

Menschenrechtliche Pflichten von multinationalen Unternehmen in den OECD-Leitsätzen: Taking Human Rights More Seriously?

Markus Krajewski/Marzieh Bozorgzad**/Ronja Heß****

Abstract	310
I. Einleitung	310
II. Die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen	313
1. Entstehung und weitere Entwicklung	313
2. Unternehmensverantwortung für Menschenrechte	315
3. Einschlägige Menschenrechte	316
4. Anwendung der OECD-Leitsätze durch Nationale Kontaktstellen	317
5. Verfahren vor der deutschen NKS	319
III. Das menschenrechtliche “soft case law” der deutschen NKS seit 2011	321
1. Überblick über die einschlägigen Verfahren	321
2. <i>ECCHR u.a. v. Stadtlander</i>	322
3. <i>UNI und ITF v. DHL</i>	325
4. <i>ECCHR u.a. v. trovicor</i>	327
5. <i>Uwe Kekeritz v. KiK u.a.</i>	328
6. Ergebnisse	332
IV. Reformbedarf und Reformoptionen	334
1. Allgemeine Reform der OECD-Leitsätze und der NKS-Verfahren	334
2. Reform der deutschen NKS und ihrer Verfahren	336
V. Zusammenfassung und Ausblick	339

* Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Völkerrecht der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

** Rechtsreferendarin am Hanseatischen Oberlandesgericht Hamburg.

*** Studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Völkerrecht der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Der Beitrag entstand im Rahmen des DFG-geförderten Projekts “Menschenrechte als Maßstab des transnationalen Wirtschaftsrechts”. Eine erste Fassung wurde auf dem Auftaktworkshop des Projekts am 12.6.2015 vorgestellt. Der Beitrag beruht in Teilen auf einem am 24.2.2015 geführten Experteninterview der Autorinnen *Bozorgzad* und *Heß* mit den Mitarbeitern der deutschen Nationalen Kontaktstelle, Dr. *Malte Hauschild* und *Petra Campanelli*, denen wir herzlich für ihre Zeit und Unterstützung danken. Für hilfreiche Anmerkungen und Kommentare danken wir ferner *Christine Kaufmann*, *Markus Kaltenborn*, *Karsten Nowrot* und *Yvonne Veith*. Alle hier vertretenen Ansichten geben ausschließlich die Auffassungen der Verfasser wieder.

ZaöRV 76 (2016), 309-340

Abstract

Die 2011 verabschiedeten Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte (UN-Leitprinzipien) werden derzeit in Nationalen Aktionsplänen konkretisiert und umgesetzt. Gleichzeitig werden auf internationaler Ebene Initiativen weiterverfolgt, um verbindliche menschenrechtliche Unternehmenspflichten zu begründen. In beiden Kontexten ist die Konkretisierung der menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung von zentraler Bedeutung. Die Anwendung der OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen in der Fallpraxis der Nationalen Kontaktstellen kann hierzu einen wertvollen Beitrag leisten, da die revidierten OECD-Leitsätze auf den UN-Leitprinzipien beruhen. Das von den Nationalen Kontaktstellen geschaffene "soft case law" enthält ein erhebliches Konkretisierungspotenzial für die UN-Leitprinzipien. Der Beitrag untersucht die jüngere menschenrechtsrelevante Praxis der deutschen Nationalen Kontaktstelle vor diesem Hintergrund. Es kann gezeigt werden, dass die Fallpraxis Inhalt und Reichweite der menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung näher ausgestaltet. Zugleich zeigen sich jedoch auch materielle und prozedurale Defizite. Der Beitrag schließt daher mit einigen konkreten Reformvorschlägen.

I. Einleitung

Die bereits seit Langem geführte Debatte über menschenrechtliche Pflichten von multinationalen Unternehmen hat vor wenigen Jahren eine neue Dynamik erhalten. Zentraler Bezugspunkt der Debatte sind die im Juni 2011 durch den Menschenrechtsrat verabschiedeten UN-Leitprinzipien.¹ Die UN-Leitprinzipien werden derzeit in den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen durch Nationale Aktionspläne umgesetzt. Deutschland hat den Prozess der Erstellung eines Nationalen Aktionsplans erst im November

¹ Human Rights Council, Resolution 17/4, Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, A/HRC/RES/17/4, 6.7.2011.

2014 begonnen.² Innerhalb von zwei Jahren soll nunmehr der Plan erarbeitet und durch das Bundeskabinett verabschiedet werden.³

Mit Blick auf die sog. Zweite Säule der UN-Leitprinzipien, die unternehmerische Verantwortung (responsibility to respect), stellt sich die Frage, wie menschenrechtliche Verpflichtungen der Unternehmen konkretisiert werden können. Dabei ist es entscheidend, dass Anforderungen entwickelt werden, die Unternehmen in den jeweiligen Kontexten Anhaltspunkte und Maßstäbe für konkrete Entscheidungen bieten. Hierzu kann auf das Erfahrungsreservoir und den Wissensspeicher der Leitsätze der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für Multinationale Unternehmen (OECD-Leitsätze) und ihre Anwendung zurückgegriffen werden. Die bereits seit 1976 bestehenden Leitsätze wurden im Mai 2011 nahezu zeitgleich mit der Verabschiedung der UN-Leitsätze erheblich überarbeitet und neu gefasst.⁴ Das neu in die OECD-Leitsätze eingefügte Kap. IV zu Menschenrechten beruht im Wesentlichen auf den UN-Leitprinzipien.⁵ Die besondere Eignung der OECD-Leitsätze für die erforderliche Konkretisierung der unternehmerischen Verantwortung bezüglich der Menschenrechte ergibt sich aus dem Implementierungsmechanismus der OECD-Leitsätze. Anders als die UN-Leitprinzipien, die im Wesentlichen auf eine Umsetzung durch nationale Regeln angelegt sind, werden die OECD-Leitsätze durch eigene Verfahren vor den sogenannten Nationalen Kontaktstellen (NKS) in konkreten Einzelfällen zur Geltung gebracht. Die entsprechende Praxis der NKS trägt so einerseits zur Konkretisierung der OECD-Leitsätze bei und zeigt andererseits auf, welche Anforderungen in bestimmten Situationen an Unternehmen gestellt werden können. Soweit sich diese Praxis der Nationalen Kontaktstellen auf Unternehmenspflichten im Be-

² Andere EU-Staaten wie Dänemark, Finnland, Italien, Litauen, Niederlande, Spanien und das Vereinigte Königreich haben entsprechende Pläne bereits verabschiedet. Die Schweiz hat 2013 mit der Erarbeitung eines Plans begonnen. Siehe Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, State National Action Plans, im Internet unter <<http://www.ohchr.org>>.

³ Auswärtiges Amt, Prozessvorschlag für einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten in Deutschland, 20.3.2015, im Internet unter <<http://www.auswaertiges-amt.de>>.

⁴ OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises, 25.5.2011.

⁵ K. Weidmann, Der Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte, 2014, 211 f.; S. Robinson, International Obligations, State Responsibility and Judicial Review Under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises Regime, *Utrecht Journal of International and European Law* 30 (2014), 68 (70); A. L. Santner, A Soft Law Mechanism for Corporate Responsibility: How the Updated OECD Guidelines for Multinational Enterprises Promote Business for the Future, *The George Washington International Law Review* 43 (2011), 375 (383).

reich der Menschenrechte bezieht, kann sie auch Impulse für die Konkretisierung der UN-Leitprinzipien entfalten.⁶ Dazu müssten die Nationalen Kontaktstellen den menschenrechtlichen Ansatz der OECD-Leitsätze allerdings ernster nehmen als dies in der Vergangenheit der Fall war.

Der vorliegende Beitrag untersucht anhand der jüngeren Praxis der deutschen Nationalen Kontaktstelle, ob und in welchem Umfang die Anwendung der OECD-Leitsätze auf konkrete Fälle Potenzial dafür bietet, menschenrechtliche Pflichten von Unternehmen näher auszugestalten und damit auch zu einer Weiterentwicklung und Operationalisierung der UN-Leitprinzipien beizutragen. Die OECD-Leitsätze stellen kein bindendes Recht dar, das im Wege der Subsumtion durch die NKS auf einen Fall "angewandt" wird, sondern sind internationales "soft law". Die bestehende Fallpraxis der NKS kann daher als eine Art "soft case law" angesehen werden, welches induktiv zur genaueren Ausgestaltung der menschenrechtlichen Anforderungen an multinationale Unternehmen herangezogen werden kann.⁷ Die Verfahren der NKS eignen sich dabei insbesondere deshalb für eine derartige Konkretisierung, da sie aufgrund ihrer konsensorientierten Methode vor allem dann zu einem Ergebnis kommen, wenn die jeweils postulierten menschenrechtlichen Anforderungen an die Unternehmen von diesen auch praktisch umsetzbar sind. Aber auch in Fällen, in denen kein Konsens erzielt wurde und die NKS eine einseitige Erklärung abgab, sind die Ausführungen der NKS stets an den Besonderheiten des Falls und dem Postulat unternehmerischer Praktikabilität orientiert. Dieser Maßstab ist zwar nicht notwendigerweise immer der aus menschenrechtlicher Sicht optimale Standard, stellt aber einen Pflichtenumfang dar, der in jedem Fall erfüllt werden kann.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Der erste Abschnitt erläutert die materiellen Grundsätze des Menschenrechtskapitels der OECD-Leitsätze, das Verfahren vor den Nationalen Kontaktstellen und speziell die Praxis der deutschen NKS (II.). Auf dieser Grundlage werden anschließend vier von der deutschen NKS zwischen 2010 und 2015 behandelte Beschwerden mit menschenrechtlichen Bezügen näher dargestellt (III.). Dabei wird insbesondere auf die Aussagen der NKS eingegangen, aus denen Elemente einer Konkretisierung menschenrechtlicher Pflichten multinationaler Unternehmen abgeleitet werden können. Die dargestellten Fälle zeigen auch den Re-

⁶ Auf dieses Potenzial der Anwendung der OECD-Leitsätze wies unlängst auch der ehemalige UN-Sonderberichterstatter für Wirtschaft und Menschenrechte *John Ruggie* hin, s. *J. Ruggie/T. Nelson*, Human Rights and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Normative Innovations and Implementation Challenges, Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 66, Mai 2015, 6.

⁷ *K. Weidmann* (Anm. 5), 309: "case based-approach".

formbedarf der deutschen NKS und ihres Verfahrens auf, wenn dieses zur Weiterentwicklung von menschenrechtlichen Unternehmenspflichten im Sinne der UN-Leitprinzipien beitragen soll. Daher wird auf Reformüberlegungen im Anschluss eingegangen (IV.). In diesem Kontext werden auch die aktuellen Reformüberlegungen zur NKS, die im Rahmen des deutschen Nationalen Aktionsplanprozesses angestellt werden, erläutert und bewertet. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf künftigen Forschungsbedarf (V.).

II. Die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen

1. Entstehung und weitere Entwicklung

Die erstmals 1976 verabschiedeten Leitsätze für Multinationale Unternehmen der OECD sind Teil der OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen.⁸ Sie gelten heute in den 34 OECD-Mitgliedsstaaten sowie in zwölf weiteren Staaten als Maßstab für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln. Sie werden als rechtsunverbindliche Empfehlungen der 46 Teilnehmerstaaten an transnational tätige Unternehmen gerichtet. Da sie jedoch nicht nur bloße Moralvorstellungen oder allgemeine politische Empfehlungen enthalten, sondern quasi-rechtliche Verhaltensnormen aufstellen, werden die Unternehmenspflichten von der überwiegenden Meinung in der Literatur als “soft law” eingeordnet.⁹ Soweit teilweise der Begriff “soft law” abgelehnt wird und stattdessen

⁸ Zur institutionellen Einordnung *H. Brankamp*, Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen: Funktionsweise und Umsetzung, *MenschenRechtsMagazin* 15 (2010), 41 (42 ff.).

