

EUROPEAN CENTER FOR CONSTITUTIONAL AND HUMAN RIGHTS



—
EUROPEAN CENTER FOR
CONSTITUTIONAL AND
HUMAN RIGHTS e.V.
—

ZOSSENER STR. 55-58
AUFGANG D
10961 BERLIN, GERMANY
—

PHONE +49.(030).40 04 85 90
FAX +49.(030).40 04 85 92
MAIL INFO@ECCHR.EU
WEB WWW.ECCHR.EU

ECCHR Evaluation

**Die OECD-Verfahren zu Überwachungstechnologie gegen Gamma und Trovicor sowie
zu Arbeitsbedingungen in Asien gegen KiK, C&A und Karl Rieker**

Berlin, März 2015

Einleitung

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 völkerrechtlich verankerten 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 auf Regierungsebene einen Soft-Law-Ansatz. Dieser stellt zwar eines der wichtigsten Instrumente zur Förderung verantwortungsvoller Unternehmensführung dar, genügt jedoch nach derzeitiger Praxis nicht den Anforderungen der UN-Leitprinzipien. Diese regeln, dass das Beschwerdeverfahren legitim, berechenbar, ausgewogen und transparent sein muss. Denn es bedarf eines fairen Verfahrens, dass das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Unternehmen und Betroffenen ausgleichen kann. Nur so entsteht Raum für eine konstruktive Auseinandersetzung zwischen den Interessen der Betroffenen und denen des Unternehmens.

In diesem Papier werten wir die OECD-Beschwerdeverfahren gegen die Unternehmen Gamma (Großbritannien) und Trovicor, KiK, C&A und Karl Rieker (Deutschland) aus,³ indem wir gegenüberstellen, wie die OECD-Leitsätze und die Verfahrensleitfäden der jeweiligen Beschwerdestellen die fraglichen Punkte regeln und wie die tatsächliche Umsetzung durch die NKS erfolgt. Wesentliche Maßstäbe dafür sind die Unparteilichkeit, Transparenz und Berechenbarkeit des Verfahrens.⁴

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

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

³ Damit knüpfen wir an das ECCHR-Positionspapier „[Nationale Kontaktstellen im Vergleich - Best practices im OECD-Beschwerdeverfahren](#)“ von November 2011 an, in dem die Verfahren zu Kinderarbeit in Usbekistan gegen europäische Baumwollhändler evaluiert wurden.

⁴ Die OECD- Leitsätze legen fest, dass die Nationalen Kontaktstellen auf eine unparteiische, vorhersehbare, gerechte und mit den Grundsätzen und Standards der Leitsätze in Einklang stehenden Art und Weise zur Lösung von Problemen beitragen werden, die sich bei der Umsetzung der Leitsätze in spezifischen Fällen ergeben, (S. 82).

Die deutsche und die britische NKS haben Verfahrensleitfäden erlassen und auf ihrer Website veröffentlicht:

- Leitfaden zum Verfahren in besonderen Fällen („Beschwerde“) bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen⁵ – im Folgenden: Beschwerdeleitfaden der deutschen NKS. Der deutsche Beschwerdeleitfaden ist im Dezember 2014 überarbeitet worden. In diesem Papier wird jedoch auf den während der hier diskutierten Verfahren gültigen Leitfaden in der alten Fassung abgestellt.
- UK NCP Procedures for Dealing with Complaints brought under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises⁶ – im Folgenden: Beschwerdeleitfaden der britischen NKS.

