen.

⁴⁹³ Ebenda. Mehrfach hatten NRO auf die erforderliche Aktualisierung entsprechend hingewiesen, so auf der Sitzung des Arbeitskreises OECD-Leitsätze am 07.11.2011 und schriftlich am 25.05.2012.

⁴⁹⁴ Nach einem erneuten Hinweis hat die NKS auf der Arbeitskreissitzung am 27.11.2013 nun in Aussicht gestellt, den Leitfaden überarbeiten zu wollen.

⁴⁹⁵ OECD 2011: OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Erläuterungen zu den Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Ziffer 22.

⁴⁹⁶ Zu den Vorwürfen gegen die Neumann Kaffee Gruppe siehe Kapitel 2.6.

⁴⁹⁷ Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf: FIAN 2011: Stellungnahme von FIAN zur Einstellung des Beschwerdeverfahrens gegen die Neumann Kaffee Gruppe durch die Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen. http://www.kleinbauernrechte-jetzt.de/wp-content/uploads/2013/07/110415_FIAN-Stellungnahme_NKS.pdf (abgerufen 20.12.2013).



Eine von über 2.000 Vertriebenen, die auch nach Abschluss des OECD-Beschwerdeverfahrens noch keine angemessene Entschädigung für ihr Land erhalten haben.

fälschlicherweise behauptete, die wesentlichen Forderungen der Beschwerdeführer seien erfüllt. Im Frühjahr 2013 hat ein ugandisches Gericht nun die Position der vertriebenen Kleinbäuerinnen und -bauern und der sie unterstützenden Menschenrechtsorganisation FIAN bestätigt und eine Entschädigungszahlung verhängt.⁴⁹⁸ Die Neumann Gruppe hat gegen das Urteil Berufung eingelegt. Die Abschlusserklärung der NKS fordert zudem von FIAN, die öffentliche Kritik an der Vertreibung und ihren Folgen einzustellen.⁴⁹⁹ Eine solche Beschneidung der Arbeit einer Menschenrechtsorganisation ist nicht hinzunehmen. Zudem wird nach Einschätzung von FIAN das Unternehmen in der Stellungnahme bevorzugt, da es vielmehr die Neumann Kaffee Gruppe gewesen sei, die sowohl das Gerichtsverfahren als auch eine außergerichtliche Einigung behindert habe.⁵⁰⁰ Statt jedoch das Unternehmen dazu anzuhalten, sich an dem Gerichtsverfahren und außergerichtlichen Vermittlungsversuchen konstruktiv zu beteiligen, hat die Kontaktstelle versucht, eine Menschenrechtsorganisation einzuschüchtern. Diese Einschüchterung hielt auch im Jahr 2013 an. Nach einer Ugandareise kritisierte der damalige Bundesentwicklungsminister Dirk Niebel die Kampagne von FIAN gegen Kaffee Neumann als „unangemessen und unberechtigt“ und bat die Organisation, die „Darstellung des Falles zu überdenken“. Im Schreiben und in weiteren Kommunikationen bezog sich Niebel auch auf das OECD-Beschwerdeverfahren und bewertete es z. B. im Deutschlandradio: „Es gab einen sehr konstruktiven Dialog mit der nationalen Kontaktstelle der OECD.“⁵⁰¹ Als „konstruktiv“ hatte FIAN das Beschwerdeverfahren nicht erlebt (siehe oben). Bemerkenswert ist vor diesem Hintergrund, dass die Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ), die im Auftrag des BMZ agiert, eine Reihe von Kooperationsprojekten mit der Neumann Kaffee Gruppe durchgeführt hat. Darunter war auch ein Public-Private-Partnership-Projekt zu ökologischem Kaffeeanbau in Uganda.⁵⁰²

