

# ÜBERLEGUNGEN ZUR TRANSPARENZ IM OECD-BESCHWERDEVERFAHREN

ZUGANG ZU DOKUMENTEN UND HANDHABUNG VON  
INFORMATIONEN ÜBER DEN BESCHWERDEFALL UND  
MÖGLICHE (RECHTLICHE) FOLGEN

Roda Verheyen, Rechtsanwältin

Im Auftrag von Germanwatch



## Zusammenfassung

Die vorliegende Kurzstudie beleuchtet, welche Rechte zur Veröffentlichung von Dokumenten und Fakten die Verfahrensbeteiligten am Beschwerdeverfahren, insbesondere Nichtregierungsorganisationen (NROs) nach den OECD Leitsätzen haben, aber auch, inwieweit Verfahrensunterlagen durch andere, dritte Stellen beansprucht werden können. Hierzu wird das Beschwerdeverfahren beschrieben und in drei Phasen unterteilt.

In der ersten Phase vor dem eigentlichen Schlichtungsverfahren nach Ziffer C. 2.d gelten keine besonderen Vertraulichkeitsanforderungen. Die Beschwerde selbst, sowie auch ggf. erste Stellungnahmen der Nationalen Kontaktstelle und des betroffenen Unternehmens können offen gelegt werden und ggf. auf Grundlage von § 29 VwVfG und § 3 Abs. 1 UIG heraus verlangt werden.

Während der eigentlichen Schlichtungsphase gilt die Vertraulichkeitsanforderung der Ziffer C. 4.a der VTA wonach die Arbeiten während des Verfahrens „vertraulich“ bleiben. Allerdings gilt die Vertraulichkeit nicht absolut, sondern es ist – entsprechend dem in den Leitsätzen angelegten Spannungsverhältnis zwischen Transparenz und Vertraulichkeit – im Einzelfall abzuwägen.

Nach Verfahrensabschluss wiederum gelten keine oder abgeschwächte Vertraulichkeitsanforderungen, insbesondere die Regelvermutung der Ziffer C.4.b) der VTA. Danach sind die Ergebnisse des Verfahrens „nach Konsultation ... öffentlich zu machen“, dies ist nicht abhängig vom Einverständnis aller Seiten.

Eine tabellarische Übersicht stellt die einzelnen zulässigen Aktivitäten dar und gibt Anhaltspunkte zur ggf. erforderlichen Abwägung.

Im letzten Teil wird klargestellt, dass nach geltendem deutschen Recht Nicht-Beteiligte nach UIG bzw. IFG im wesentlichen Anspruch auf Herausgabe der im und vor dem Verfahren generierten Unterlagen verlangen können. Die Vertraulichkeitsanforderungen der OECD Leitsätze gelten für sie nicht. Die Ausnahmen von den Auskunftsansprüchen sind allerdings im Einzelfall zu prüfen.

## Impressum

### Autorin:

Dr. Roda Verheyen, Rechtsanwältin; mit Unterstützung von Nina Hehn, Rechtsreferendarin  
Rechtsanwälte Günther ~ Heidel ~ Wollenteit ~ Hack  
Mittelweg 150  
20148 Hamburg  
www.rae-guenther.de

**Redaktion:** Cornelia Heydenreich, Christoph Bals

### Herausgeber:

Germanwatch e.V.  
Büro Bonn  
Dr. Werner-Schuster-Haus  
Kaiserstr. 201  
D-53113 Bonn  
Telefon 0228/60492-0, Fax -19

Büro Berlin  
Voßstr. 1  
D-10117 Berlin  
Telefon 030/288 8356-0, Fax -1

Internet: <http://www.germanwatch.org>  
E-mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

Oktober 2007

**ISBN 978-3-939846-28-4**

Bestellnr.: 07-4-06

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:  
**<http://www.germanwatch.org/corp/transpa07.htm>**

# Inhalt

<b>VORWORT .....</b>	<b>4</b>
<b>KURZSTUDIE .....</b>	<b>5</b>
<b>I. GRUNDLAGEN .....</b>	<b>5</b>
<b>II. DAS BESCHWERDEVERFAHREN UND DIE ROLLE DER NKS.....</b>	<b>6</b>
<b>II.1. Allgemeines.....</b>	<b>6</b>
<b>II.2. Transparenz vs. Vertraulichkeit.....</b>	<b>7</b>
<b>II.3. Verfahrensschritte .....</b>	<b>8</b>
II.3.a) Vorphase des Verfahrens .....	8
II.3.b) Das Schlichtungsverfahren selbst .....	10
II.3.c) Nach Abschluss oder bei Nichteinleitung .....	10
<b>III. VERTRAULICHKEITSANFORDERUNGEN IM EINZELNEN.....</b>	<b>11</b>
<b>IV. ZULÄSSIGKEIT EINZELNER HANDLUNGEN NACH VTA BZW. DEUTSCHEM RECHT .....</b>	<b>13</b>
<b>V. ZUGÄNLICHKEIT VON DOKUMENTEN UND INFORMATIONEN FÜR NICHTBETEILIGTE.....</b>	<b>15</b>
<b>V.1. UIG Anspruch .....</b>	<b>15</b>
<b>V.2. Anspruch nach IFG .....</b>	<b>17</b>
<b>V.3. Veröffentlichung der erhaltenen Informationen bzw. Dokumente.....</b>	<b>18</b>
V.3.a) Veröffentlichung des Dokuments selbst .....	19
V.3.b) Veröffentlichung von Zusammenfassungen .....	19

## Vorwort

Die OECD-Leitsätze sind aktuell das am weitesten reichende Instrument für weltweit Unternehmensverantwortung. Aus diesem Grund hat sich Germanwatch entschieden, die Leitsätze in seiner Arbeit zu Unternehmensverantwortung zu nutzen, v.a. auch den Beschwerdemechanismus der OECD-Leitsätze.

