



Empfehlungen an die Bundesregierung zur Einführung eines effektiven Beschwerdemechanismus im Rahmen der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

September 2014

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte fordern von Staaten, den Zugang zu effektiven Rechtsmitteln zu gewährleisten. Für den Fall, dass Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, hat der Staat als Folge seiner staatlichen Schutzpflicht den Zugang zu Beschwerdeverfahren und effektivem Rechtsschutz sicher zu stellen. Geschädigte von Menschenrechtsverletzungen sollen die Möglichkeit erhalten, über wirksame Mechanismen eine Streitbeilegung und Wiedergutmachung zu verlangen. Dies kann sowohl über gerichtliche wie außergerichtliche Wege geschehen.¹ Die Leitprinzipien sehen dafür gewisse Mindestkriterien bezüglich Qualität, Wirksamkeit und Transparenz vor.²

Während die rechtlichen Voraussetzungen für gerichtliche Wiedergutmachungsverfahren auf internationaler Ebene noch geschaffen werden müssen, bieten die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (nachfolgend OECD-Leitsätze) mit dem vorgesehenen Beschwerdemechanismus einen Soft-Law-Ansatz.

Sie stellen insofern eines der wichtigsten Instrumente zur Förderung verantwortungsvoller Unternehmensführung dar, als sie den Betroffenen von unverantwortlichem Unternehmenshandeln und Nichtregierungsorganisationen einen Beschwerdemechanismus auf Regierungsebene eröffnen. Nach derzeitiger Praxis genügt dieser Mechanismus jedoch den Anforderungen der UN-Leitprinzipien nicht. Diese regeln, dass das Beschwerdeverfahren legitim, berechenbar, ausgewogen und transparent sein muss. Denn es bedarf eines fairen Verfahrens, das das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Unternehmen und Betroffenen

¹ UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Leitprinzipien 27 und 28.

² UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Leitprinzip 31.

ausgleichen kann. Nur so entsteht Raum für eine konstruktive Auseinandersetzung zwischen den Interessen der Betroffenen und denen des Unternehmens.

Vertreter der Zivilgesellschaft kritisieren seit geraumer Zeit den Ablauf des Beschwerdeverfahrens in Deutschland. Die Erfahrungen mit bislang etwa 30 Beschwerdefällen zeigen, dass der Mechanismus in vieler Hinsicht unzulänglich ist.³ Die Kritik betrifft einerseits die Struktur der Nationalen Kontaktstelle (nachfolgend NKS), die für die Anwendung der OECD-Leitsätze zuständig ist und andererseits die Durchführung des Beschwerdeverfahrens. Die strukturelle Kritik bezieht sich auf den Aufbau der NKS und deren Ansiedlung im Bundeswirtschaftsministerium im Referat für Auslandsinvestitionen. Nichtregierungsorganisationen sehen darin einen potenziellen Interessenkonflikt, den auch der frühere UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, kritisiert hat.⁴ Zudem ergeben sich aus den bisherigen Erfahrungen mit der Arbeitsweise der deutschen NKS eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen für den Ablauf des Verfahrens.

Damit die Leitsätze ihr Potenzial in Deutschland zukünftig besser entfalten können, schlagen wir, als im Arbeitskreis OECD-Leitsätze bei der NKS in Deutschland vertretene Nichtregierungsorganisationen, der Bundesregierung drei – zum Teil alternative – wesentliche Reformschritte vor. Wir regen zudem an, diese auch im Rahmen eines Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu diskutieren.