Terminologie

- Nationale Kontaktstelle (NKS) – Regierungsstelle, die dafür zuständig ist, Beschwerden über die Verletzung der OECD-Leitsätze zu bearbeiten und die Anwendung der OECD-Leitsätze zu fördern
- Annahmeerklärung – Erklärung der NKS über die Annahme bzw. die Ablehnung der Beschwerde
- Gemeinsame Erklärung – abgestimmte Erklärung der Parteien und der NKS nach erfolgreicher Mediation
- Abschlusserklärung – abschließende Erklärung der NKS, wenn keine Einigung der Parteien stattgefunden hat

Die Fälle

Lieferung und Wartung von Überwachungstechnologie nach Bahrain

Die Münchener Trovicor GmbH und die britisch-deutsche Gamma International Group produzieren Überwachungssoftware, die von autoritären Staaten zu Menschenrechtsverletzungen eingesetzt werden kann. Die systematische Überwachung von Telekommunikation als Mittel der Unterdrückung friedlicher Protestbewegungen ist seit dem Arabischen Frühling ein allgemein bekanntes Problem. Daten aus abgefangenen Telefon- und Internetverbindungen sind auch in dem arabischen Golfstaat Bahrain seit dem Beginn der

⁵ <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/J-L/leitfaden-zum-beschwerdemanagement.property=pdf.bereich=bmwi2012.sprache=de.rwb=true.pdf>

⁶ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/270577/bis-14-518-procedural-guidance.pdf

Massenproteste im Februar 2011 verwendet worden, um Dissidenten festzunehmen und ihnen unter Misshandlungen Geständnisse abzupressen. Erleichtert werden solche Übergriffe durch leistungsfähige Technologien, deren Einsatz allenfalls unter strengster rechtsstaatlicher Kontrolle zu rechtfertigen wäre: Es liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass Trovicor unter anderem in Bahrain Software gewartet hat, mit deren Hilfe Sicherheitsbehörden und Geheimdienste große Mengen an Telefon- und Computerdaten abfangen, aufzeichnen und analysieren können. Das Unternehmen Gamma hat öffentlich zugänglichen Dokumenten zufolge den Trojaner FinFisher nach Bahrain geliefert und technischen Support für dessen Nutzung geleistet. FinFisher wurde auch auf Computern bahrainischer Menschenrechtsaktivisten gefunden. Das ECCHR hat im Februar 2013 gemeinsam mit anderen Menschenrechtsorganisationen⁷ OECD-Beschwerden gegen beide Unternehmen eingereicht. Die britische NKS hat die Beschwerde gegen Gamma im Juni 2013 angenommen. Die Mediationsverhandlungen verliefen ergebnislos. In der Abschlusserklärung vom Februar 2015 benennt die NKS konkrete Verstöße insbesondere gegen menschenrechtliche Verpflichtungen aus den OECD-Leitsätzen und fordert das Unternehmen auf, wirksame Standards zum Schutz der Menschenrechte zu implementieren. Die deutsche NKS hat die Beschwerde gegen Trovicor im November 2013 insoweit abgelehnt, als sie die Mitverantwortung des Unternehmens für Menschenrechtsverletzungen in Bahrain betrifft. Zugelassen hat sie lediglich den Teil betreffend das generelle Risikomanagement des Unternehmens. In der Abschlusserklärung von Mai 2014 benennt die NKS weder Verstöße noch spricht sie Empfehlungen aus.

Die Verantwortung von Modehäusern für das Feuer in der Tazreen-Fabrik in Bangladesch

Die Unternehmen KiK Textilien und Non-Food GmbH, C&A Mode GmbH & Co und Karl Rieker GmbH & Co. KG ließen in der Tazreen-Fabrik in Bangladesch produzieren, obwohl erhebliche Sicherheitsmängel in der Fabrik bekannt waren. Am 24. November 2012 kamen dort mindestens 112 Menschen bei einem Feuer ums Leben. Grund hierfür waren massive und offensichtliche Sicherheitsmängel im Bereich Brandschutz.⁸ Die Fabrik war im Jahr 2011 durch die Business Social Compliance Initiative (BSCI) auditiert worden und für die sichere Produktion als ungeeignet eingestuft worden. Im Mai 2013 reichte das Mitglied des Bundestages Uwe Kekeritz (Bündnis 90/Die Grünen) mit Beratung von Medico International und ECCHR OECD-Beschwerde gegen die genannten Unternehmen ein. Im Rahmen der Vorprüfung durch die deutsche NKS erklärten KiK und Karl Rieker, dass das Unternehmen seine Lieferbeziehungen zu der Produktionsfirma in der Fabrik zum Zeitpunkt des Brandes

⁷ Privacy International, Reporter ohne Grenzen, Bahrain Center for Human Rights und Bahrain Watch.