⁹ *J. Motte-Baumvol*, Le règlement des différends à l'intention des entreprises multinationales: quelques réflexions à partir des principes directeurs de l'OCDE, *RGDIP* 118 (2014), 303 (330); *R. Saner/L. Yiu*, Business Diplomacy Competence: A Requirement for Implementing the OECD's Guidelines for Multinational Enterprises, *The Hague Journal of Diplomacy* 9 (2014), 311 (324); *E. van der Zee*, Incorporating the OECD Guidelines in International Investment Agreements: Turning a Soft Law Obligation into Hard Law?, *Legal Issues of Economic Integration* 40 (2013), 33 (38); *L. Davarnejaj*, In the Shadow of Soft Law: The Handling of Corporate Social Responsibility Disputes under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, *Journal of Dispute Resolution* 28 (2011), 351 (358 ff.); *G. Schuler*, Effective Governance through Decentralized Soft Implementation: The OECD Guidelines for Multinational Enterprises, in: A. von Bogdandy/R. Wolfrum/J. von Bernstorff/P. Dann/M. Goldmann (Hrsg.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, 2010, 197 (203); *H. Bowman*, If I Had a Hammer: The OECD Guidelines for Multinational Enterprises as Another Tool to Protect Indigenous Rights to Land, *Pacific Rim Law & Policy Journal* 15 (2006), 703 (714); *A. Hennings*, Über das Verhältnis von Multinationalen Unternehmen zu

die OECD-Leitsätze als “völkerrechtsähnliche Normen”¹⁰ oder als Ausübung öffentlicher Gewalt (exercise of public authority)¹¹ bezeichnet werden, geht damit keine grundsätzlich andere rechtliche Qualifizierung der OECD-Leitsätze einher, sondern vielmehr eine Kritik an der Kategorie des “soft law”. Im Ergebnis stimmen alle Autoren darin überein, dass die OECD-Leitsätze für Unternehmen formal unverbindlich sind,¹² d. h. keine Rechtspflichten aufstellen, tatsächlich aber in hohem Maße verhaltenslenkend wirken können und quasi-rechtlich angewandt werden (können).¹³

Die OECD-Leitsätze wurden 2011 grundlegend überarbeitet.¹⁴ Dabei wurde der Anwendungsbereich der Leitsätze erweitert. Die Verantwortlichkeit der Unternehmen bezieht sich nun explizit auf alle Geschäftsbeziehungen, die mit der Geschäftstätigkeit, den Produkten oder Dienstleistungen des Unternehmens unmittelbar verbunden sind.¹⁵ Die zuvor geltende Beschränkung der Leitsätze auf Fälle, in denen ein Investitionsbezug (investment nexus) vorliegt, wurde somit fallengelassen. Diese Neuerung ist von zentraler Bedeutung, da vor 2011 eine Vielzahl von Beschwerden an dieser Voraussetzung scheiterte¹⁶ und nunmehr auch reine Lieferkettenbeziehungen in den Anwendungsbereich der Leitsätze fallen.¹⁷ Weiterhin wurde das Verfahren vor den von den Mitgliedsstaaten einzurichtenden Nationalen Kontaktstellen weiter konkretisiert und gestärkt. Schließlich wurde als eine der wichtigsten Änderungen ein neues Kap. IV eingeführt, in dem Erwartungen an multinationale Unternehmen in Hinblick auf Menschenrechte formuliert sind. Wie in den Erläuterungen zu Kap. IV ausgeführt,

Menschenrechten – Eine Bestandsaufnahme aus juristischer Perspektive 2009, 134; A. L. Santner (Anm. 5), 382. Zur Frage der Verbindlichkeit der Anwendung der OECD-Leitsätze durch die Mitgliedsstaaten der OECD s. ausführlich S. Robinson (Anm. 5), 75 ff.

¹⁰ K. Weidmann (Anm. 5), 398 ff.

¹¹ C. Schliemann, Procedural Rules for the Implementation of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises – A Public International Law Perspective, GLJ 13 (2012), 51 (60).

¹² Die formale Unverbindlichkeit besteht nur gegenüber den Unternehmen, die Staaten sind dagegen verpflichtet, die Leitsätze umzusetzen.

¹³ Ähnlich B. Egelund Olsen/K. Engsig Sorensen, Strengthening the Enforcement of CSR Guidelines: Finding a New Balance between Hard Law and Soft Law, Legal Issues of Economic Integration 41 (2014), 9 (33): “(...) the OECD Guidelines (...) have moved from a purely voluntary soft law instrument to being something which is at least approaching hard law.”

¹⁴ Zu der Überarbeitung der Leitsätze im Jahre 2000 siehe M. Klinkenberg, Die Leitsätze der OECD für multinationale Unternehmen – ein Vorbild für die neue Welthandelsrunde?, Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft 101 (2002), 421 ff. und S. Tully, The 2000 Review of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, ICLQ 51 (2001), 394 ff.

¹⁵ OECD, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen Ausgabe 2011, Kap. II, Ziff. 12.

¹⁶ L. Davarnejā (Anm. 9), 369 f.

¹⁷ OECD (Anm. 15), Kap. II, Erläuterungen Ziff. 14.

stützen sich diese Grundsätze auf das vom UN-Sonderberichterstatter für Wirtschaft und Menschenrechte *John Ruggie* erarbeitete Konzept von “Protect, Respect and Remedy”,¹⁸ das bei der Überarbeitung der Leitsätze eine entscheidende Rolle spielte.¹⁹ Bereits 2008 hatte die britische Nationale Kontaktstelle bei der Anwendung der OECD-Leitsätze von 2000 im Verfahren *Global Witness v. Afrimex* auf die entsprechenden Arbeiten *Ruggies* zurückgegriffen.²⁰

2. Unternehmensverantwortung für Menschenrechte

Das drei Säulen umfassende Konzept “Protect, Respect, Remedy” enthält neben der staatlichen Schutzpflicht (state duty to protect human rights) als erster Säule und dem Zugang zu Abhilfe (access to remedy) als dritter Säule, die Verantwortung der Unternehmen zur Beachtung von Menschenrechten (corporate responsibility to respect human rights) als zweite Säule.²¹ Kap. IV der OECD-Leitsätze ruft daher zunächst die staatliche Schutzpflicht für Menschenrechte in Erinnerung. Diese kann durch die menschenrechtliche Verantwortung der Unternehmen für Menschenrechte weder aufgehoben noch verringert werden.

Die Unternehmensverantwortung bedeutet, dass Unternehmen “eine Verletzung der Menschenrechte anderer vermeiden und negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte begegnen sollten, an denen sie beteiligt sind”.²² Mit dem Begriff der “negativen Auswirkungen” (adverse human rights impact) wird darauf abgestellt, inwiefern Aktivitäten eines Unternehmens ein Individuum vollständig oder teilweise daran hindern, seine Menschenrechte effektiv auszuüben.²³ Der Grundsatz, negativen Auswirkungen zu begegnen, umfasst einerseits die eigenen Aktivitäten eines Un-

¹⁸ Human Rights Council, Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, A/HRC/8/5, 7.4.2008.

¹⁹ OECD (Anm. 15), Kap. IV, Erläuterungen Ziff. 36.

²⁰ *Global Witness v. Afrimex*, Final Statement by the UK National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Afrimex (UK) Ltd, 28.8.2008, Abs. 64.

²¹ Human Rights Council, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, *John Ruggie*, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, A/HRC/17/31, 21.3.2011.

²² OECD (Anm. 15), Kap. IV, Erläuterungen Ziff. 37 f.

²³ High Commissioner of Human Rights of the United Nations, The Corporate Responsibility to Protect Human Rights, An Interpretative Guide, 2012, 5.

ternehmens (Tun und Unterlassen).²⁴ Andererseits sind aber auch solche Auswirkungen erfasst, die auf Geschäftsbeziehungen zurückgehen, welche in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Geschäftstätigkeiten, den Produkten oder den Dienstleistungen des Unternehmens stehen.²⁵ Unternehmen haben also dafür Sorge zu tragen, dass sich weder durch eigene Aktivitäten noch durch ihre Geschäftsbeziehungen, einschließlich ihrer Lieferbeziehungen, negative Auswirkungen auf einen in den OECD-Leitsätzen definierten Schutzbereich ergeben. Zudem sollen sie auf negative Auswirkungen angemessen reagieren, wenn diese dennoch auftreten.

Die OECD-Leitsätze verlangen mit Blick auf die unternehmerischen Pflichten drei Handlungskomplexe: Erstens sollen die Unternehmen eine Erklärung ausarbeiten, in der sie ihr Engagement zur Achtung der Menschenrechte formulieren. Zweitens sollen die Unternehmen je nach ihrer Größe, der Art und des Kontextes ihrer Geschäftstätigkeit und dem Ausmaß der Risiken von negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht (*due diligence*) nachkommen. Drittens sind schließlich Verfahren zu fördern, die eine Wiedergutmachung der negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte ermöglichen, wenn sich herausstellt, dass die Unternehmen diese Auswirkungen verursacht oder dazu beigetragen haben.²⁶

3. Einschlägige Menschenrechte

Die zu achtenden Menschenrechte zählt Kap. IV der OECD-Leitsätze nicht explizit auf, sondern verweist auf die "Internationale Menschenrechtscharta". Dazu zählen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR). Ebenso wird die International Labour Organization (ILO)-Erklärung über grundlegende Rechte und Pflichten bei der Arbeit von 1998 (ILO-Kernarbeitsnormen) genannt.²⁷ Ferner sollen unter Umständen auch die zusätzlichen Standards der spezielleren Menschenrechtsübereinkommen Beachtung finden. Dazu zählen Rechtsinstrumente zum Schutz der Rechte von indigenen Völkern, Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, Frauen, Kindern, Menschen mit

²⁴ OECD (Anm. 15), Kap. IV, Ziff. 2.

²⁵ OECD (Anm. 15), Kap. IV, Ziff. 3.

²⁶ OECD (Anm. 15), Kap. IV, Ziff. 4-6.

²⁷ OECD (Anm. 15), Kap. IV, Erläuterungen Ziff. 39.

Behinderungen sowie Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen.²⁸

In der Praxis der deutschen NKS haben die ILO-Kernarbeitsnormen bislang eine wesentliche Rolle gespielt: Sowohl im Verfahren *Kekeritz v. KiK*²⁹ als auch im Verfahren *UNI und ITF v. DHL*³⁰ wurde hierauf Bezug genommen. In diesem Kontext ist darauf zu verweisen, dass arbeitsrechtliche Menschenrechte im Kap. V der OECD-Leitsätze zu “Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern” einen eigenständigen Platz gefunden haben. Danach sind die Unternehmen aufgefordert, sich an internationale Arbeitsstandards, insbesondere die ILO-Kernarbeitsnormen zu halten. Da diese bereits vor 2011 Teil der OECD-Leitsätze waren, verfügen die NKS diesbezüglich über größere Erfahrungen. Kap. IV und V der Leitsätze von 2011 überschneiden sich zudem, so dass auch heute menschenrechtliche Beschwerden vor den NKS oft einen arbeitsrechtlichen Bezug aufweisen.