1. Unabhängigkeit der NKS

Um die Unparteilichkeit der NKS zu gewährleisten, sollte sie nicht länger in der Abteilung für Außenwirtschaftsförderung des Bundeswirtschaftsministeriums angesiedelt sein. Deren vorrangiges Ziel ist es, Unternehmensinteressen bei der Erschließung und Sicherung ausländischer Märkte zu vertreten. Eine unabhängige NKS würde dem Anschein der Parteilichkeit entgegenwirken und das Vertrauen betroffener Gruppen in das Verfahren stärken. Dies entspricht auch den in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte festgelegten Kriterien für die Effektivität außergerichtlicher Beschwerdemechanismen. Einen wesentlichen Beitrag dazu könnte die Einrichtung einer institutionell unabhängigen NKS leisten. Bei einer institutionell unabhängigen Kontaktstelle bearbeiten externe Experten, die nicht Mitglied der Regierung sind, die Beschwerdefälle. Derzeit gibt es in zwei Ländern solche unabhängigen Kontaktstellen – in den Niederlanden (seit 2007) und in Norwegen (seit 2011).⁵

³ Vgl. ECCHR Positionspapier: Nationale Kontaktstellen im Vergleich - Best Practice im OECD-Beschwerdeverfahren, 2011, <http://www.ecchr.de/index.php/usbekistan.html>; Germanwatch und MISEREOR: Globales Wirtschaften und Menschenrechte – Deutschland auf dem Prüfstand, 2014, <http://germanwatch.org/de/8225>.

⁴ <https://germanwatch.org/de/download/2272.pdf>.

⁵ Weitere Informationen zu beiden Kontaktstellen finden sich auf den Webseiten der jeweiligen NKS sowie auch in den Abschlussberichten der Peer Reviews (Niederlande 2010: <http://www.oesorichtlijnen.nl/en/organisation/peer-review>; Norwegen 2013: <http://www.responsiblebusiness.no/files/2014/02/Peer-review-report-NCP-Norway.pdf>) sowie in der Studie Knopf, Jutta et al. 2013: Unternehmensverantwortung für Menschenrechte. Berlin.

Beispiel: Die niederländische NKS

Die niederländische NKS besteht aus drei Säulen: einem Gremium von unabhängigen Experten, einem Beirat von Ministeriumsvertretern und einem Sekretariat. Der Minister für Außenhandel, angesiedelt im Wirtschaftsministerium, ist für das Funktionieren der NKS verantwortlich.

- **Unabhängige Experten als Hauptakteure**

Das Gremium unabhängiger Experten ist der zentrale Akteur der niederländischen Kontaktstelle. Es hat vier Mitglieder, die das niederländische Wirtschaftsministerium beruft. Die vier Mitglieder werden auf Grundlage ihrer Erfahrungen in einer der Stakeholdergruppen im Bereich der Unternehmensverantwortung ausgewählt, ohne dass sie die jeweilige Stakeholdergruppe vertreten. Diese Experten bekleiden eine unabhängige Teilzeitposition und werden auf Honorarbasis bezahlt.

- **Beirat von Ministeriumsvertretern**

Ein Beirat von vier Ministeriumsvertretern unterstützt die Arbeit der unabhängigen Experten. Zu dem Beirat gehören jeweils ein Vertreter des Wirtschaftsministeriums, des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, des Ministeriums für Wohnen, Raumplanung und Umwelt sowie des Ministeriums für Soziales und Arbeit. Die unabhängigen Experten beziehen den Beirat insbesondere bei Beschwerdefällen ein.

- **Sekretariat**

Das Sekretariat ist im Wirtschaftsministerium angesiedelt und neben der Unterstützung der Arbeit der anderen beiden Säulen auch für die Verbreitung der OECD-Leitsätze zuständig. Im Sekretariat sind drei Personen angestellt, die insgesamt zwei Vollzeitstellen innehaben.

Ergänzend zu dieser Struktur hält die niederländische NKS zwei Stakeholdertreffen pro Jahr ab, zu denen Vertreter von einzelnen Unternehmen sowie von Unternehmensverbänden, von Gewerkschaften, von NGOs und von Regierungsinstitutionen eingeladen werden.