⁸ Im ganzen Gebäude gab es weder Notausgänge noch Feuertreppen. Die Fenster waren vergittert. Von den neun Stockwerken des Fabrikgebäudes waren nur drei von der Bauaufsicht genehmigt, die gesamte Bauweise war somit nicht auf eine größere Anzahl von Menschen ausgelegt. Es gab nur einen zentralen Ausgang im Erdgeschoss. Dieser war zu eng für die über 1000 Arbeiterinnen im Gebäude. Zudem war er durch das Feuer versperrt. Im Erdgeschoss wurden außerdem Rohmaterialien in direkter Nähe zu Hochspannungs-Transformatoren gelagert, was zu einer raschen Ausbreitung des Feuers führte. Feuerlöscher waren nicht funktionsfähig oder nicht auffindbar. Nur 40 von den insgesamt 1200 Arbeiterinnen der Fabrik waren über die Brandschutzbestimmungen aufgeklärt.

bereits beendet hatte. In Bezug auf KiK und Karl Rieker hat die deutsche NKS die Beschwerde insoweit abgelehnt, als es um die Verantwortung für den Brand ging und nur die Verletzung der allgemeinen Sorgfaltspflichten hinsichtlich der Sicherheitsvorkehrungen in der Fabrik von Tazreen Fashion zum Verfahrensgegenstand gemacht. Nach Mediationsverhandlungen haben Karl Rieker und der Beschwerdeführer sich auf eine gemeinsame Abschlusserklärung geeinigt. Mit KiK erfolgte keine Einigung. Im November 2014 erließ die NKS eine Abschlusserklärung mit Empfehlungen zur Einhaltung der OECD-Leitsätze an das Unternehmen.⁹

Die Beschwerde gegen C&A gab die deutsche NKS an die brasilianische Kontaktstelle ab, da zum Zeitpunkt des Brandes C&A Brasilien Auftraggeberin gewesen sein soll. Nach Kenntnis des Beschwerdeführers hat die NKS dort nach eineinhalb Jahren noch keinerlei Schritte zur Einleitung des Verfahrens unternommen.

Anforderungen der OECD-Leitsätze an ein unparteiliches, transparentes und berechenbares Verfahren

- **Unparteilichkeit**

Die OECD-Leitsätze sehen vor, dass die NKS so zusammengesetzt und strukturiert sind, dass sie in der Lage sind, das breite Spektrum der unter die OECD-Leitsätze fallenden Fragen effizient zu behandeln und unparteiisch zu operieren.¹⁰ Insbesondere sollen sie Unparteilichkeit im Umgang mit Beschwerdefällen gewährleisten.¹¹ Hierzu gehört es, dass die NKS grundsätzlich bereit sind, die von den OECD-Leitsätzen vorgesehenen Möglichkeiten auszuschöpfen, dem Verfahren Nachdruck zu verleihen und von Fall zu Fall darüber zu entscheiden, welches Vorgehen einem Sachverhalt gerecht wird. Parteilich zugunsten von Unternehmen handeln NKS, deren Umgang mit den Fällen erkennen lässt, dass sie im Vorhinein darauf festgelegt sind, hauptsächlich solche Maßnahmen zu ergreifen, die eine Unternehmensverantwortung nicht oder möglichst wenig hervorheben. Dies kann sich etwa in der restriktiven Annahmepaxis von Beschwerdefällen zeigen oder dem Zögern, Verstöße gegen die OECD-Leitsätze zu benennen und Empfehlungen an Unternehmen festzustellen. Dabei soll ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass im Einzelfall ein mildes Vorgehen durchaus angemessen und unparteiisch sein kann. Erst wenn sich zeigt, dass eine NKS kontinuierlich und systematisch die für die Unternehmen schonendsten Schritte ergreift, entsteht der Anschein der Parteilichkeit.

⁹ <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Internationale-Gremien/oecd-leitsaetze.did=429912.html>

¹⁰ OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 81.