- **transparent:** Gemäß den UN-Leitprinzipien müssen effektive Beschwerdemechanismen transparent sein. Auch die OECD-Leitsätze haben die Transparenz als eines der vier „Schlüsselkriterien“ für eine „funktionelle Äquivalenz“⁵⁰³ der Nationalen Kontaktstellen erhoben. In den vergangenen Jahren hat sich die Transparenz der deutschen NKS verbessert. Sie hat damit auch auf die Kritik von NRO und anderen Akteuren reagiert und ist den Positivbeispielen von Kontaktstellen anderer Länder gefolgt. Nachdem die deutsche NKS auf ihrer

Website zunächst nur die Abschlusserklärungen der angenommenen Beschwerdefälle eingestellt hatte, findet sich dort inzwischen nach und nach eine Begründung für die jeweiligen abgelehnten Beschwerden.⁵⁰⁴ Allerdings ist diese Liste noch unvollständig.⁵⁰⁵

Bislang ist auf der Website der deutschen NKS zudem nicht ersichtlich, ob aktuell eine Beschwerde eingereicht oder anhängig ist und, falls ja, gegen welches Unternehmen sie sich richtet. So gibt es aktuelle OECD-Beschwerden, die in den Medien bekannt sind⁵⁰⁶, die jedoch auf der Website der NKS bislang nicht aufgeführt werden.

Auch die Transparenz innerhalb eines Beschwerdeverfahrens ist verbesserungswürdig. Erfahrungen über mangelnde Transparenz in einem Beschwerdeverfahren hat das ECCHR im Rahmen seiner bereits erwähnten Beschwerde gegen die Stadtlander GmbH gesammelt. So hatte die NKS den Beschwerdeführern erst auf explizite Nachfrage die Unternehmensstellungnahme

⁴⁹⁸ FIAN 2013: Deutsche Kaffee-Plantage: Ugandisches Gericht spricht Vertriebenen Entschädigung zu. Pressemitteilung 09.04.2013, <http://www.kleinbauernrechtjetzt.de/ugandisches-gericht-spricht-vertriebenen-entschadigung-zu/> (abgerufen 20.12.2013). Erstaunlicherweise hat das Gericht jedoch nicht das Unternehmen selbst, sondern deren Anwälte zu einer Entschädigungszahlung verurteilt.

⁴⁹⁹ Wörtlich heißt es in der Abschlusserklärung: „Hierzu hält es die deutsche Nationale Kontaktstelle für dringend notwendig, dass die Beschwerdeführer auf öffentliche Angriffe gegen die Neumann Gruppe verzichten und die angebotenen gerichtlichen und außergerichtlichen Vergleichs- und Güteverhandlungen aktiv aufnehmen.“

⁵⁰⁰ FIAN 2011: Stellungnahme. Siehe Fußnote 497.

⁵⁰¹ Deutschlandfunk 2013: Neumann Kaffee Gruppe „nicht zuständig für Entschädigungen“. Interview 14.08.2013. http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/2214891/ (abgerufen 20.12.2013).

⁵⁰² BMZ 2002: Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Uganda: Kurzfassung zur Evaluierung „Public-Private-Partnership (PPP) – Länderstudie Uganda“. Der Bericht selbst steht allerdings nicht mehr online. http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/evaluierungen/evaluierungsberichte_vor_2006/#n2anker2271181 (abgerufen 20.12.2013).

⁵⁰³ OECD 2011: OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Erläuterungen zu den Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Ziffer 9.

⁵⁰⁴ BMWi: Nicht zur vertieften Prüfung angenommene Beschwerden bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle, <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/nationale-kontaktstelle-oecd-leitsaetze,did=429912.html> (abgerufen 20.12.2013).

⁵⁰⁵ Mehrere Beschwerden von Transparency International gegen Ratiopharm – siehe <http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Internationales/Corporate%20Accountability/BeschwerdeOECD-LeitsaetzeRatiopharmJuli2006mitAnschreiben.pdf> (abgerufen 20.12.2013), sowie OECD Watch <http://oecdwatch.org/cases/advanced-search/cases/advanced-search/companies/casesearchview?type=Company&search=Ratiopharm> (abgerufen 20.12.2013) – sind nicht aufgeführt. Ebenso fehlt die Beschwerde der CWA et al. gegen die Deutsche Telekom (siehe Kapitel 4.3.1).