2. Aufsichtsgremium für NKS

Eine Alternative zu einer unabhängigen NKS ist die Einrichtung eines Aufsichtsgremiums („steering board“). Ein solches Gremium sollte sich aus Vertretern von Ministerien, Wirtschaft, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen zusammensetzen. Es könnte den bisherigen „Arbeitskreis OECD-Leitsätze“ ersetzen, der bislang keine Kompetenzen gegenüber der NKS hat. Wenn das Gremium mit entsprechenden Weisungsbefugnissen gegenüber der NKS ausgestattet wird, könnte es gewährleisten, dass alle Interessen ausgewogen berücksichtigt werden und sich die Arbeitsweise der NKS entscheidend verbessert. Zudem könnte es auch zu einer größeren Akzeptanz des Beschwerdeverfahrens in der Zivilgesellschaft beitragen. Großbritannien hat nach einer umfassenden Umstrukturierung im Jahr 2007 gute Erfahrungen mit einem solchen Aufsichtsgremium gemacht.

Beispiel: Die britische NKS

Die britische NKS ist im Wirtschaftsministerium, dem Department for Business, Innovation and Skills (BIS) angesiedelt. Die Beamten des BIS bearbeiten alle operativen Angelegenheiten, einschließlich der Beschwerdefälle. Hierfür wurden drei Vollzeitstellen eingerichtet. Die Arbeit der britischen NKS wird von einem Lenkungsausschuss aus Vertretern von Ministerien und externen Mitgliedern umfassend betreut.

Der Lenkungsausschuss

- **Struktur und Zusammensetzung**

Den Vorsitz des „Lenkungsausschusses“ hält ein leitender Beamter des BIS. In dem Ausschuss sitzen zudem Vertreter des Außenministeriums, des Entwicklungs- und Arbeitsministeriums sowie der Abteilungen Handel und Investitionen sowie Exportgarantien. Weitere Ressorts werden je nach Themengebiet auf ad-hoc-Basis einbezogen. Desweiteren umfasst der Lenkungsausschuss vier externe Vertreter aus Wirtschaft, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft. Der Ausschuss kann zudem je nach Thema externe Experten zur Beratung heranziehen. Das BIS fungiert als Sekretariat des Lenkungsausschusses.

- **Kompetenzen**

Der Lenkungsausschuss entscheidet nicht inhaltlich über die Fälle. Seine Kompetenzen liegen vielmehr im Bereich des Verfahrens.⁶ Hier soll er die Effektivität der Arbeit der NKS überwachen und sicherstellen, dass die Verfahren korrekt, fair und im Einklang mit dem britischen Verfahrensleitfaden geführt werden. Änderungen des Verfahrens müssen mit ihm abgestimmt werden. Der Lenkungsausschuss prüft auch Fragen zur Anwendung der Leitsätze und erteilt auf Anfrage der NKS Ratschläge zur Verfahrensführung, wenn neue oder strittige Fragen aufkommen. Er prüft Vorschläge zur Klarstellung oder Verbesserung der Leitsätze, die dem Investment Committee vorgetragen werden sollen. Er kann den Ministerien auch entsprechende Vorschläge machen. Eine weitere maßgebliche Aufgabe ist es, Anträge auf Überprüfung einer Entscheidung (vgl. unten) im Hinblick auf Verfahrensfragen zu bearbeiten.

- **Das Überprüfungsverfahren**

Beschwerdeführer können den Lenkungsausschuss anrufen, um Ablehnungsentscheidungen oder Abschlusserklärungen der NKS überprüfen zu lassen. Hierbei können sie sich jedoch ausschließlich auf Verfahrensfragen stützen. Der Ausschuss überprüft die Fragen und weist die NKS gegebenenfalls an, Unregelmäßigkeiten im Verfahren zu korrigieren oder gibt Empfehlungen, wie solche in Zukunft vermieden werden können.

⁶ Terms of Reference and Explanation of the Role of the NCP Steering Board, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31819/10-1329-terms-of-reference-ncp-steering-group.pdf.