4. Anwendung der OECD-Leitsätze durch Nationale Kontaktstellen

Die OECD-Leitsätze verpflichten jede Regierung, die sich den Leitsätzen angeschlossen hat, eine Nationale Kontaktstelle einzurichten, die den Anforderungen der Sichtbarkeit, Zugänglichkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht genügt.³¹ Nationale Kontaktstellen bestehen seit 2001. Die in den Leitsätzen formulierte Aufgabe dieser Kontaktstellen besteht zunächst darin, das Bewusstsein für die OECD-Leitsätze bei Unternehmen, Gewerkschaften und in der Zivilgesellschaft zu fördern. Weiterhin und vorliegend relevanter ist die Aufgabe, zur Lösung von Problemen, die sich bei der Umsetzung der Leitsätze in besonderen Fällen (specific instances) ergeben, beizutragen. Dabei sind die Verfahrenstechnischen Anleitungen zu berücksichtigen.³²

Im Rahmen der Reform der Leitsätze im Jahr 2011 wurde dieses Verfahren weiterentwickelt und ausgedehnt.³³ Die Bearbeitung der Beschwerden

²⁸ OECD (Anm. 15), Kap. IV, Erläuterungen Ziff. 40.

²⁹ Dazu unten III. 4.

³⁰ Dazu unten III. 2.

³¹ OECD (Anm. 15), Teil II Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Kap. I, Ziff.1.

³² OECD (Anm. 15), Teil II Verfahrenstechnische Anleitungen.

³³ Ausführlich dazu *J. C. Ochoa Sanchez*, The Roles and Powers of the OECD National Contact Points Regarding Complaints on an Alleged Breach of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises by a Transnational Corporation, Nord. J. Int'l L. 84 (2015), 89 ff.

wurde transparenter³⁴ und auch effektiver, indem ein konkreter Zeitrahmen für das Verfahren festgelegt wurde³⁵. Weiterhin wurden die Schlüsselkriterien Unparteilichkeit, Berechenbarkeit und Gerechtigkeit für das Beschwerdeverfahren genauer definiert und näher ausgestaltet.³⁶ Gleichwohl sind die Verfahren vor den NKS keine gerichtlichen Streitigkeiten im formellen Sinne. In der Vergangenheit ließen sie sich am ehesten mit Methoden alternativer Streitschlichtung vergleichen.³⁷ Durch die Reform von 2011 sind allerdings Elemente eingefügt worden, die eine stärkere juristische Streitbearbeitung ermöglichen.

Die Verfahrenstechnischen Anleitungen konkretisieren auch die Organisationsform der NKS. Sie sehen vor, dass die NKS so zusammengesetzt und strukturiert sein sollen, dass sie in der Lage sind, das breite Spektrum der unter die Leitsätze fallenden Fragen effizient zu behandeln, unparteiisch zu operieren und ein hinreichendes Niveau an Rechenschaftspflicht gegenüber den Regierungen und Teilnehmerländern zu gewährleisten.³⁸ Bei fast allen NKS handelt es sich um Einrichtungen der jeweiligen Regierungen. Lediglich die Niederlande (seit 2007), Norwegen (seit 2011) und Dänemark verfügen über regierungsunabhängige Nationale Kontaktstellen.³⁹ Die an die Regierung angebotenen NKS sind allerdings nicht alle in der gleichen Art und Weise organisiert. Einige sind in eine Behörde oder ein Ministerium eingegliedert. Andere NKS sind behördenübergreifend strukturiert.⁴⁰

Seit der Reform der OECD-Leitsätze 2011 hat die Zahl der Beschwerden, die sich auf Menschenrechtsverletzungen beziehen, erheblich zugenommen: Während zwischen 2001 und 2010 durchschnittlich nur alle zwei Jahre eine Beschwerde einen expliziten Bezug zu Menschenrechten enthielt, wurden zwischen 2011 und Anfang 2016 72 entsprechende Beschwerden registriert, von denen 18 noch anhängig sind.⁴¹ 13 der seit 2011 registrierten Verfahren mit Bezug zu Menschenrechten wurden vor der britischen Nationalen Kontaktstelle und acht vor der deutschen NKS angestrengt. Weitere NKS mit mehreren menschenrechtlichen Beschwerden waren u. a. die dani-

³⁴ OECD (Anm. 15), Teil II Verfahrenstechnische Anleitungen, C.3.

³⁵ OECD (Anm. 15), Erläuterungen Ziff. 40.

³⁶ OECD (Anm. 15), Kap. I, C.

³⁷ *L. Davarnejā* (Anm. 9), 372 ff.

³⁸ OECD (Anm. 15), Kap. I, A Ziff. 1.

³⁹ *H. Brankamp* (Anm. 8), 48 f.; *B. Egelund Olsen/K. Engsig Sorensen* (Anm. 13), 13.

⁴⁰ Überblicke bei *B. Egelund Olsen/K. Engsig Sorensen* (Anm. 13), 12 ff. und *J. Motte-Baumvol* (Anm. 9), 308 ff.

⁴¹ Zahlen nach OECD, Database of specific instances, im Internet unter <<http://www.mneguidelines.oecd.org>>. Die Datenbank der Nichtregierungsorganisation OECD Watch weist vergleichbare Zahlen auf. Siehe auch *J. Ruggie/T. Nelson* (Anm. 6), 14 ff.

sche, norwegische und US-amerikanische NKS. Die bereits abgeschlossenen Verfahren wurden teilweise aufgrund von mangelnder Kooperation der Beteiligten nicht weiterverfolgt. Zahlreiche Verfahren wurden jedoch mit einer gemeinsamen Erklärung in der Sache abgeschlossen.

5. Verfahren vor der deutschen NKS

Die deutsche NKS ist im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Referat Auslandsinvestitionen, Nationale Kontaktstelle OECD-Leitsätze, angesiedelt. Die Arbeit an den Beschwerdeverfahren erfolgt im Rahmen der Ministerialverwaltung. Alle Entscheidungen und Aktivitäten werden im Ressortkreis "OECD-Leitsätze", an dem neben dem Bundeswirtschaftsministerium weitere Ministerien⁴² beteiligt sind, einvernehmlich abgestimmt. Darüber hinaus arbeiten die Ressortvertreter in einem zweimal jährlich tagenden Arbeitskreis "OECD-Leitsätze" mit Vertretern der Sozialpartner, der Wirtschaftsverbände sowie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zusammen, um grundlegende Fragen zu den OECD-Leitsätzen gemeinsam zu erörtern und um zu kooperieren. Der Arbeitskreis OECD-Leitsätze hat hierbei bislang keine Kompetenzen gegenüber der NKS.⁴³ Er ist nicht in die eigentlichen Beschwerdeverfahren eingebunden.

Eine Beschwerde gegen ein Unternehmen kann von natürlichen Personen, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, aber auch Unternehmen eingereicht werden.⁴⁴ In einer ersten Evaluierung entscheidet die NKS nach Möglichkeit innerhalb von drei Monaten nach Eingang der Beschwerde, ob die aufgeworfenen Fragen eine eingehendere Prüfung rechtfertigen und die Beschwerde angenommen wird. Während manche NKS in anderen Teilnehmerstaaten (z. B. in Großbritannien) die Ergebnisse dieser ersten Evaluierung im Detail und bereits vor Abschluss des Vermittlungsverfahrens veröffentlichen, hat sich die deutsche NKS dafür entschieden, diesen Beispielen nicht zu folgen. Dadurch soll das Vertrauen der Parteien

⁴² Es handelt sich um das Auswärtige Amt und die Bundesministerien der Justiz und für Verbraucherschutz, der Finanzen, für Arbeit und Soziales, für Ernährung und Landwirtschaft, für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit sowie für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

⁴³ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Leitfaden zum Verfahren in besonderen Fällen ("Beschwerde") bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Stand 2015.

⁴⁴ Zum Verfahrensablauf auch *B. Kasolowsky/T. Voland*, Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und ihre Durchsetzung im Wege von Beschwerdeverfahren vor der Nationalen Kontaktstelle, *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht* 17 (2014), 1288 (1289 ff.).

in ein laufendes Verfahren geschützt werden. Ein Bericht über die erste Evaluierung wird nur im Falle einer Ablehnung der Beschwerde veröffentlicht.

Die Annahme bedeutet, dass eine vertiefte Prüfung als gerechtfertigt erachtet wird. Hierzu prüft die NKS, ob der Beschwerdeführer ein berechtigtes Interesse an der fraglichen Angelegenheit hat, ob der Beschwerdegegner ein multinationales Unternehmen im Sinne der OECD-Leitsätze ist,⁴⁵ ob die deutsche NKS örtlich zuständig ist, ob ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Geschäftstätigkeit des Unternehmens und den aufgeworfenen Fragen besteht und ob die Beschwerde schlüssig und hinreichend substantiiert dargelegt und begründet wurde.

Entscheidet die NKS die Beschwerde anzunehmen, bietet sie ihre Vermittlungsdienste an. Dabei soll den Parteien ein Rahmen zur Verfügung gestellt werden, um eine gemeinsame Problemlösung zu erzielen und eine zukünftige Zusammenarbeit im Einklang mit den Leitsätzen zu vereinbaren. Die Verhandlungen sind vertraulich. Die NKS kann Stellungnahmen der Parteien anfordern und bei Bedarf Auskünfte von zuständigen Behörden, Experten, Vertretern aus der Wirtschaft, NGOs und anderen NKS hinzuziehen. Bei Auslegungsfragen kann der OECD-Investitionsausschuss herangezogen werden,⁴⁶ der über die Kompetenz verfügt, die Leitsätze verbindlich auszulegen.⁴⁷ Nach Abschluss des Verfahrens ergeht bei Einigung eine gemeinsame Abschlusserklärung und bei Verweigerung einer Partei oder fehlender Einigung eine einseitige Erklärung der NKS.

⁴⁵ Dazu *M. Krajewski*, Rechtliche Steuerung transnationaler Unternehmen, in: T. Giegerich/U. E. Heinz (Hrsg.), Internationales Wirtschafts- und Finanzrecht in der Krise, 2011, 35 (38 ff.). Allgemein zur Begrifflichkeit *H. Geldermann*, Völkerrechtliche Pflichten multinationaler Unternehmen, 2009, 28 und *K. Nowrot*, Normative Ordnungsstruktur und private Wirkungsmacht – Konsequenzen der Beteiligung transnationaler Unternehmen an den Rechtsetzungsprozessen im internationalen Wirtschaftssystem, 2006, 39 ff.

⁴⁶ *H. Brankamp* (Anm. 8), 45 f.

⁴⁷ OECD (Anm. 15), Teil II Erläuterungen zu den verfahrenstechnischen Anleitungen für den Investitionsausschuss, Ziff. 48.

III. Das menschenrechtliche “soft case law” der deutschen NKS seit 2011

1. Überblick über die einschlägigen Verfahren

Zwischen 2001 und 2015 wurden bei der deutschen NKS 28 Beschwerden eingereicht, wovon zwölf zu einer näheren Prüfung angenommen wurden und 16 im Rahmen der ersten Evaluierung abgelehnt wurden.⁴⁸ In den angenommenen Beschwerden war die NKS vor allem mit Verstößen gegen Arbeitnehmerrechte und Menschenrechtsverletzungen konfrontiert. Dementsprechend waren die Beschwerdeführer in den Verfahren in erster Linie Gewerkschaften und NGOs. Lediglich zwei von den angenommenen Beschwerden wurden von natürlichen Personen eingereicht.⁴⁹ Die angenommenen Fälle, die Menschenrechtsverletzungen rügen, beziehen sich vor allem auf Arbeitsstandards⁵⁰ und den Einsatz von Kinderarbeit.⁵¹ Ein Fall betrifft gewaltsame und unzureichend entschädigte Vertreibungen⁵² und ein anderer Menschenrechtsverletzungen durch Überwachungsinstrumente⁵³.