¹¹ OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 92 („bei der Lösung besonderer Fälle“).

- **Transparenz**

Die OECD-Leitsätze heben die Bedeutung von Transparenz im Hinblick auf die Vertrauensbildung in der Öffentlichkeit hervor.¹² Auch in Bezug auf Verfahrensergebnisse soll das Gebot der Transparenz beachtet werden, sofern es im Interesse einer wirksamen Umsetzung der OECD-Leitsätze nicht ratsamer erscheint, die Vertraulichkeit zu wahren.¹³ Der transparente Umgang mit den Verfahrensergebnissen trägt maßgeblich zur Effektivität des Verfahrens bei, insbesondere wenn die NKS den Unternehmen Empfehlungen aussprechen und wenn diese öffentlich zugänglich sind. Die NKS sind aber auch den Verfahrensbeteiligten gegenüber zu einer transparenten Verfahrensführung verpflichtet.

- **Berechenbarkeit**

Die OECD-Leitsätze verlangen von den NKS, dass sie Berechenbarkeit sicherstellen, indem sie eindeutige und öffentlich zugängliche Informationen über ihre Rolle bei der Lösung besonderer Fälle zur Verfügung stellen, u.a. über die von ihnen angebotenen Vermittlungsdienste, die Etappen des in besonderen Fällen durchgeführten Verfahrens, zusammen mit der zeitlichen Rahmenplanung.¹⁴

1. Auswertung des Verfahrens gegen Gamma in Großbritannien

- **Unparteilichkeit**

Die britische NKS hat die Beschwerde angenommen, weil ihr die vorgelegten Indizien hierfür ausreichend erschienen, auch wenn nach ihrer Einschätzung kein direkter Beweis vorgelegt worden war, dass das Unternehmen seine Software nach Bahrain geliefert hat und diese gegen bahrainische Demonstranten eingesetzt worden ist. Die vorgelegten Belege konkretisierten die Verpflichtungen des Unternehmens, angemessene Due Diligence vorzunehmen und negativen Auswirkungen zu begegnen.¹⁵

Damit hat sie einen angemessenen Beweisstandard angelegt. Der britische Verfahrensleitfaden verlangt lediglich, dass die aufgeworfenen Fragen „erheblich und substantiiert“ sein müssen.¹⁶ Darüber hinaus hat die NKS vorgeführt, dass das Beschwerdeverfahren auch dann effektiv eingesetzt werden kann, wenn das Unternehmen - wie es oft der Fall ist - die angegriffene Geschäftstätigkeit leugnet oder nicht bestätigt.

¹² OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 89, 90.

¹³ OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 91.

¹⁴ OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 92, 93.

¹⁵ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/208112/bis-13-947-complaint-from-privacy-international-and-others-against-gamma-international-uk-ltd.pdf, S. 7.

¹⁶ Beschwerdeleitfaden der britischen NKS, S. 11.

Auch mit der Abschlusserklärung hat die NKS den ihr durch die OECD-Leitsätze eröffneten Rahmen ausgenutzt: sie hat dem Unternehmen klare Verstöße gegen die OECD-Leitsätze aufgezeigt und entsprechende Empfehlungen ausgesprochen, obwohl sie bei ihrer Einschätzung bleibt, dass kein direkter Beweis für die Geschäftstätigkeit mit Bahrain erbracht worden sei. Das Unternehmen habe mit seiner Software gegen Bestimmungen der OECD-Leitsätze verstoßen, die Menschenrechte zu respektieren, eine menschenrechtsbezogene Due-Diligence-Prüfung durchzuführen und verbindliche Standards zur Beachtung von Menschenrechten zu implementieren. Zudem habe das Unternehmen nicht genug mit der NKS kooperiert. Die NKS fordert Gamma – und explizit auch die anderen zum Konzern gehörenden Unternehmen – auf, wirksame Standards zum Schutz der Menschenrechte zu implementieren. Mit dieser deutlichen Entscheidung trägt die NKS maßgeblich zur Effektivität der OECD-Leitsätze bei.