3. Verfahrensvorschläge für eine neu strukturierte Kontaktstelle

Eine idealerweise nach Vorschlag 1. oder alternativ nach Vorschlag 2. umstrukturierte NKS sollte mindestens auf folgenden Ebenen verfahrensmäßige Veränderungen vornehmen:

a) Transparentes, berechenbares und unparteiliches Verfahren

- Ein Verfahrensleitfaden sollte die einzelnen Verfahrensschritte detailliert festlegen, wie es bspw. die britische NKS handhabt.⁷ Dafür sollte der vorhandene „Leitfaden Beschwerdeverfahren“ aus dem Jahr 2010 überarbeitet und dabei auch an die im Jahr 2011 revidierten Leitsätze angepasst werden.
- Für die Bearbeitung der drei Verfahrensabschnitte – Entscheidung über die Annahme der Beschwerde, Vermittlungsverfahren und Abgabe einer Abschlusserklärung – schreiben die OECD-Leitsätze einen konkreten Zeitrahmen fest. Der Verfahrensleitfaden der deutschen NKS enthält bereits einen entsprechenden Zeitrahmen. Die NKS sollte sich in der Arbeitspraxis daran orientieren und die Zeiten einhalten. Ist dies wegen besonderer Umstände ausnahmsweise nicht möglich, sollte die NKS den Parteien umgehend einen alternativen Zeitplan kommunizieren.
- Die NKS sollte im Verfahren größtmögliche Transparenz herstellen. Dafür sollte die NKS die Parteien fortlaufend über anstehende Schritte informieren. Zudem sollte die NKS, wie von ihr in Aussicht gestellt, die von den Beteiligten eingereichte Information der jeweils anderen Partei zukommen lassen. Geschäftsgeheimnisse können hiervon ausgenommen werden. Die NKS sollte ihre Entscheidung über die Annahme oder Ablehnung der Beschwerde in jedem Fall mit einer ausführlichen Begründung veröffentlichen. Dies handhabt z.B. die britische NKS konsequent so.⁸ Kommt die NKS zu dem Ergebnis, dass die Beschwerde abzulehnen ist, kann sie auf die Nennung des Unternehmens verzichten.
- Die NKS sollte den Zugang zu dem Beschwerdemechanismus nicht durch quasi-juristische Anforderungen an die Beweiserbringung ungebührlich erschweren, sondern den Standard an Sinn und Zweck eines freiwilligen Mediationsverfahrens anpassen.
- Die NKS sollte in ihren Abschlusserklärungen erläutern, inwiefern Verstöße gegen die Leitsätze festgestellt wurden und entsprechende Empfehlungen an das Unternehmen abgeben. Die Möglichkeit hierzu sehen die Leitsätze ausdrücklich vor. Der deutsche

⁷ UK NCP Procedures for Dealing with Complaints brought under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/270577/bis-14-518-procedural-guidance.pdf.

⁸ UK National Contact Point case statements, <https://www.gov.uk/government/collections/uk-national-contact-point-statements#initial-assessments>.

Verfahrensleitfaden hält die NKS unter bestimmten Voraussetzungen sogar ausdrücklich an, Empfehlungen abzugeben.⁹

b. Vertrauensvolle und effektive Mediationsgespräche

- Die Mediationsverhandlungen sollten externe Mediatoren führen. Die NKS sollte vorab mindestens zwei Mediatoren vorschlagen, von denen die Parteien gemeinsam einen auswählen. Die Parteien sollten vor Beginn der Verhandlungen mit dem Mediator die Rahmenbedingungen für die Gespräche erarbeiten.
- Beide Parteien sollten vor Beginn der Gespräche festlegen, welche Personen an dem Termin teilnehmen und dies der anderen Partei bekanntgeben. Die NKS sollte darauf hinwirken, dass Unternehmen sich in den Gesprächen nicht allein von externen Rechtsanwälten vertreten sondern entscheidungsbefugte Unternehmensvertreter teilnehmen lassen.
- Die NKS sollte sich vor oder während der Mediationsgespräche nicht inhaltlich zu den Forderungen der Beschwerde äußern.
- Die Mediationsverhandlungen sollten ausschließlich unter Beteiligung von Parteien und Mediator und nur in Ausnahmefällen auch weiteren Regierungsbeamten erfolgen.