⁵⁰⁶ ECCHR et al. gegen Trovicor. <http://www.ecchr.de/index.php/ueberwachungstechnologie.html> (11.07.2013), Kekeritz gegen C&A, KiK und Karl Rieker: [http://www.uwe-kekeritz.de/aktuelles_einzel.html?tx_ttnews\[tt_news\]=4909&cHash=25cb2fb45960ed356701fe1aa368977e](http://www.uwe-kekeritz.de/aktuelles_einzel.html?tx_ttnews[tt_news]=4909&cHash=25cb2fb45960ed356701fe1aa368977e) (11.7.2013)

zum Fall übermittelt. Über die nächsten Verfahrensschritte informierte die NKS unzureichend. Im Verhältnis zur deutschen NKS war insbesondere die britische NKS transparenter, wie eine vergleichende Darstellung anhand der Erfahrungen mit ähnlich gelagerten Beschwerdefällen in anderen Ländern verdeutlicht.⁵⁰⁷

Auch an anderer Stelle bietet sich der Vergleich mit der britischen NKS an. Diese hat zum Beispiel eine umfangreiche erste Evaluierung zu einem Beschwerdefall online gestellt⁵⁰⁸, mit der sie ankündigte, die Beschwerde anzunehmen. Solch eine Transparenz hat Deutschland bislang nicht praktiziert.

Quo vadis: Einen wirksamen OECD-Beschwerdemechanismus schaffen

Die bisherige Analyse legt nahe, dass bei der Umsetzung der OECD-Leitsätze in Deutschland umfangreicher Reformbedarf besteht. Die wichtigste Reformmaßnahme müsste zunächst eine Umstrukturierung der NKS sein, um den bestehenden Interessenkonflikt aufzulösen. Andere europäische Staaten wie die Niederlande oder Norwegen mit ihren unabhängigen Kontaktstellen oder Großbritannien mit einem Multi-Stakeholder-Aufsichtsgremium für ihre NKS bieten hilfreiche Orientierungen hierfür.⁵⁰⁹ Eine umstrukturierte NKS müsste sich dann den benannten Umsetzungsproblemen bei konkreten Beschwerdefällen widmen. Dies würde auch einer Ankündigung des deutschen Aktionsplans CSR entsprechen, der im Jahr 2010 bereits ausführte: „Verbesserungen hinsichtlich [...] der institutionellen Verankerung, Ausstattung und Arbeitsweise der Nationalen Kontaktstelle sollten dabei geprüft werden“.⁵¹⁰ Für weitere Reformen lohnt sich ein Blick nach Dänemark. Dort hat erstmals ein Parlament die Tätigkeit der NKS auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. In dem Gesetz aus dem Jahr 2012 ist unter anderem festgeschrieben, dass die NKS auch selbständig in Fällen Nachforschungen anstellen kann, was in Deutschland und vielen anderen Ländern bislang nicht erfolgt.⁵¹¹

Ein konkreter nächster Schritt könnte in Deutschland darin bestehen, einen sogenannten *Peer Review* durchzuführen. Das würde bedeuten, dass andere Nationale Kontaktstellen die Arbeit der deutschen Kontaktstelle untersuchen und bewerten. Eine solche Forderung erhoben auch Bündnis 90/Die Grünen sowie die SPD in der vergangenen Legislaturperiode in ihren Anträgen zu den OECD-Leitsätzen.⁵¹² Deutschland hat sich für diesen freiwilligen

Peer Review bereits im Jahr 2012 gemeldet.⁵¹³ Bislang hat diese Überprüfung allerdings noch nicht stattgefunden.