Seit der Einführung des Menschenrechtskapitels in die OECD-Leitsätze im Jahr 2011 wurden acht Beschwerden mit einem menschenrechtlichen Bezug bei der deutschen NKS eingereicht.⁵⁴ Zwei Fälle sah die NKS als nicht hinreichend substantiiert bzw. offensichtlich nicht begründet an und nahm von einer vertieften Prüfung Abstand.⁵⁵ Bezüglich einer im Januar 2015 eingereichten Beschwerde einer in Großbritannien ansässigen NGO

⁴⁸ Alle im Folgenden zitierten abschließenden Berichte und Stellungnahmen der deutschen Nationalen Kontaktstelle zu konkreten Beschwerden und deren Jahresberichte finden sich im Internet unter <<http://www.bmwi.de>>.

⁴⁹ *N.N. v. Audi AG* (2014) und *Uwe Keckeritz v. Kik Textilien und Non-Food GmbH, C&A Mode GmbH & Co und Karl Rieker GmbH & Co. KG* (2014).

⁵⁰ *Deutsche Kampagne für Saubere Kleidung (CCC) v. Adidas-Salomon* (2004); *DGB v. Bayer AG* (2007); *UNI und ITF v. DHL* (2014); *Metro Habib Employee Union v. METRO Cash & Carry* (2014); *Indocement Union et al. v. PT Indocement Tunggal Prakarsa und HeidelbergCement AG* (2014); *N.N. v. Audi AG* (2014) und *Uwe Keckeritz v. KiK u.a.* (Anm. 49); *IG Metall v. Hyundai Motor Europe Technical Center GmbH* (2015).

⁵¹ *Germanwatch u.a. v. Bayer CropScience* (2007); *ECCHR v. Otto Stadlander GmbH Bremen* (2011).

⁵² *Wake up and Fight for Your Rights Madudu Group und FIAN v. Neumann Gruppe GmbH* (2011).

⁵³ *ECCHR u.a. v. trovicor GmbH* (2014).

⁵⁴ Unter Beschwerden mit menschenrechtlichem Bezug werden im Folgenden Verfahren verstanden, die sich auf Kap. IV (Menschenrechte) und die sich auf die ILO-Kernarbeitsnormen nach Kap. V beziehen.

⁵⁵ Indonesischer Staatsbürger betreffend ein Unternehmen mit Sitz in Deutschland (2012) und Russische Staatsbürgerin betreffend ein Unternehmen mit Sitz in Deutschland (2013).

über die Verletzung der OECD-Leitsätze im Rahmen des Drohneneinsatzes der US-Streitkräfte u. a. im Jemen, erklärte sich die deutsche NKS für örtlich unzuständig, da das beteiligte Unternehmen seinen Sitz in Luxemburg habe.⁵⁶ Eine weitere Beschwerde, die ebenfalls den Einsatz von Drohnen betraf, wurde nicht zur weiteren Prüfung angenommen, da die behaupteten Drohnenangriffe stattfanden, bevor das Unternehmen relevante Geschäftsbeziehungen zu einem US-Unternehmen aufnahm.⁵⁷ Eine Beschwerde der IG Metall gegen Hyuandai aus dem Jahre 2014 wurde nicht weiter bearbeitet, nachdem sich das Unternehmen weigerte, an dem Verfahren teilzunehmen.⁵⁸ Auf die drei übrigen Fälle wird im nächsten Abschnitt ausführlicher eingegangen. Zusätzlich zu diesen Fällen wird ein weiterer Fall erörtert, der zwar bereits 2010 eingereicht wurde, der mit Blick auf die OECD-Leitsätze 2011 jedoch ebenfalls von Bedeutung ist, da er nach deren Verabschiedung beendet wurde.

2. ECCHR u.a. v. Stadlander

Das European Center for Constitutional und Human Rights (ECCHR) und das Uzbek-German Forum for Human Rights e.V. reichten am 22.10.2010 Beschwerde bei der deutschen NKS gegen die Otto Stadlander GmbH, einem Baumwollhandelsunternehmen aus Bremen, ein.⁵⁹ Obwohl die Beschwerde zu einem Zeitpunkt eingereicht wurde, als die OECD-Leitsätze von 2011 noch nicht verabschiedet worden waren, dürfte die Bearbeitung der Beschwerde bereits im Lichte der neuen Leitsätze erfolgt sein, so dass sie für die vorliegenden Überlegungen von Bedeutung ist. Hintergrund der Beschwerde waren die Menschenrechtsverletzungen, insbesonde-

⁵⁶ Abschlussvermerk der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zu einer Beschwerde einer in Großbritannien ansässigen NGO über die Verletzung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen gegen ein in Luxemburg ansässiges Unternehmen, 11.5.2015.

⁵⁷ Abschlussvermerk der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zu einer Beschwerde einer in Großbritannien ansässigen NGO über die Verletzung der OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen gegen ein in Deutschland ansässiges Unternehmen aus dem Bereich der Kommunikationstechnologie, 13.7.2015.

⁵⁸ Dazu unten IV. 2.

⁵⁹ Beschwerde von European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) und Uzbek-German Forum for Human Rights e. V. gegen die Otto Stadlander GmbH Bremen, Gemeinsame Abschließende Erklärung vom 17.11.2011, <<http://www.bmwi.de>>.

re der Einsatz von Kinderarbeit in der usbekischen Baumwollproduktion.⁶⁰ Konkret warfen die Beschwerdeführer Stadtlander vor, durch den Kauf von Baumwolle aus staatseigenen Betrieben in Usbekistan Kinderarbeit zu unterstützen bzw. von dieser zu profitieren.

Die deutsche NKS hatte die Beschwerde zu einer näheren Prüfung angenommen. Dies ist deshalb bemerkenswert, da in dem Fall kein Investitionsbezug vorlag, sondern es vielmehr ausschließlich um eine reine Lieferbeziehung ging. Bis zur Änderung der OECD-Leitsätze im Jahr 2011 stand jedoch die Verantwortung der Unternehmen mit Blick auf ihre Niederlassungen im Vordergrund. Menschenrechtliche Pflichten, die sich ausschließlich auf die Lieferkette bezogen, waren noch nicht ausdrücklich Bestandteil der Leitsätze.⁶¹ Dennoch hatte die NKS das Vermittlungsverfahren mit Verweis auf die hohe Relevanz der aufgeworfenen Problematik eingeleitet und damit auch die bevorstehende Reform aufgegriffen.

Die NKS erklärte die Forderungen der Beschwerdeführer teilweise für unbegründet, teilweise für nicht realisierbar und teilweise für erfüllt. Die NKS führte aus, dass Stadtlander entgegen der Behauptungen der Beschwerdeführer seit 16 Jahren keine direkten Lieferbeziehungen mit usbekischen Staatsunternehmen unterhalte, sondern seine Baumwolle über Großhändler beziehe. Der Anteil von 5 %, den dabei die aus Usbekistan eingeführte Baumwolle ausmache, sei für Stadtlander aufgrund der Struktur der Handelsgeschäfte nicht beeinflussbar. Auch sei der generelle Einfluss von Unternehmen auf die usbekische Regierung als sehr begrenzt einzustufen. Das gelte umso mehr, da Stadtlander keine direkten Lieferbeziehungen mit den Staatsbetrieben unterhalte. Gleichzeitig betonte die NKS jedoch, dass sich das Unternehmen im Rahmen seiner Möglichkeiten gegen Kinderarbeit einsetzen solle. Mit Verweis auf die von dem Beschwerdegegner bereits getroffenen und in Zukunft zu erwartenden CSR-Maßnahmen, sei ein Engagement gegen Kinderarbeit in Usbekistan bereits gegeben.

Auch wenn Stadtlander keine Lieferbeziehungen nach Usbekistan nachgewiesen werden konnten, lassen sich der Abschließenden Gemeinsamen Erklärung einige Aussagen entnehmen, die für die vorliegenden Überlegungen relevant sind. So ist zunächst bedeutsam, dass die Nationale Kontaktstelle eine Verantwortung Stadtlanders vor allem deshalb verneinte, da das Unternehmen keine direkten Lieferbeziehungen zu usbekischen Staatsbe-

⁶⁰ Siehe International Labour Conference, Committee on the Application of Standards, Observation (CEACR) – adopted 2013, published 103rd ILC session (2014) Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182) – Usbekistan.

⁶¹ Siehe allgemein nur Ziff. II. 10. der OECD-Leitsätze von 2000.

trieben unterhalte.⁶² Hieraus lässt sich im Umkehrschluss folgern, dass eine Verantwortung hätte begründet werden können, wenn Stadtlander einen direkten Vertrag mit einem Staatsunternehmen abgeschlossen hätte. Tatsächlich sind Vertragsbeziehungen mit Staatsunternehmen von besonderer Relevanz, da die Staatenpflichten hier unmittelbar auf das Unternehmen durchschlagen.⁶³

Weiterhin verweist die Nationale Kontaktstelle zwar darauf, dass die internationale Gemeinschaft, insbesondere im Rahmen der ILO, in der Vergangenheit bereits erheblichen Druck auf die usbekische Regierung ausgeübt habe, der allerdings erfolglos geblieben sei. Weitere Beeinflussungsmöglichkeiten der Regierung seien daher sehr begrenzt und von Stadtlander nicht realisierbar. Gleichwohl, so führte die NKS gleichsam in einem obiter dictum aus, "bleiben die Unternehmen aufgefordert, sich im Rahmen ihrer Möglichkeit gegen Kinderarbeit einzusetzen"⁶⁴. Damit wird der inzwischen auch in den Erläuterungen zu Kap. IV der OECD-Leitsätze verankerte Grundsatz bestätigt, dass die Unternehmensverantwortung unabhängig von der Erfüllung der Staatenpflichten zur Beachtung von Menschenrechten gilt.⁶⁵ Ein Unternehmen kann sich also weder darauf berufen, dass der betroffene Staat selbst seine menschenrechtliche Pflichten nicht erfülle noch darauf, dass die Staatengemeinschaft oder zuständige internationale Organisationen bereits etwas unternommen hätten.

Schließlich nennt die NKS eine Reihe von Schritten, die Stadtlander bereits unternommen habe. Neben der Mitgliedschaft in verschiedenen Unternehmensverbänden, die sich einschlägig geäußert hätten, und der Unterzeichnung eines freiwilligen "Code of Conducts" hebt die NKS hervor, dass Stadtlander versichert habe, im Rahmen ihrer Möglichkeiten "bei entsprechenden geschäftlichen Anlässen bzw. Kontakten ihre Missbilligung der Kinderarbeit deutlich zum Ausdruck zu bringen". Zudem erklärte sich Stadtlander bereit, "zur Sensibilisierung ihrer Mitarbeiter für die Problematik eine unternehmensinterne Schulung zum Thema Risikomanagement in der Lieferkette, insbesondere betreffend Kinderarbeit im Baumwollsektor

⁶² ECCHR u.a. v. Stadtlander (Anm. 59), Ziff. 1.

⁶³ Geschäftsstelle Deutsches Global Compact Netzwerk (DGCN), Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte – Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen "Schutz, Achtung und Abhilfe", Erläuterung zu Prinzip 4.

⁶⁴ ECCHR u.a. v. Stadtlander (Anm. 59), Ziff. 2.

⁶⁵ OECD-Leitsätze (Anm. 15), Erläuterung Nr. 38: "Die Tatsache, dass ein Staat einschlägige nationale Gesetze nicht durchsetzt bzw. eingegangene internationale Menschenrechtsverpflichtungen nicht umsetzt oder dass er diesen Gesetzen bzw. internationalen Verpflichtungen möglicherweise zuwiderhandelt, verringert nicht die Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu achten."

durchzuführen”⁶⁶. Damit werden zwei konkrete Elemente der menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung angesprochen: Die Artikulation der Missbilligung von Menschenrechtsverletzungen auch bei Geschäftskontakten und die Sensibilisierung der eigenen Mitarbeiter.