➤ **Transparenz**

Der Beschwerdeleitfaden der britischen NKS sieht die Veröffentlichung aller Verfahrensergebnisse sowie gegebenenfalls festgestellter Verstöße gegen die OECD-Leitsätze vor. Diesen Anforderungen hat die britische NKS genügt.

Wie vom Verfahrensleitfaden vorausgesetzt hat die NKS übermittelte Informationen stets an die andere Partei weitergeleitet.¹⁷ Die Beschwerdeführer wurden zudem über die Kommunikation mit dem Unternehmen in Kenntnis gesetzt. Zu jedem Zeitpunkt bestand so die Möglichkeit, zu Äußerungen der Gegenseite Stellung zu nehmen. Die Verfahrensschritte wurden zudem in der veröffentlichten Entscheidung über die Annahme im Einzelnen aufgelistet und öffentlich zugänglich gemacht.¹⁸

➤ **Berechenbarkeit**

Sowohl die Entscheidung über die Annahme als auch die Abschlusserklärung erfolgten nicht in dem vom britischen Verfahrensleitfaden vorgesehenen Zeitraum.¹⁹ Die NKS hat den Beschwerdeführern auch keinen alternativen Zeitplan genannt, der ihnen ermöglicht hätte, sich auf den Fortgang des Verfahrens einzustellen.

¹⁷ Beschwerdeleitfaden der britischen NKS, S. 7.

¹⁸ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/208112/bis-13-947-complaint-from-privacy-international-and-others-against-gamma-international-uk-ltd.pdf.

¹⁹ Beschwerdeleitfaden der britischen NKS, S. 6.

2. Auswertung des Verfahrens gegen Trovicor in Deutschland

➤ Unparteilichkeit

Die deutsche NKS hat bei der Entscheidung über die Annahme der Beschwerde nicht die von den OECD-Leitsätzen eröffneten Möglichkeiten ausgeschöpft. Sie hat den maßgeblichen Teil der Beschwerde mit der Begründung abgelehnt, sie enthalte keine hinreichenden Hinweise auf einen Beitrag des Unternehmens zu Menschenrechtsverletzungen in Bahrain. Trovicors Engagement in Bahrain 2009 war jedoch von einem Sprecher des Trovicor-Vorgängers Nokia Siemens Networks zugegeben und von Unternehmensmitarbeitern im Jahr 2011 bestätigt worden. Zudem hat Trovicor die Geschäftsbeziehungen im relevanten Zeitraum trotz zahlreicher Anfragen nie dementiert.²⁰ Die OECD-Leitsätze verlangen lediglich eine Substantiierung der Vorwürfe als Voraussetzung für die Annahme.²¹ Laut Verfahrenleitfaden der deutschen NKS genügt es, „wenn die Vorwürfe glaubhaft vorgetragen sind. Eine strenge Beweispflicht wie vor Gericht besteht nicht.“²² Die britische NKS hat hier in dem vergleichbaren Fall gegen Gamma gezeigt, dass es gerechtfertigt gewesen wäre, den Fall anzunehmen.

Es ist auch angemessen, im Verhältnis zu Gerichtsverfahren weniger strenge Maßstäbe an die Beweislast zu stellen. Zum einen handelt es sich bei dem OECD-Verfahren um einen Soft-Law-Mechanismus mit freiwilliger Beteiligung und ohne Sanktionen, der allein auf Mediation abzielt. Zum anderen ist es bei Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen gerade typisch, dass gerichtsfeste Beweise nur schwer zu erlangen sind. Dem trägt das OECD-Beschwerde-Verfahren mit weniger strengen Anforderungen Rechnung.