Noch stärkere Wirksamkeit könnten die OECD-Leitsätze erfahren, wenn ihr Potenzial zur Einführung von gewissen Sanktionen genutzt würde. So besagen die Erläuterungen zu den OECD-Leitsätzen: „Die von den Nationalen Kontaktstellen veröffentlichten Erklärungen und Berichte zu den Ergebnissen der Verfahren könnten für die Verwaltung staatlicher Programme und Maßnahmen von Bedeutung sein. Um die Kohärenz der Politik zu fördern, werden die Nationalen Kontaktstellen ermutigt, die betreffenden staatlichen Stellen über ihre Erklärungen und Berichte in Kenntnis zu setzen, wenn die Nationalen Kontaktstellen wissen, dass diese für die Maßnahmen und Programme einer bestimmten staatlichen Stelle von Bedeutung sind.“⁵¹⁴ Zwar betonen die Leitsätze: „Diese Bestimmung hat keine Auswirkung auf den freiwilligen Charakter der Leitsätze.“ Dennoch könnte dies eine wichtige Signalwirkung haben, wenn die Ergebnisse von OECD-Beschwerdeverfahren zum Beispiel bei Entscheidungen über Außenwirtschaftsförderung oder öffentliche Beschaffung berücksichtigt würden. Bislang wird dies in Deutschland jedoch nicht genutzt. Eine stärkere Wirkung hätte allerdings ein verbindlicher Sanktionsmechanismus, der mit dem Beschwerdeverfahren der OECD-Leitsätze gekoppelt wäre. Diesen hatten nicht nur NRO, sondern auch die Oppositionsparteien im Rahmen des Überarbeitungsprozesses gefordert.⁵¹⁵

⁵⁰⁷ ECCHR 2011: Nationale Kontaktstellen im Vergleich – Best Practice im OECD-Beschwerdeverfahren. S. 7ff.

⁵⁰⁸ UK National Contact Point 2013: UK NCP initial assessment: Complaint from Privacy International and others against Gamma International UK Ltd. <https://www.gov.uk/government/publications/uk-ncp-initial-assessment-complaint-from-privacy-international-and-others-against-gamma-international-uk-ltd> (abgerufen 20.12.2013).

⁵⁰⁹ UK National Contact Point: UK NCP Steering Board. <https://www.gov.uk/uk-national-contact-point-for-the-organisation-for-economic-co-operation-and-development-oecd-guidelines-for-multinational-enterprises#uk-ncp-steering-board> (abgerufen 20.12.2013); National Contact Point Norway: NCP Norway. <http://www.responsible-business.no/en/om-oss/ncp-norway/> (abgerufen 20.12.2013); Ministry of Foreign Affairs Netherlands: National Contact Point OECD Guidelines. <http://www.oesorichtlijnen.nl/en/national-contact-point> (abgerufen 20.12.2013).

⁵¹⁰ BMAS 2010. S. 24.

⁵¹¹ Responsible Business Conduct: The Mediation and Complaints-Handling Institution for Responsible Business Conduct. <http://businessconduct.dk/> (abgerufen 20.12.2013); OECD Watch 2012: OECD Watch welcomes Denmark's strengthened NCP. <http://oecdwatch.org/news-en/oecd-watch-welcomes-denmark2019s-strengthened-ncp> (abgerufen 20.12.2013).

⁵¹² Bündnis 90/Die Grünen 2010: Menschenrechtsschutz bei den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen stärken. Antrag. Drucksache 17/4196. SPD 2011: Die Revision der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als Chance für einen stärkeren Menschenrechtsschutz nutzen. Antrag. Drucksache 17/4668.

⁵¹³ BMWi 2012: Jahresbericht der deutschen NKS Juli 2011–Juni 2012. S. 23.

⁵¹⁴ OECD 2011: OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Erläuterungen zu dem Umsetzungsverfahren, Ziffer 37.