3. *UNI und ITF v. DHL*

Am 21.11.2012 erhoben die UNI Global Union und die internationale Transportarbeiter-Föderation (ITF) Beschwerde gegen die Deutsche Post DHL.⁶⁷ Dabei ging es insbesondere um den Vorwurf, DHL habe in mehreren Ländern das Recht ihrer Beschäftigten missachtet, Gewerkschaften zu gründen und diesen beizutreten. DHL habe auch seine diesbezüglichen Sorgfaltspflichten verletzt. Weitere Beschwerdepunkte betrafen u. a. den angeblich übermäßigen Einsatz von Leiharbeitern und die Verwendung von Lügendetektoren gegenüber Beschäftigten.

Die deutsche NKS hat die Beschwerde nur teilweise angenommen, da einige Vorfälle bereits veraltet oder im Rahmen eines gerichtlichen oder anderweitigen Verfahrens hinreichend erörtert worden waren. Der Einsatz von Leiharbeitern und die Verwendung von Lügendetektoren könne aus Sicht der NKS keine direkte Verletzung der OECD-Leitsätze begründen, da diese Situationen weder in den Leitsätzen selbst noch in den anderen anwendbaren Rechtsquellen erfasst seien. Damit nahm die NKS eine Auslegung der OECD-Leitsätze vor, die an völkerrechtliche Methoden angelehnt ist. Sie verwies zunächst darauf, dass das ILO-Übereinkommen Nr. 181 von 1997 über private Arbeitsvermittler, welches auch den Einsatz von Leiharbeitern erfasst, von Deutschland und der überwiegenden Anzahl der ILO-Staaten nicht ratifiziert wurde.⁶⁸ Die NKS verwies jedoch zusätzlich darauf, dass das Übereinkommen Nr. 181 auch kein Verbot oder eine Beschränkung des Einsatzes von Leiharbeitern enthalte.⁶⁹

Der Hinweis auf die fehlende Ratifikation des ILO-Übereinkommens Nr. 181 durch Deutschland wirft die Frage auf, ob ein Abkommen, das zwar nicht von Deutschland aber von der Mehrzahl der ILO-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, auch für einen Fall in Deutschland relevant werden

⁶⁶ ECCHR u.a. v. Stadtlander (Anm. 59), Ziff. 3.

⁶⁷ Beschwerde der Gewerkschaft UNI Global Union (UNI) und der internationalen Transportarbeiter-Föderation (ITF) gegen die Deutsche Post DHL (DP-DHL/Bonn), Gemeinsame Abschließende Erklärung, 2014, <<http://www.bmwi.de>>.

⁶⁸ Bis zum 31.12.2015 wurde das Übereinkommen von 31 Staaten ratifiziert.

⁶⁹ UNI u. ITF v. DP-DHL (Anm. 50), 3.

könnte. Bei einer sich strikt an dem in Art. 31 Abs. 3 lit. c) des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge verankerten Prinzip orientierenden Interpretation, könnte dies bezweifelt werden, da nur solche völkerrechtlichen Abkommen berücksichtigt werden sollen, denen alle betroffenen Parteien beigetreten sind. Allerdings sind multilaterale Verträge in der Völkerrechtspraxis auch schon abweichend davon unter Einbeziehung von Verträgen, die nicht von allen Parteien ratifiziert wurden, ausgelegt worden.⁷⁰ Daher wird man ILO-Konventionen, die von einer großen Vielzahl von Staaten, die sich den OECD-Leitsätzen angeschlossen haben, ratifiziert wurden, auch zur Interpretation der Leitsätze heranziehen können. Das ist bei ILO-Konvention Nr. 181 indes nicht der Fall.

Mit Blick auf den Einsatz von Lügendetektoren sah die NKS einen von einer ILO-Expertengruppe im Jahre 1996 ausgearbeiteten "Code of Practice"⁷¹ zutreffend nicht als Teil der ILO-Kernarbeitsnormen an. Der Code ist kein bindender völkerrechtlicher Vertrag. Allerdings hätte die NKS im Rahmen des Verfahrens der Frage nachgehen können (und sollen), ob der Einsatz von Lügendetektoren gegen andere Menschenrechte verstößt, die z. B. das Recht auf Privatheit (Art. 17 IPbpR) schützen.

Für die als zulässig angesehenen Vorfälle konnte im Rahmen der Beschwerde eine Einigung erzielt werden, die weitgehend auf einer genauen Aufklärung der einzelnen Sachverhalte und ihrer Aufarbeitung durch die jeweils zuständigen nationalen Arbeitsgerichte beruhte. Allerdings bewertete die NKS auch eine Reihe von Maßnahmen zur Umsetzung der Sorgfaltspflicht durch DHL positiv. Dazu zählten z. B. "Besuche der Tochterfirmen durch Beschäftigte der Zentrale, bei denen die Einhaltung der Rechte der Beschäftigten überprüft, möglichen Defiziten nachgegangen und Aktionspläne zur Verbesserung der Situation vorgeschlagen würden", deren Umsetzung auch überprüft würde.⁷² Hieraus lässt sich schließen, dass es zu den menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten eines Mutterkonzerns gehört, die Einhaltung von Menschen- und Arbeitnehmerrechten auch durch Vor-Ort-Besuche von Mitarbeitern der Konzernzentrale zu überprüfen.

⁷⁰ Appellate Body, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, Abs. 130: Auslegung von Art. XX (g) GATT im Lichte multilateraler Umweltabkommen, denen nicht alle WTO-Mitglieder beigetreten waren.

⁷¹ ILO, *Protection of workers' personal data – ILO code of practice*, 1997.

⁷² *UNI u. ITF v. DP-DHL* (Anm. 50), 13 ff.

4. ECCHR u.a. v. trovicor

Am 6.2.2013 reichte das ECCHR zusammen mit einigen weiteren Nicht-regierungsorganisationen Beschwerde gegen die trovicor GmbH, einem Unternehmen der Telekommunikations-, Informations- und Sicherheitsbranche mit Sitz in München, ein.⁷³ Die Beschwerdeführer rügten, das Unternehmen habe zu Menschenrechtsverletzungen durch die Strafverfolgungs- und Regierungsbehörden in Bahrain beigetragen, indem es im Jahre 2009 die Wartung der Überwachungstechnik für die bahrainische Regierung übernommen habe.

Die Beschwerde wurde von der deutschen NKS teilweise angenommen.⁷⁴ Aus Sicht der NKS seien keine Geschäftsbeziehungen des Beschwerdegegners mit der bahrainischen Regierung feststellbar, da das Unternehmen mit Verweis auf seine Geschäftsgeheimnisse diesbezüglich keine Angaben gemacht hatte. Insofern könne auch nicht geprüft werden, ob trovicor für Menschenrechtsverletzungen in Bahrain mitverantwortlich sei. Gegenstand eines Vermittlungsverfahrens könne jedoch die Frage sein, ob das Unternehmen ein Managementsystem zur Risikoanalyse betreibe, in dem negative Auswirkungen der Geschäftstätigkeiten auf Menschenrechte evaluiert werden können. Damit bezieht sich die NKS auf den Grundsatz aus Kap. IV Ziff. 5 der OECD-Leitsätze, wonach Unternehmen angemessene "due diligence"-Vorkehrungen zum Schutz der Menschenrechte treffen sollen. Zu einer Prüfung dieser Frage kam es jedoch nicht, da die Beschwerdeführer eine Teilnahme an einem solchen Verfahren ablehnten. Aus ihrer Sicht sei die Teilablehnung nicht gerechtfertigt, da Geschäftsbeziehungen der trovicor GmbH zu Bahrain hinreichend substantiiert dargelegt worden seien. Das Verfahren wurde daraufhin eingestellt.

Der Verfahrensausgang macht zunächst die strukturelle Schwäche des NKS-Verfahrens deutlich. Wenn sich ein Unternehmen weigert, Auskünfte über bestimmte Geschäftsbeziehungen zu erteilen, sind im Verfahren vor der deutschen NKS keine weiteren Schritte vorgesehen. Es ist vor diesem Hintergrund prozesstaktisch verständlich, dass die Beschwerdeführer das Verfahren nicht weiter betrieben haben. Immerhin lässt sich aus der teilweisen Zulässigkeitsentscheidung ableiten, dass die NKS offenbar der Auffas-

⁷³ Abschließende Erklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die "OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen" zu einer Beschwerde von European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), Reporter ohne Grenzen e.V., Bahrain Center for Human Rights, Bahrain Watch sowie Privacy International gegen trovicor GmbH, München wegen Verletzung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, 21.5.2014, <<http://www.bmwi.de>>.

⁷⁴ ECCHR u.a. v. trovicor GmbH (Anm. 53), 1.

sung ist, dass ein Managementsystem zur Analyse von möglichen menschenrechtlichen Risiken auch dann erforderlich ist, wenn nicht bewiesen werden kann, ob ein Unternehmen überhaupt in einem Staat tätig ist, in dem die behaupteten Menschenrechtsverletzungen stattfinden. Damit wird deutlich, dass es sich bei der Implementierung eines derartigen Managementsystems um eine generelle Unternehmenspflicht handelt, die nicht erst bei konkreten Gefahren zu beachten ist, sondern bereits dann greift, wenn abstrakt die Möglichkeit besteht, dass ein Unternehmen an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sein könnte. Das ist bei Unternehmen, deren Geschäftstätigkeit sich auf Aktivitäten von Sicherheitsbehörden bezieht, nach Auffassung der NKS wohl der Fall.

Die Beschwerdeführer hatten parallel zu den Verfahren vor der deutschen NKS eine Beschwerde gegen Gamma International UK Ltd mit dem gleichen Beschwerdegegenstand vor die britische NKS gebracht. Nachdem diese das Verfahren im Juni 2013 im Rahmen einer vorläufigen Bewertung zur näheren Prüfung angenommen hatte,⁷⁵ wurde im Februar 2015 die Abschließende Bemerkung veröffentlicht.⁷⁶ Anders als die deutsche NKS sah die britische NKS zwar hinreichende Indizien für eine Geschäftsbeziehung des betroffenen Unternehmens nach Bahrain, konnte jedoch auch keinen direkten Beweis hierfür finden. Dennoch entschied sie sich, die Beschwerde auch in Bezug auf diesen Punkt anzunehmen. In der Abschlusserklärung befand die britische NKS, dass Gamma International über kein hinreichendes menschenrechtliches Risikomanagement verfüge und seinen Sorgfaltpflichten nicht nachgekommen sei.⁷⁷ Die britische NKS stellte auch einen Verstoß gegen die Pflicht, auf die Einhaltung von Menschenrechten durch Geschäftspartner zu dringen, fest. Auch wenn die Geschäftspartner Staatsbehörden seien, müsse diese Pflicht erfüllt werden.⁷⁸

5. *Uwe Kekeritz v. KiK u.a.*

Der Bundestagsabgeordnete *Uwe Kekeritz* erhob am 13.5.2013 eine Beschwerde gegen die Textilunternehmen *KiK*, *C&A* und *Karl Rieker* und warf ihnen eine Mitverantwortung für den Brand in der Fabrik von *Tazreen*

⁷⁵ Britische NKS, Initial Assessment by the UK National Contact Point for the OECD-Guidelines for Multinational Enterprises: Complaint from Privacy International and Others against Gamma International UK Ltd (2013), im Internet unter <<https://www.gov.uk>>.

⁷⁶ Britische NKS, UK NCP final statement: Privacy International and Gamma International UK Ltd, <<https://www.gov.uk>>.

⁷⁷ *Privacy International v. Gamma* (Anm. 76), Abs. 61.

⁷⁸ *Privacy International v. Gamma* (Anm. 76), Abs. 67.