c. Umsetzung der Verfahrensergebnisse

- Um zu überprüfen, dass Unternehmen sich an Vereinbarungen oder Empfehlungen halten, sollte ein verbindliches Follow-up-Verfahren mit anschließendem öffentlichen NKS-Statement vorgesehen sein. Die britische NKS macht Follow-up-Statements in Bezug auf die Einhaltung von Empfehlungen.¹⁰ Auch der deutsche Verfahrensleitfaden sieht für bestimmte Fälle vor, die Öffentlichkeit über die Fortschritte des Unternehmens zu informieren.¹¹ Dies sollte sie als Standard in den Verfahrensleitfaden aufnehmen.
- Um die Wirksamkeit der Leitsätze zu erhöhen, sollten gewisse Sanktionen eingeführt werden. Dies wäre auch von den OECD-Leitsätzen erfasst. Die NKS werden in den Erläuterungen zu den Leitsätzen ausdrücklich ermutigt, die betreffenden staatlichen

⁹ Leitfaden zum Verfahren in besonderen Fällen („Beschwerde“) bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 4.

¹⁰ UK NCP Procedures for Dealing with Complaints brought under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/270577/bis-14-518-procedural-guidance.pdf, S. 19.

¹¹ Leitfaden zum Verfahren in besonderen Fällen („Beschwerde“) bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 4.

Stellen über ihre Erklärungen und Berichte in Kenntnis zu setzen, wenn diese für deren Maßnahmen und Programme von Bedeutung sind.¹²

d. Sonstige strukturelle Empfehlungen

- Die personelle Ausstattung der NKS sollte den Erfordernissen angepasst werden, um Beschwerden im vorgegebenen Zeitrahmen erledigen zu können.
- Die NKS sollte sich regelmäßig einem Peer-Review unterziehen. Das würde bedeuten, dass andere NKS die Arbeit der deutschen Kontaktstelle untersuchen und bewerten. Der im Juni 2012 von der deutschen NKS angekündigte freiwillige Peer Review¹³ sollte baldmöglichst umgesetzt werden.
- Die NKS sollte jährlich nicht nur an die OECD, sondern auch an den Deutschen Bundestag berichten.
- Die Struktur und Arbeitsweise der NKS und des Aufsichtsgremiums sollten in einem Gesetz festgeschrieben sein. In Dänemark hat 2012 erstmals ein Parlament die Tätigkeit der NKS auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. In dem Gesetz ist unter anderem festgeschrieben, dass die NKS auch selbständig in Fällen Nachforschungen anstellen kann.¹⁴

Kontakt und weitere Informationen:

Cornelia Heydenreich, Germanwatch, heydenreich@germanwatch.org, 030/ 2888 3564

Yvonne Veith, ECCHR, veith@ecchr.eu, 030/ 400 485 90

¹² OECD 2011: OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Erläuterungen zu dem Umsetzungsverfahren, Ziffer 37.

¹³ BMWi 2012: Jahresbericht der deutschen NKS Juli 2011-Juni 2012. S. 23.

<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/oecd-nks-jahresbericht-juli-2011-2012,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

¹⁴ Responsible Business Conduct: The Mediation and Complaints-Handling Institution for Responsible Business Conduct. <http://businessconduct.dk/>; OECD Watch 2012: OECD Watch welcomes Denmark's strengthened NCP. <http://oecdwatch.org/news-en/oecd-watch-welcomes-denmark2019s-strengthened-ncp>.