Die Verpflichtung der Parteien nach den OECD-Leitsätzen, sich nach dem Grundsatz von Treu und Glauben an dem Verfahren zu beteiligen, wird von der NKS unterschiedlich ausgelegt. Nach Weigerung des Unternehmens, Auskunft über die Handelsbeziehungen mit Bahrain zu geben und nach Ablehnung des maßgeblichen Teils der Beschwerde haben diese ihre Entscheidung, nicht mit dem Unternehmen über seine Human Rights Policy zu verhandeln, mehrfach begründet: Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, dass Mediation nur sinnvoll sein kann, wenn beide Parteien bereit sind, offen über zentrale Vorwürfe zu sprechen. Eine abstrakte Diskussion der Menschenrechtspolitik des Unternehmens dagegen ist nicht Sinn des OECD-Beschwerdeverfahrens, in dem es darum geht, konkrete Missstände anzugehen. Dennoch hat die NKS in der Abschlusserklärung ihr Bedauern darüber erklärt und damit den Beschwerdeführern zumindest indirekt mangelnde Kooperationsbereitschaft bescheinigt.

²⁰ Mit dieser Entscheidung folgt die NKS offenbar einem Trend: Immer mehr NKS scheinen Beschwerden abzulehnen, weil keine lückenlosen Beweise vorliegen, OECD Watch Submission to the 2014 Annual Meeting of the National Contact Points, http://oecdwatch.org/publications-en/Publication_4090/, S. 3.

²¹ OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, S. 87: Im Rahmen einer ersten Evaluierung, bei der abzuwägen ist, ob die aufgeworfene Frage eine eingehendere Prüfung rechtfertigt, (...) wird die Nationale Kontaktstelle (u.a.) (...) den materiellen Gehalt der Frage und der mitgelieferten Begründung berücksichtigen.

²² Beschwerdeleitfaden der deutschen NKS, S. 3. Der überarbeitete Leitfaden enthält eine ähnliche Regelung: „Die Beschwerde muss schlüssig und hinreichend substantiiert sein. Es reicht aus, wenn die Vorwürfe glaubhaft vorgetragen sind. Eine Beweispflicht wie etwa vor Gericht besteht nicht.“, S. 3.

Zudem hat sie in der Abschlusserklärung auch zu dem angenommenen Teil der Beschwerde keine Empfehlungen an das Unternehmen ausgesprochen. Sie hat dies damit begründet, dass es sich um ein freiwilliges Verfahren handelt, das allein auf Mediation ausgerichtet sei. Nach dem deutschen Verfahrensleitfaden sollte jedoch dann eine Empfehlung abgegeben werden, wenn die NKS einen rügenswerten Verstoß der OECD-Leitsätze sieht, den das betreffende Unternehmen nicht anerkennt und bezüglich dessen das Unternehmen keine Verhaltensänderung in Aussicht gestellt hat.²³

➤ **Transparenz**

In Bezug auf die Transparenz gegenüber den Verfahrensbeteiligten sieht der deutsche Verfahrensleitfaden vor, dass die NKS für die Dauer des Verfahrens Kontakt mit den Parteien hält und mit ihnen den Verfahrensstand sowie mögliche weiterführende Schritte erörtert.²⁴ Die NKS hat diese Anforderungen in mehreren Punkten nicht erfüllt. So hat sie die Beschwerdeführer erst nach gezielter Anfrage darüber informiert, dass das Unternehmen schriftlich auf die Beschwerde reagiert hat und zunächst die Herausgabe der Antwort des Unternehmens an die Beschwerdeführer verweigert. Es ist positiv hervorzuheben, dass die NKS später eingelenkt und erklärt hat, auch in Zukunft transparenter mit Unternehmenseinlassungen umzugehen.²⁵

In Bezug auf die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit ist die NKS den Anforderungen des Verfahrensleitfadens über die Veröffentlichung bestimmter Verfahrensschritte²⁶ nicht nachgekommen: Die NKS hat ihre Annahmementscheidung der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht, obwohl dies ohne eine Verletzung des Vertraulichkeitsgrundsatzes möglich gewesen wäre.

➤ **Berechenbarkeit**

Die deutsche NKS hat die im Leitfaden vorgesehene Bearbeitungszeit²⁷ ohne konkrete Begründung und ohne Angaben zum weiteren zeitlichen Ablauf um sechs Monate

²³ Beschwerdeleitfaden der deutschen NKS, S. 4.

²⁴ Beschwerdeleitfaden der deutschen NKS, S. 3.