Fashion in Bangladesch am 24.11.2012 vor.⁷⁹ Bei dieser bis dahin schwersten Brandkatastrophe in einer Textilfabrik in Bangladesch kamen mindestens 117 Menschen ums Leben und mehr als 200 Menschen wurden verletzt. Mangelhafte Brandschutzvorkehrungen, ungenügende Fluchtwege und allgemeine Sicherheitsmängel waren mitursächlich für die hohe Zahl der Opfer. Die Fabrik produzierte Kleidung unter anderem für die in der Beschwerde genannten Unternehmen.

Die Beschwerde von *Kekeritz* war die erste Beschwerde vor der deutschen NKS, die sich ausführlich und umfassend auf das im Jahr 2011 neu eingeführte Menschenrechtskapitel in den OECD-Leitsätzen bezog. Der Beschwerdeführer machte geltend, die Unternehmen hätten trotz Kenntnis der Sicherheitsmängel in der Fabrik fertigen lassen und ihre Einflussmöglichkeiten nicht entsprechend genutzt, um die Bedingungen vor Ort zu verbessern. Dabei berief sich *Kekeritz* auf die allgemeinen Grundsätze aus Kap. II, sowie auf die besonderen Grundsätze aus Kap. IV der OECD-Leitsätze. Insbesondere hätten die Unternehmen nicht verhindert, dass sich ihre eigenen Aktivitäten (Kap. II Ziff. 11, Kap. IV Ziff. 2) sowie die Aktivitäten, die mit ihren Geschäftstätigkeiten unmittelbar verbunden sind (Kap. II Ziff. 12, Kap. IV Ziff. 3), negativ auf die Gesundheit und Sicherheit der Arbeiter und Arbeiterinnen in der Fabrik auswirken. Des Weiteren hätten sie ihre Sorgfaltspflicht zur Ermittlung und Vermeidung negativer Auswirkungen durch ihre Geschäftstätigkeiten verletzt (Kap. II Ziff. 10, Kap. IV Ziff. 5). Schließlich verwies der Beschwerdeführer auf die allgemeine Pflicht, Menschenrechte zu respektieren (Kap. II Ziff. 2) und auf den Grundsatz, auch Geschäftspartner zur Einhaltung der Leitsätze zu ermutigen (Kap. II, Ziff. 13). Vor diesem Hintergrund forderte *Kekeritz* Verbesserungen im Brandschutz, Entschädigungszahlungen für die Betroffenen sowie generell faire Löhne für Arbeiterinnen und Arbeiter der Textilindustrie in Bangladesch.⁸⁰

Die deutsche NKS nahm die Beschwerde lediglich hinsichtlich der Frage an, ob die Unternehmen KiK und Karl Rieker ihre allgemeinen Sorgfaltspflichten in Hinblick auf die Sicherheitsvorkehrungen in der Fabrik verletzt haben. Eine mögliche Mitverantwortung der Unternehmen für den Brand in der Fabrik lehnte die NKS ab, da es aufgrund der Tatsache, dass die Unternehmen zum Zeitpunkt des Brandes nicht mehr in der Fabrik fertigen ließen, an einem direkten Beitrag fehle. Eine Verantwortung setze maßgebliche

⁷⁹ Abschließende Erklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die "OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen" anlässlich einer Beschwerde des Mitglieds des Deutschen Bundestages (MdB) Uwe Kekeritz gegen die Unternehmen Kik Textilien und Non-Food GmbH, C&A Mode GmbH & Co und Karl Rieker GmbH & Co. KG, 4.11.2014, <<http://www.bmwi.de>>.

⁸⁰ *Uwe Kekeritz v. KiK u.a.* (Anm. 49), Abschn. I.

Einflussmöglichkeiten auf die Sicherheitsvorkehrungen zum Zeitpunkt des Brandes voraus.⁸¹ Die generelle Forderung nach höheren Löhnen wurde als nicht hinreichend substantiiert abgewiesen. Der Beschwerdeführer hätte konkret darlegen müssen, dass die Löhne während der Fertigung von dem in Kap. V Ziff. 4 lit. b) definierten Standard zugunsten der Beschwerdegegner abwichen. Dazu hätte gezeigt werden müssen, dass die Löhne für die Befriedigung der Grundbedürfnisse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien nicht ausreichten.⁸² Für die Beschwerde gegen C&A verneinte die deutsche NKS schließlich ihre örtliche Zuständigkeit, da Vertragspartei von Tazreen Fashion die rechtlich, organisatorisch und wirtschaftlich selbstständige brasilianische Schwestergesellschaft der C&A Deutschland war.⁸³

Im Rahmen des Vermittlungsverfahrens evaluierte die NKS die von den Unternehmen getroffenen "due diligence"-Maßnahmen. In diesem Zusammenhang erarbeitete die NKS im Verfahren gegen KiK eine Liste von Maßnahmen, die aus ihrer Sicht zusätzlich zu den bereits von dem Unternehmen getroffenen Vorkehrungen geeignet wären, der allgemeinen Sorgfaltspflicht aus Kap. II Ziff. 10 der OECD-Leitsätze nachzukommen und effektiven Menschenrechtsschutz zu gewährleisten. Allerdings hielt *Kekeritz* die Bemühungen des Unternehmens KiK für unzureichend, weshalb das Verfahren ohne Einigung beendet wurde. Im Gegensatz dazu einigten sich in dem Verfahren gegen Karl Rieker alle Beteiligten darauf, dass das Unternehmen seine Sorgfaltspflichten aus den OECD-Leitsätzen erfüllt habe.

Auch wenn die Beschwerde gegen KiK nicht mit einer gemeinsamen Erklärung abgeschlossen wurde, sondern mit einer einseitigen Abschlusserklärung durch die NKS, lassen sich aus den Darstellungen und Bewertungen der NKS im Verfahren KiK einige Hinweise auf eine Konkretisierung der OECD-Leitsätze entnehmen. So betonte die NKS zunächst den Beitritt der betroffenen Unternehmen zum sog. "Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh", einem Abkommen zwischen internationalen Gewerkschaftsverbänden und nationalen Gewerkschaften in Bangladesch auf der einen Seite und zahlreichen Unternehmen auf der anderen Seite, an dem auch die ILO und zivilgesellschaftliche Gruppen beteiligt sind.⁸⁴ Der Accord legt über einen Zeitraum von fünf Jahren rechtsverbindlich fest, welche Anstrengungen zur Verbesserung des Brandschutzes und der Gebäudesicherheit in Zulieferbetrieben in Bangladesch erforderlich sind. Die NKS verwies

⁸¹ *Uwe Kekeritz v. KiK u.a.* (Anm. 49), Abschn. III. 3.

⁸² *Uwe Kekeritz v. KiK u.a.* (Anm. 49), Abschn. III. 3.

⁸³ *Uwe Kekeritz v. KiK u.a.* (Anm. 49), Abschn. III. 1.

⁸⁴ *Uwe Kekeritz v. KiK u.a.* (Anm. 49), Abschn. IV. 1.

insbesondere auf den rechtsverbindlichen Charakter der Vereinbarung und hob zahlreiche Verpflichtungen besonders hervor. Dazu zählen u.a. eine Risikoanalyse in allen Zulieferbetrieben und eine Erstinspektion in allen betroffenen Fabriken, umfassende und glaubhafte Inspektionen durch unabhängige und qualifizierte Inspektoren, fristgebundene Verbesserungsmaßnahmen in den Zulieferbetrieben, die Verpflichtung, darauf hinzuwirken, dass Arbeitnehmer bei unsicheren Arbeitsverhältnissen ohne Nachteile die Arbeit verweigern können; die Etablierung eines Beschwerdemechanismus⁸⁵ für die Belegschaft mit Blick auf Sicherheitsrisiken sowie die Offenlegung der Lieferanten inklusive der Subunternehmer.

Die NKS war jedoch der Auffassung, dass der Beitritt zum Accord nicht ausreichend sei, da die dort vorgesehenen Maßnahmen aufgrund der Vielzahl der Akteure und der vorzunehmenden Konkretisierung der Verpflichtungen nicht innerhalb des geplanten Zeitrahmens umgesetzt wurden. Daher hielt sie ergänzende Maßnahmen für erforderlich.⁸⁵ So bewertete die NKS die in der Textilbranche übliche Auftragsvergabe durch Agenturen kritisch, da die Agenturen oft selbst keine Überprüfung der Sicherheitsstandards und anderer Vorgaben bei den Herstellern vornehmen. Daher solle die direkte Auftragsvergabe an die Hersteller ausgeweitet und die Nutzung von Subunternehmen durch die Hersteller eingeschränkt werden.⁸⁶ Die NKS wies dabei sogar ausdrücklich darauf hin, dass dies ggf. nicht die wirtschaftlichste Form der Auftragsvergabe sei. Damit machte sie deutlich, dass die OECD-Leitsätze nicht davon ausgehen, dass menschenrechtliche Unternehmenspflichten ökonomischen Erwägungen untergeordnet werden können. Aus dem gleichen Grund hielt die NKS langfristige Vertragsbeziehungen auch grundsätzlich für geeigneter, um die Unternehmenspflichten umzusetzen.⁸⁷ Für die Vertragsgestaltung mit den Herstellern war die NKS der Auffassung, dass die Einhaltung von Sicherheitsstandards und das Verbot einer eigenmächtigen und nicht offengelegten Auftragsvergabe an Subunternehmer verbindlich vorgesehen sein sollten und durch angemessene Vertragsstrafen sanktioniert werden sollten.⁸⁸ Ebenso wurde es für nötig gehalten, dass die Unternehmen qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort mit der Kontrolle von Herstellern betrauen.⁸⁹ Diese sollten auch umfassende und unangekündigte Prüfungen vor Ort vornehmen.⁹⁰ Schließlich verwies die NKS noch auf die Bedeutung von sog. Multi-

⁸⁵ *Uwe Kekeritz v. KiK u.a.* (Anm. 49), Abschn. IV. 2.

⁸⁶ *Uwe Kekeritz v. KiK u.a.* (Anm. 49), Abschn. IV. 2 (i).

⁸⁷ *Uwe Kekeritz v. KiK u.a.* (Anm. 49), Abschn. IV. 2 (ii).

⁸⁸ *Uwe Kekeritz v. KiK u.a.* (Anm. 49), Abschn. IV. 2 (iii).

⁸⁹ *Uwe Kekeritz v. KiK u.a.* (Anm. 49), Abschn. IV. 2 (v).

⁹⁰ *Uwe Kekeritz v. KiK u.a.* (Anm. 49), Abschn. IV. 2 (vi).

Stakeholder-Initiativen, an denen sich die Unternehmen beteiligen sollten. In diese Prozesse sollten auch Gewerkschaften und/oder Nichtregierungsorganisationen einbezogen werden, um Verbesserungen glaubwürdig abzusichern.⁹¹

Die genannten Ausführungen in dem Verfahren gegen KiK werden durch die Erwähnung und positive Bewertung der Maßnahmen, die das Unternehmen Karl Rieker durchgeführt hat, bestätigt.⁹² Dazu gehören insbesondere die Reduktion der Zulieferbetriebe, die Etablierung langfristiger Lieferbeziehungen und eine enge Betreuung der Zuliefererbetriebe durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort, ebenso wie der Beitritt zum Accord. Positiv wird auch die Beteiligung an einer Multi-Stakeholder-Initiative gewertet.