⁵¹⁵ Siehe die oben genannten Anträge von Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 17/4196) und SPD (Drucksache 17/4668) sowie von der Linken 2011: Verpflichtender Menschenrechtsschutz bei den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen. Drucksache 17/4669.

Tabelle 5: Übersicht der in Deutschland eingereichten OECD-Beschwerdefälle (Stand: Dezember 2013)

Beteiligte Parteien

Russische und brasilianische Staatsbürgerin gegen Tochtergesellschaften eines deutschen Chemiekonzerns in Brasilien und Russland
Indonesischer Gewerkschaftsverband und IndustrieALL gegen HeidelbergCement
Kekeritz gegen C&A, KiK und Karl Rieker
European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) et al. gegen Trovicor
UNI Global Union und International Transport Workers' Federation gegen Deutsche Post/DHL
Indonesischer Staatsbürger gegen deutschen Automobilzulieferer
Communications Workers of America (CWA), ver.di und UNI Global Union gegen Deutsche Telekom
European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) et al. gegen Otto Stadtlander
Saami Council gegen KfW IPEX-Bank
Greenpeace Deutschland gegen Vattenfall
Neuseeländische Gewerkschaft EMPU gegen Hochtief
FIAN und Wake Up and Fight for Your Rights gegen Neumann Kaffee Gruppe
Gesellschaft für bedrohte Völker gegen Volkswagen
Transparency International (TI) Deutschland gegen 57 deutsche Unternehmen
Germanwatch gegen Volkswagen
TI Deutschland gegen Ratiopharm
TI Deutschland gegen Ratiopharm
Scientific, Industrial & Environmental Consultants GmbH gegen Daimler Chrysler
Krall gegen A. Knight International Ltd. (Karl Heinz Albers)
Germanwatch et al. gegen Bayer CropScience
Coordination gegen BAYER-Gefahren gegen H.C.Starck
Deutscher Gewerkschaftsbund gegen Bayer
Greenpeace Deutschland gegen West LB
Urgewald et al. gegen BP Deutschland
Kampagne für Saubere Kleidung gegen Adidas
Germanwatch gegen Continental
Greenpeace gegen TotalFinaElf

Quelle: Eigene Darstellung von Germanwatch⁵¹⁶

Eingereicht von:

- Nichtregierungsorganisation(en)
- Gewerkschaft(en)
- Unternehmen
- Einzelperson(en)

⁵¹⁶ Die Darstellung beruht auf Angaben der Datenbank der OECD (<http://mneguidelines.oecd.org/database/>), den Informationen der deutschen Kontaktstelle (<http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Internationale-Gremien/oecd-leitsaetze,did=429912.html>), der Falldatenbank des zivilgesellschaftlichen Netzwerks OECD Watch (www.oecdwatch.org), der Falldatenbank des gewerkschaftlichen Beratungsausschusses bei der OECD, TUAC (<http://www.tuacoeedmneguidelines.org/Cases.asp>) sowie weiteren Informationen einzelner Beschwerdeführer. Nichtöffentliche Informationen sind verschlüsselt dargestellt.