²⁵ Der überarbeitete Leitfaden enthält auf S. 2 dazu nun folgende Formulierung: „Das Unternehmen erhält Gelegenheit, in der Regel innerhalb von sechs Wochen Stellung zu nehmen.“ In einem Schreiben der NKS wird darauf hingewiesen, dass die Stellungnahme an den Beschwerdeführer weitergeleitet wird. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sollten daher gesondert ausgewiesen werden. Diese werden nur weitergeleitet, wenn der Berechtigte damit einverstanden ist. Dem betroffenen Unternehmen steht es frei, sich zu der Beschwerde zu äußern.

²⁶ Beschwerdeleitfaden der deutschen NKS, S. 4; der überarbeitete Leitfaden enthält hierzu vergleichbare Regelungen: Veröffentlicht werden sollen wesentliche Gründe der Ablehnung, ggfs. die Ergebnisse einer Einigung, ggfs. Empfehlungen zur Einhaltung der OECD-Leitsätze bei rügenswertem Verstoß, den das Unternehmen nicht anerkennt und keine Verhaltensänderung in Aussicht gestellt hat.

²⁷ Beschwerdeleitfaden der deutschen NKS, S. 7.

überschritten. Dies ist insbesondere mit Blick auf die bahrainischen Beschwerdeführer, für die das Verfahren schwerwiegende praktische Konsequenzen haben kann, nicht akzeptabel.²⁸

3. Auswertung des Verfahrens gegen KiK, C&A und Karl Rieker in Deutschland

➤ Unparteilichkeit

Auch hier hat die NKS die durch die OECD-Leitsätze eröffneten Möglichkeiten nicht ausgeschöpft. Anstatt die Verantwortung der beteiligten Unternehmen zu thematisieren, spielt die NKS in ihrer Darstellung deren Rolle herunter. Dies gilt insbesondere für veröffentlichte Pressemitteilung.²⁹ Obwohl die NKS in ihrer Abschlusserklärung Empfehlungen an KiK zur Umsetzung seiner Sorgfaltspflicht ausspricht und dementsprechend davon ausgeht, dass das Unternehmen dieser nicht ausreichend nachgekommen ist, werden KiK in der Pressemitteilung ausschließlich Fortschritte bescheinigt.

Die von der NKS in der Abschlusserklärung ausgesprochenen Empfehlungen werden dort nicht als solche bezeichnet. Die NKS benennt dort „Maßnahmen, die dazu beitragen können, einen effektiven Brandschutz sicherzustellen“. Sie sind dort als „Grundlage einer möglichen Einigung“ dargestellt. Dass es sich dabei um Empfehlungen der NKS im Sinne der OECD-Leitsätze an das Unternehmen handelt, die nur im Falle von Verstößen ausgesprochen werden, ist nur schwer zu erkennen. Die NKS schwächt so das Verfahrensergebnis zugunsten des Unternehmens ab.

Doch auch inhaltlich sind die Empfehlungen an das Unternehmen unzureichend: Sie sind sehr vage gehalten und zumindest teilweise lediglich als Anregung formuliert.³⁰ Unklar bleibt, wie die NKS die Umsetzung gerade solch genereller Punkte überprüfen kann.

Ähnlich wie im Verfahren gegen Trovicor, wird es allein dem Beschwerdeführer angelastet, dass es nicht zu einer Einigung gekommen ist. Die NKS unterstellt damit, dass der Beschwerdeführer keine guten Gründe hatte, die gegen eine Einigung sprachen, obwohl sie selbst zugesteht, dass die von KiK angebotenen Maßnahmen nicht ausreichend konkret waren.³¹

²⁸ Dieser Punkt wurde allerdings in dem überarbeiteten Leitfaden aufgegriffen: „Bei Abweichungen im Zeitplan werden die Parteien jedoch hierüber und über die Gründe hierfür informiert und ein alternativer Zeitplan vorgelegt.“

²⁹ <http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=669342.html>.