6. Ergebnisse

Aus den vorstehend skizzierten Fällen lassen sich erste Anhaltspunkte für eine Konkretisierung unternehmerischer Menschenrechtspflichten ableiten. Bezüglich allgemeiner Grundsätze wird zunächst noch einmal deutlich, dass Staatenpflichten und Unternehmensverantwortung insofern unabhängig voneinander bestehen, als sich Unternehmen nicht auf Defizite der Staatengemeinschaft berufen können (Fall *ECCHR v. Stadtlander*). Weiterhin ist geklärt, dass die Verantwortung für eigenes Handeln und die Verantwortung in der Lieferkette selbständig nebeneinanderstehen: Auch Unternehmen, denen kein direkter Beitrag zu einer Menschenrechtsverletzung nachgewiesen werden kann, sind verpflichtet, menschenrechtliche “due diligence” sicher zu stellen (Fälle *ECCHR v. trovicor* und *Kekeritz v. KiK*).

In der Lieferkette bestehen abgestufte Verantwortlichkeiten: So sind Anforderungen bei direkten Lieferbeziehungen (Erste Stufe der Lieferkette) höher als bei indirekten Beziehungen (*ECCHR v. Stadtlander*). Zu den allgemeinen Pflichten der Unternehmen gehören schließlich auch die Artikulation der Missbilligung von Menschenrechtsverletzungen und die Sensibilisierung der Mitarbeiter. Beide Aspekte konkretisieren die Anforderungen an die von den Leitlinien geforderte Erklärung der Unternehmen über ihr Engagement zur Achtung der Menschenrechte.

⁹¹ *Uwe Kekeritz v. KiK u.a.* (Anm. 49), Abschn. IV. 2 (vi).

⁹² Gemeinsame abschließende Erklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die “OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen”, des Mitglieds des Deutschen Bundestages (MdB) Uwe Kekeritz und der Karl Rieker GmbH & Co. KG (Karl Rieker), November 2014, <<http://www.bmwi.de>>.

Bezüglich der menschenrechtlichen “due dilligence” sind ebenfalls verschiedene konkrete Anforderungen aus der oben skizzierten Praxis abzuleiten. Wichtig ist zunächst, dass diese auch dann durchzuführen ist, wenn nur eine abstrakte Gefahr der Verletzung von Menschenrechten droht (*ECCHR v. trovicor*). Zentrales Element der “due dilligence” ist die Überwachung der Geschäftspartner durch eigene und unabhängige Kontrolleure (*Kekeritz v. KiK*; *UNI und ITF v. DHL*). In diesem Sinne ist die Beteiligung an Multi-Stakeholder-Mechanismen, die durch die Beteiligung von Gewerkschaften und NGOs besonders legitimiert sind, eine weitere wichtige Unternehmenspflicht (*Kekeritz v. KiK*). Bislang nur einmal erwähnt wurde die Errichtung eines Beschwerdemechanismus (*Kekeritz v. KiK*). Damit wird die dritte Säule der UN-Leitlinien, der “access to remedy” noch am wenigsten konkretisiert.

Schließlich lassen sich aus dem Verfahren *Kekeritz v. KiK* konkrete branchenspezifische Anforderungen an das Textilgewerbe ableiten: Dazu zählt die Forderung, Verträge direkt und nicht über Agenturen abzuschließen, langfristige Vertragsbeziehungen zu etablieren sowie eine Auftragsweitergabe auszuschließen. Hintergrund ist, dass multinationale Unternehmen sich keiner Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten entledigen sollten, da die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte umso schwieriger wird, je mehr Zwischenschritte zwischen dem multinationalen Unternehmen und dem Produzenten liegen.

Insgesamt zeigt sich somit, dass die Anwendung der OECD-Leitsätze auf konkrete Einzelfälle das Potenzial bietet, die UN-Leitprinzipien weiter zu konkretisieren. Um dieses Potenzial weiter zu entwickeln und fruchtbar zu machen, ist jedoch erforderlich, dass die NKS klare Subsumtionsleistungen erbringen, um es den von einer Beschwerde nicht betroffenen Unternehmen zu ermöglichen, aus Einzelfällen allgemeine Verhaltenspflichten abzuleiten. Nur wenn deutlich wird, wie die OECD-Leitsätze ausgelegt werden und auf welche Fälle sie wie angewendet werden, können sich Unternehmen in vergleichbaren Situationen an der Spruchpraxis der NKS orientieren. Die NKS sollten dieses Potenzial ausschöpfen und ihre Rolle bei der Konkretisierung der UN-Leitlinien aktiv einsetzen, da eine Verhaltenssteuerung von Unternehmen auch durch unverbindliche Leitsätze möglich ist. Eine negative Bewertung durch die Frage der formalen Unverbindlichkeit wird in den Hintergrund treten, wenn eine faktische Bindung unternehmerischen Handels an die OECD-Leitsätze begründet wird.⁹³

⁹³ I. Kanalan, Die universelle Durchsetzung des Rechts auf Nahrung gegen transnationale Unternehmen, 2015, 276.

Die bisherige Fallpraxis zeigt jedoch auch die Grenzen des Verfahrens vor der deutschen NKS: Gegen Unternehmen, die sich teilweise (*ECCHR v. trovicor*) oder vollständig (*IG Metall v. Hyundai*) weigern, an dem Verfahren teilzunehmen oder erforderliche Informationen preiszugeben, hat die NKS keine Sanktionsmöglichkeit. Die Obstruktionsmöglichkeit der Unternehmen steht in einem Spannungsverhältnis zu der zunehmenden Effektivität und den praktischen Auswirkungen der Verfahren. In dem Maße, in dem die Steuerungswirkung der Verfahren vor der deutschen NKS zunimmt, steigen die Anreize für Unternehmen, sich einer Beteiligung an den Verfahren zu entziehen. Dies wirft die Frage nach Reformbedarf und Reformoptionen für die OECD-Leitsätze insgesamt und die Verfahren vor der deutschen NKS im Speziellen auf.

IV. Reformbedarf und Reformoptionen

1. Allgemeine Reform der OECD-Leitsätze und der NKS-Verfahren

Die vorstehenden Fallanalysen zeigen auch die Grenzen der NKS-Verfahren auf und machen den Reformbedarf deutlich. Die Verfahren vor den NKS können Verstöße von Unternehmen gegen ihre menschenrechtlichen Beachtungspflichten zwar faktisch aufarbeiten und rechtlich bewerten. Allerdings fehlt es diesen Verfahren an verbindlichen Mechanismen, mit denen die Befolgung von Abschlusserklärungen der NKS überwacht werden könnten.⁹⁴ Die NKS können zwar Follow-up-Verfahren einfordern, sind jedoch letztlich auf den öffentlichen Druck gegenüber den betroffenen Unternehmen angewiesen. Zudem fehlt den NKS jegliche Kompetenz die Unternehmen zur Wiedergutmachung, insbesondere zur Leistung von Schadensersatz zu verpflichten. Eine abschließende Erklärung einer NKS kann bestenfalls zukünftige Menschenrechtsverletzungen verhindern, wenn sich das betroffene Unternehmen einer derartigen Verpflichtung unterwirft und vergangenes Verhalten als regelwidrig bezeichnet. Weitergehende Möglichkeiten bestehen jedoch nicht. Es ist auch unklar, ob und in welchem Umfang Unternehmen auf der Grundlage eines Verfahrens vor einer NKS freiwillig Entschädigungen geleistet haben.⁹⁵ Teilweise ist dies wohl der Fall: Im

⁹⁴ Ausführlich dazu *J. Motte-Baumvol* (Anm. 9), 307 ff. Ebenso *I. Kanalan* (Anm. 93), 367 f.

⁹⁵ *J. Ruggie/T. Nelson* (Anm. 6), 20.

Verfahren *DGB v. Bayer* hat sich das Unternehmen zur Zahlung einer Entschädigungssumme bereit erklärt, allerdings unter der Voraussetzung, dass der strittige Vorfall nicht mehr zum Gegenstand von Ansprüchen gemacht werde. Ferner solle nachgewiesen werden, dass alle Anträge und Rechtsmittel in diesem Zusammenhang zurückgenommen werden.⁹⁶ Auch wenn derartige Zahlungen im Einzelfall vereinbart werden, besteht keine systematische Verpflichtung hierzu. Damit ist das Verfahren vor den NKS mit Blick auf die dritte Säule der UN-Leitsätze (“Remedy”) defizitär.

Schließlich muss auch gefragt werden, wie die OECD-Leitsätze weiter operationalisiert werden können und wie ihnen zu größerer Verbindlichkeit verholfen werden kann. Die Einhaltung der OECD-Leitsätze kann zunächst mit Instrumenten der Förderung und des Schutzes von ausländischen Investitionen verknüpft werden. Dadurch kann ihre Wirksamkeit weiter erhöht werden, ohne dass an ihrem Rechtscharakter grundsätzlich etwas geändert werden müsste. So könnte zunächst die staatliche Investitionsförderung durch Investitions Garantien und Exportkreditgarantien an die Einhaltung der OECD-Leitsätze oder jedenfalls ein kooperatives Verhalten gegenüber Beschwerden vor einer NKS geknüpft werden.⁹⁷

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die OECD-Leitsätze in internationale Investitionsschutzabkommen zu integrieren.⁹⁸ Dabei sind verschiedene Varianten denkbar: So kann die Einhaltung der OECD-Leitsätze verbindlich eingefordert werden, wie etwa im Modelinvestitionsschutzabkommen des International Investment and Sustainable Development.⁹⁹ Damit würde den Leitsätzen die größtmögliche Verbindlichkeit auf internationaler Ebene verschafft. Eine derartige direkte Erklärung der OECD-Leitsätze zu bindendem Recht entspricht derzeit allerdings nicht dem Konsens der Staaten, die die Leitsätze angenommen haben, so dass dieser Vorschlag eher geringe Realisierungschancen hat. Auf größere Akzeptanz dürfte der Vorschlag stoßen, in Investitionsabkommen die sich bereits aus der OECD-Erklärung ergebenden Pflicht zu wiederholen, wonach die Staaten aufgerufen sind, die Unternehmen zur Einhaltung der Leitsätze zu ermutigen. Damit würde jedoch keine zusätzliche Ebene an Rechtspflichten einge-

⁹⁶ Erklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die “OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen” zu einer Beschwerde des DGB gegenüber Bayer AG (EUBP-FFW/Bayer Philippines), Juni 2007, 2, <<http://www.bmwi.de>>.

⁹⁷ J. Ruggie/T. Nelson (Anm. 6), 21.

⁹⁸ E.-M. Burkard, Zum Spannungsverhältnis von Investitions- und Menschenrechtsschutz – Verantwortlichkeiten im Bereich bilateraler Investitionsschutzabkommen für menschenrechtliche Standards, 2009; E. Van der Zee (Anm. 9), 51 ff.

⁹⁹ International Institute for Sustainable Development, IISD Model International Agreement on Investment, im Internet unter <<https://www.iisd.org>>.

führt. Insofern dürfte die praktische Wirksamkeit dieser Variante vergleichsweise gering sein. Ein Mittelweg könnte darin bestehen, die Einhaltung der OECD-Leitsätze zwar nicht für alle Unternehmen verbindlich zu machen, sie aber als Voraussetzung für den Zugang zu Investor-Staat-Streitschlichtungsmechanismen zu etablieren.¹⁰⁰

2. Reform der deutschen NKS und ihrer Verfahren

Neben die allgemeinen Reformüberlegungen treten Überlegungen, die sich speziell auf die deutsche NKS und ihre Verfahren beziehen. Dabei haben drei Ereignisse in jüngerer Zeit den Reformbedarf der deutschen NKS besonders deutlich gemacht. Erstens hat die NKS im März 2015 im Verfahren *IG Metall v. Hyundai* einen Fall abgeschlossen, bei dem durch die Weigerung des Unternehmens, sich an dem Verfahren zu beteiligen, Mediationsgespräche gescheitert sind.¹⁰¹ Die Frage, wodurch die Kooperationsbereitschaft von Unternehmen innerhalb des Verfahrens gewährleistet werden kann, stellt sich angesichts dieser Erfahrung daher jetzt auch für die deutsche NKS. Zweitens wird im Rahmen der Ausarbeitung des deutschen Nationalen Aktionsplans für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien über mögliche Reformen der deutschen NKS diskutiert, da diese als staatlicher außergerichtlicher Beschwerdemechanismus im Sinne der UN-Leitprinzipien angesehen wird.¹⁰² Nach Prinzip 31 der UN-Leitprinzipien sollen die-

¹⁰⁰ UNCTAD, Investment Policy Framework for Sustainable Development, 2015, 109 f., <<http://investmentpolicyhub.unctad.org>>.