Beschwerdegrund	Beschwerde vom	Status
Unrechtmäßige Entlassung und Verstoß gegen Arbeitnehmerrechte	05.06.2013	Abgelehnt bzw. weitergeleitet ¹
Vereinigungsfreiheit, Repressalien und Gewalt gegen Gewerkschaften	29.05.2013	Eingereicht
Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Brandkatastrophe in Tazreen-Fabrik in Dhaka/Bangladesch	13.05.2013	Teilweise angenommen ²
Produktion und Wartung von Überwachungssoftware für arabischen Golfstaat Bahrain	06.02.2013	Teilweise angenommen
Vereinigungsfreiheit, Verhandlungen über Tarifvertrag, Entlassungen wegen Gewerkschaftsaktivitäten	21.11.2012	Angenommen
Menschenrechtsverletzung und Diskriminierung im Rahmen einer Entlassung	17.09.2012	Abgelehnt
Verletzung des Rechts auf Gewerkschaftsfreiheit in den USA und Montenegro	12.07.2011	Weitergeleitet ³
Kinderarbeit in der Lieferkette von Baumwolle in Usbekistan	25.10.2010	Abgeschlossen ⁴
Verletzung der Indigenenrechte der schwedischen Saami durch Windparkprojekt	16.04.2010	Weitergeleitet ⁵
Verstöße gegen Umweltrichtlinien und Informationspflicht in Deutschland	29.10.2009	Abgelehnt
Unterminierung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen durch Nutzung abhängiger Auftragnehmer	28.09.2009	Abgelehnt
Gewaltsame Vertreibungen im Zusammenhang mit einer Kaffeeplantage in Uganda	15.06.2009	Abgeschlossen ⁶
Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen in Tibet durch die Unterstützung des olympischen Fackellaufs	28.04.2008	Abgelehnt
Korruption im Rahmen des „Oil for Food“-Programms der UN im Irak	05.06.2007	Abgelehnt
Klimaauswirkungen von Unternehmenspolitik und Produktpalette	07.05.2007	Abgelehnt
Unethisches Marketing in Deutschland, Belgien, Kanada, Spanien etc.	18.07.2006	Abgelehnt
Unethisches Marketing in Deutschland	20.04.2006	Abgelehnt
Verletzung der OECD-Leitsätze im Zusammenhang mit Auftragsvergabe in Turkmenistan	01.02.2005	Abgelehnt
Rohstoffabbau von Coltan in der Konfliktregion Demokratischen Republik Kongo	Nov. 2004	Abgelehnt
Kinderarbeit in der Lieferkette der Baumwollsamenerzeugung in Indien	11.10.2004	Abgeschlossen ⁷
Unterstützung des Konflikts in der Demokratischen Republik Kongo durch den Kauf von Coltan	02.10.2003	Abgelehnt
Gewerkschaftsrechtsverletzung auf den Philippinen	27.06.2003	Abgeschlossen ⁸
Menschenrechts- und Umweltauswirkungen der Finanzierung einer Öl-Pipeline in Ecuador	15.05.2003	Abgelehnt
Auswirkungen der BTC-Öl-Pipeline in Aserbaidschan, Georgien und der Türkei	29.04.2003	Abgelehnt
Verletzung von Arbeitsstandards in der indonesischen Zulieferkette	05.09.2002	Abgeschlossen ⁹
Gewerkschaftsrechtsverletzungen in Mexiko	27.05.2002	Weitergeleitet ¹⁰
Menschenrechtsverletzungen und Umweltverschmutzung bei Ölförderung der russischen Zulieferer	10.04.2002	Abgelehnt

- 1.) Beschwerde Russland: abgelehnt, Beschwerde Brasilien: weitergeleitet
- 2.) Beschwerden Karl Rieker und KiK teilweise angenommen, Beschwerde C&A weitergeleitet
- 3.) Beschwerde USA: an NKS in USA weitergeleitet, dort Verfahren beendet; Montenegro: offen
- 4.) Abschlusserklärung der NKS, Verfahrenskritik von ECCHR
- 5.) Weitergeleitet an schwedische NKS, dort abgelehnt
- 6.) Abschlusserklärung der NKS, nicht einvernehmlicher Abschluss der Beschwerde, Stellungnahme von FIAN Deutschland

- 7.) Abschlusserklärung der NKS, Aktionsplan verabschiedet, Verfahrenskritik seitens der NGOs
- 8.) Abschlusserklärung der NKS, gütliche Einigung
- 9.) Abschlusserklärung der NKS, abgeschlossen mit „Aussage gegen Aussage“, Stellungnahme der Kampagne für Saubere Kleidung
- 10.) Nach Mexiko weitergeleitet, deutsche NKS flankierend tätig geworden parallel zu untätiger mexikanischer Kontaktstelle, Lösung außerhalb des Verfahrens