³⁰ z.B.: „Die Vergabe von Aufträgen über Agenturen und Unteraufträgen durch die Hersteller sollte daher weitestgehend vermieden werden.“

³¹ <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/abschlusserklaerung-kekeritz.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de.rwb=true.pdf>, S. 11.

Schlussfolgerungen

Die deutsche NKS hat in den beiden Verfahren an einer Reihe von Beispielen gezeigt, dass sie nicht bereit ist, die von den OECD-Leitsätzen angebotenen Möglichkeiten auszuschöpfen, um Unternehmensverantwortung aufzuzeigen. Maßgeblich dabei sind nicht die einzelnen Entscheidungen, sondern die Gesamtschau, aus der sich der Anschein ergibt, dass die Entscheidungen der NKS eine Tendenz zur einseitigen Begünstigung von Unternehmen aufweisen. Sie enthalten zudem keine klare Unterscheidung zwischen akzeptablem und unakzeptablem unternehmerischen Handeln und gehen nicht weit genug. Gerade der Vergleich mit dem Fall Gamma in Großbritannien macht deutlich, dass die NKS hier viel entschiedener hätte agieren können. So ergibt sich zumindest der Anschein der Parteilichkeit der NKS. Dieser ist der zentrale Kritikpunkt dieser Auswertung.

Tatsächlich haben sich verschiedene Vertreter der Zivilgesellschaft bereits negativ über das deutsche Verfahren geäußert. In einem Positionspapier zu der Regulierungsbedürftigkeit von Überwachungstechnologie kommt die französische Organisation FIDH unter Bezugnahme auf die Trovicor-Entscheidung zu dem Schluss, dass der Beschwerdemechanismus als wirksames Rechtsmittel in Fällen von Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit dem Verkauf von Überwachungstechnologie ernsthaft in Frage zu stellen ist.³² Auch von anderen Seiten wurde mehrfach berichtet, dass man aufgrund der Mängel des deutschen Verfahrens davon abgesehen habe, OECD-Beschwerde einzureichen.

In puncto Transparenz und Berechenbarkeit hat sich die Verfahrensführung der deutschen NKS deutlich verbessert. Es ist positiv hervorzuheben, dass der Verfahrenleitfaden unter Einbeziehung der Stakeholder überarbeitet wurde.

In Großbritannien bestehen weit weniger Bedenken an die Unparteilichkeit der NKS. Zwar ist auch sie im Wirtschaftsministerium angesiedelt („Department for Business, Innovation & Skills“). Durch die Aufsicht durch das Steering Board bestehend aus Vertretern von Ministerien und Wirtschaft, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen wird jedoch gewährleistet, dass alle Interessen ausgewogen berücksichtigt werden.

³² FIDH Position Paper, Surveillance Technologies “Made in Europe”; Regulation Needed to Prevent Human Rights Abuses: https://www.fidh.org/IMG/pdf/surveillance_technologies_made_in_europe-1-2.pdf, S. 27: More specifically, they are criticised by both rights-holders and supportive civil society organisations for their lack of ability to investigate, their lack of independence, and their restrictive interpretation of the admissibility criteria (as illustrated above with the case of Trovicor in Germany) and the Guidelines, etc. NCPs’ ability to provide effective remedies in cases of human rights violations resulting from the sale of surveillance technologies can indeed be seriously questioned.

Empfehlungen an die deutsche NKS:

- Einführung einer unabhängigen Struktur der NKS; alternativ Bildung eines Aufsichtsgremiums unter Beteiligung der Zivilgesellschaft
- Zugrundelegung eines angemessenen Beweisstandards
- Regelmäßige Information der Parteien über den jeweiligen Stand des Verfahrens entsprechend des überarbeiteten Leitfadens
- Mehr Transparenz im Verfahren und gegenüber der Öffentlichkeit, z.B. durch Veröffentlichung der Entscheidung über die Annahme bzw. Ablehnung der Beschwerde
- Veröffentlichung von klaren Empfehlungen an das Unternehmen, wenn Verstöße gegen die OECD-Leitsätze festgestellt wurden, aber keine Mediation stattgefunden hat oder keine Einigung erzielt wurde;