¹⁰¹ Das Verfahren betraf eine Beschwerde der IG Metall gegen die Hyundai Motor Europe Technical Center GmbH (HMETC) in Rüsselsheim, einem Unternehmen der koreanischen Hyundai Motor Group. Dem Unternehmen wurde vorgeworfen, gegen das Recht auf ungehinderte Betriebsarbeit und gewerkschaftliche Betätigung unter Kap. V der OECD-Leitsätze verstoßen zu haben. Die NKS nahm die Beschwerde teilweise an und bot die Durchführung von Mediationsgesprächen an. HMETC lehnte jedoch die Beteiligung an einem Verfahren ab. Das Verfahren wurde daher ergebnislos abgebrochen. In ihrer abschließenden Erklärung betonte die NKS ihr Bedauern diesbezüglich und verwies darauf, dass alle am Verfahren beteiligten Parteien nach dem Grundsatz von Treu und Glauben zu handeln hätten. Siehe Abschließende Erklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die "OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen" anlässlich einer Beschwerde der Industriegewerkschaft Metall (IG Metall) gegen Hyundai Motor Europe Technical Center GmbH (HMETC) in Rüsselsheim, 5.3.2015, <<http://www.bmwi.de>>.

¹⁰² Auswärtiges Amt, Dokumentation – Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte, Anhörung 6: Staatliche außergerichtliche Verfahren, 7.10.2015, <<http://www.auswaertiges-amt.de>>. Ähnliche Debatten spiegeln sich auch in den bereits verabschiedeten Aktionsplänen von Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark wider. Die bisher verabschiedeten Nationalen Aktionspläne sind abrufbar unter <<http://www.business-humanrights.org>>.

se Beschwerdemechanismen u. a. den Kriterien der Legitimität, Zugänglichkeit, Berechenbarkeit, Ausgewogenheit und Transparenz genügen. Schließlich ist im Rahmen des G7-Prozesses bis zum Jahr 2018 ein Peer Review-Verfahren aller NKS der G7-Staaten durch die OECD vereinbart worden.¹⁰³ Ziel ist auch hier die Verbesserung der Funktion der NKS als außergerichtlicher Beschwerdemechanismus im Sinne der UN-Leitprinzipien.

Die Anforderungen, die in Leitprinzip 31 an einen außergerichtlichen Beschwerdemechanismus gestellt werden, ähneln zwar den in den OECD-Leitsätzen definierten Schlüsselkriterien für die NKS,¹⁰⁴ sind jedoch nicht mit diesen identisch. Während die OECD-Leitsätze lediglich die „Unparteilichkeit“ des Instruments voraussetzen,¹⁰⁵ verlangt Leitprinzip 31 die „Legitimität“ des Verfahrens. Das setzt voraus, dass potenzielle Beschwerdeführer Vertrauen in die Unabhängigkeit des Beschwerdemechanismus entwickeln können. Angesichts der Ansiedelung der deutschen NKS im Referat für Außenwirtschaftsförderung des Bundeswirtschaftsministeriums wird dies jedoch vor allem von Nichtregierungsorganisationen angezweifelt.¹⁰⁶ Auch die Mitwirkung des Ressortkreises wird nicht als Garantie für Neutralität angesehen, da dieser gegenüber der NKS keinerlei Befugnisse innehat.¹⁰⁷ Für eine strukturelle Stärkung der deutschen NKS werden daher zwei wesentliche Reformvorschläge diskutiert.¹⁰⁸

Das erste Modell entspricht dem Aufbau der NKS in den Niederlanden, Norwegen und Dänemark.¹⁰⁹ In diesen Ländern ist die NKS nicht in einem Ministerium angesiedelt, sondern setzt sich aus unabhängigen Experten aus verschiedenen Interessensgruppen zusammen. In den Niederlanden existiert zusätzlich noch ein Beirat von Ministeriumsvertretern, der die Arbeit der unabhängigen Experten unterstützt.

Das zweite Modell ist an die in Großbritannien gegebenen Strukturen angelehnt.¹¹⁰ Dabei wird der NKS ein Aufsichtsgremium (*steering board*)

¹⁰³ Ministererklärung des G7 Beschäftigungs- und Entwicklungsministertreffens „Handeln für faire Produktion“, 13.10.2015, <<https://www.bmz.de>>, 11.

¹⁰⁴ Vgl. OECD (Anm. 15), Erläuterungen, Rn.9.

¹⁰⁵ OECD (Anm. 15), Verfahrenstechnische Anleitungen A.1.

¹⁰⁶ Germanwatch, Forum Menschenrechte, VENRO und ECCHR, Empfehlungen an die Bundesregierung zur Einführung eines effektiven Beschwerdemechanismus im Rahmen der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, September 2014, <<https://www.germanwatch.org>>, 2.

¹⁰⁷ Vgl. OECD Watch, Remedies Remain Rare, Juni 2015, 34.

¹⁰⁸ Germanwatch u. a. (Anm. 106), 2 ff.

¹⁰⁹ Kurze Darstellung bei B. Egelund Olsen/K. Engsig Sorensen (Anm. 13), 12 ff.

¹¹⁰ Department for Business, Innovation & Skills, UK NCP procedures for dealing with complaints brought under the OECD guidelines for multinational enterprises, January 2014, <<https://www.gov.uk>>, 4.

bestehend aus Vertretern der Ministerien, Wirtschaft, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen zur Seite gestellt. Diese sollen die NKS beraten und deren Arbeit auf Effektivität überprüfen. Darüber hinaus können die von der NKS abgeschlossenen Verfahren auf Antrag von einer der beteiligten Parteien durch das Aufsichtsgremium auf prozessuale Fehler überprüft werden.¹¹¹ Gegenstand einer solchen Untersuchung kann die Frage sein, ob das Verfahren korrekt, fair und im Einklang mit dem Verfahrensfaden der britischen NKS durchgeführt wurde. Eine inhaltliche Überprüfung der NKS-Entscheidungen kann das Aufsichtsgremium jedoch nicht vornehmen. Stellt das Aufsichtsgremium Verfahrensfehler fest, weist es den Fall zurück an die NKS und gibt Anweisungen, wie diese korrigiert werden können. Darüber hinaus kann das Aufsichtsgremium aber auch Defizite im jeweiligen NKS-Verfahren feststellen und Empfehlungen zu deren zukünftigen Vermeidung aussprechen.

Die genannten Modelle erweisen sich mit Blick auf die Anforderungen der UN-Leitprinzipien als gegenüber dem deutschen System überlegen. Die Eingliederung in die Ministerialverwaltung stellt nicht sicher, dass die Verfahren in völliger Unabhängigkeit durchgeführt werden. Eine Delegation auf ein von Experten besetztes Gremium erscheint daher vorzugswürdig. Falls dies politisch nicht durchsetzbar ist, sollte die deutsche NKS durch ein Aufsichtsgremium nach britischem Modell ergänzt werden. Ein Überprüfungs- und Korrekturmechanismus scheint auch aus rechtsstaatlichen Gründen geboten. Weiterhin wäre zu überlegen, ob die deutsche NKS interministeriell organisiert werden könnte, so dass sie sich aus mehreren Bundesministerien zusammensetzt. Insbesondere eine Einbeziehung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und des Auswärtigen Amtes wäre denkbar.

Neben einer institutionellen Reform der deutschen NKS sollte auch das Verfahren reformiert werden. Mit Blick auf das Kriterium der Zugänglichkeit nach Prinzip 31 der UN-Leitprinzipien wären die Beweisanforderungen zu überprüfen.¹¹² Der Fall *ECCHR v. trovicor* hat deutlich gemacht, dass hier Reformbedarf besteht.¹¹³ Schließlich ist über Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Unternehmen, die sich weigern, an dem Verfahren teilzunehmen, nachzudenken. Hier sind Anlehnungen an die kanadische Praxis denkbar, wie der Fall *Canada Tibet Committee v. China Gold International*

¹¹¹ Department for International Development / Department for Business, Innovation & Skills, Review Procedure for Dealing with Complaints Brought under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises to the UK National Contact Point, January 2014, <<https://www.gov.uk>>.

¹¹² Germanwatch u. a. (Anm. 106), 5.

¹¹³ Dazu oben III. 3.

Resources Corp. Ltd. zeigt.¹¹⁴ Die Weigerung des Unternehmens, an Mediationsgesprächen teilzunehmen, wird negativ bei zukünftigen Anträgen auf export- und investitionsfördernde Maßnahmen der kanadischen Regierung berücksichtigt. Eine entsprechende Praxis könnte problemlos auf die Exportkredite oder Investitionsgarantien der Bundesregierung übertragen werden.

V. Zusammenfassung und Ausblick

Der Beitrag hat gezeigt, dass die Reform der OECD-Leitsätze im Jahre 2011 zu einer Aufwertung der menschenrechtlichen Pflichten von Unternehmen geführt hat. Durch die Inkorporation eines auf den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte beruhenden Kapitels wird der menschenrechtliche Ansatz in den OECD-Leitsätzen eine wichtigere Rolle spielen. Die Praxis der deutschen NKS hat diese stärkere Ausrichtung an den Menschenrechten inzwischen auch aufgegriffen und bemüht sich, den menschenrechtlichen Ansatz ernster zu nehmen. Allerdings wurde auch deutlich, wo die OECD-Leitsätze selbst aber auch ihre Anwendung durch die NKS noch defizitär ist. Diese Defizite können in dem anstehenden Reformprozess in Deutschland teilweise behoben werden. Andere Schwachstellen der OECD-Leitsätze können nur durch Reformen auf internationaler Ebene bearbeitet werden.

Die Skizzierung der einschlägigen jüngeren menschenrechtsrelevanten Praxis der deutschen NKS zeigt auch, welches Potenzial das Fallrecht der NKS für die weitere Konkretisierung menschenrechtlicher Unternehmensverantwortungen haben kann. Hier besteht noch erheblicher Forschungsbedarf. Das Fallrecht der deutschen und anderer NKS ist bislang noch nicht systematisch untersucht und ausgewertet worden.¹¹⁵ Die aus diesen Untersuchungen gewonnenen Erkenntnisse könnten dann anhand der einzelnen UN-Leitprinzipien analysiert werden. Insbesondere für eine Konkretisierung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten (due diligence) einschließlich der von den UN-Leitprinzipien geforderten Risiko- und Auswirkungsanalyse (Human Rights Risk and Impact Assessment) könnten sich aus dem "soft case law" der NKS hilfreiche und praktisch relevante Konkretisierungen ergeben. Dazu ist jedoch erforderlich, dass die NKS den menschen-

¹¹⁴ National Contact Point Canada, Final Statement on the Request for Review regarding the Operations of China Gold International Resources Corp. Ltd., at the Copper Polymetallic Mine at the Gyama Valley, Tibet Autonomous Region, <<http://www.international.gc.ca>>.

¹¹⁵ Erste Ansätze bei K. Weidmann (Anm. 5), 283 ff.

rechtlichen Ansatz der OECD-Leitsätze auch in Zukunft ernst nehmen und Entwicklungen im Rahmen der Vereinten Nationen mitberücksichtigen.