In der Umsetzung bleiben die Leitsätze jedoch vielfach hinter ihrem Potenzial zurück. Häufig werden die Leitsätze und ihre Reichweite sehr eng ausgelegt. Dies ist nicht zuletzt auf die Struktur der Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze zurückzuführen, die für die Umsetzung der Leitsätze verantwortlich ist. In Deutschland ist diese Stelle im Bundeswirtschaftsministerium in der Abteilung für Auslandsinvestitionen und Außenwirtschaftsförderung angesiedelt.

Ein zentraler Punkt, der in Diskussionen zwischen der Nationalen Kontaktstelle und auch den Wirtschaftsverbänden einerseits und insbesondere Nichtregierungsorganisationen andererseits immer wieder für starke Auseinandersetzungen sorgt, ist die Frage von Transparenz und Vertraulichkeit im Rahmen der OECD-Leitsätze. Das beginnt mit der Fragestellung, ob das Einreichen einer Beschwerde öffentlich gemacht werden darf und inwieweit eine Nichtregierungsorganisation über die Prozesse im Rahmen des Verfahrens berichten darf.

Während Germanwatch die Vertraulichkeitsanforderungen während des laufenden Verfahrens akzeptiert und bei bisherigen Verfahren auch berücksichtigt hat, sehen wir manche uns gegenüber und in Sitzungen geäußerten Vertraulichkeitsanforderungen insbesondere der deutschen Kontaktstelle oder von deutschen Unternehmensverbänden als zu weitgehend an.

Unter anderem nutzt Germanwatch die nicht vertraulichen Information über OECD-Beschwerdefälle, um Nachhaltigkeitsratingagenturen über einzelne Firmen zu informieren. Diese sind an der Einreichung von OECD-Beschwerden und dem weiteren Verfahren sehr interessiert.

Die Ergebnisse bestärken uns darin, den bisherigen Weg der Veröffentlichung von Informationen, insbesondere bei der Einreichung von Beschwerden, weiter zu verfolgen, sofern wir dies nicht in einer konkreten Beschwerde aus strategischen Gründen anders entscheiden sollten. Zudem liefert die Studie weitere Anhaltspunkte zur weiteren Transparenz der Nationalen Kontaktstelle, die wir in Zukunft ebenfalls nutzen werden.

*Christoph Bals und Cornelia Heydenreich, Germanwatch*

## Kurzstudie

In dieser Kurzstudie soll beleuchtet werden, welche Rechte die Verfahrensbeteiligten am Beschwerdeverfahren, insbesondere Nichtregierungsorganisationen (NROS) nach den OECD Leitsätzen haben, aber auch, inwieweit Verfahrensunterlagen durch anderer, dritte Stellen beansprucht werden können.

Hierzu werden zunächst die Leitsätze selbst dargestellt (I.), und das Beschwerdeverfahren beschrieben (II). Sodann werden die Vertraulichkeitsanforderungen zwischen den Verfahrensbeteiligten diskutiert (III), und dann – unter anderem im Rahmen einer Tabellarischen Übersicht – dargestellt, welche Aktivitäten (Veröffentlichung von Dokumenten oder Tatsachen) zulässig bzw. unzulässig sind (IV). Im letzten Teil (V) wird auf die Ansprüche von Privatpersonen und NROs auf Offenlegung von Dokumenten aus einem OECD Beschwerdeverfahren eingegangen, an dem sie nicht selbst beteiligt sind/waren.

## I. Grundlagen

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (2000, im folgenden „Leitsätze“) sind eine Empfehlung der OECD Regierungen an multinational tätige Unternehmen für ein

"verantwortungsvolles und dem geltenden Recht entsprechendes unternehmerisches Verhalten".<sup>1</sup>

Die Leitsätze beziehen sich ausdrücklich auf internationale Vereinbarungen wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung und sind ein wichtiges Instrument zur Verbesserung des Verhaltens von multinationalen Unternehmen im Hinblick auf Arbeits- und Umweltstandards geworden.

Sie sind nicht in Form eines internationalen Vertrages abgefasst und damit auch kein in der Bundesrepublik Deutschland geltendes Völkerrecht. Sie statuieren auch kein formales Völkergewohnheits- oder anderes Recht im Hinblick auf die Verhaltenspflichten von Unternehmen (privaten Nicht-Völkerrechtssubjekten). Die Leitsätze wurden einer OECD Ratserklärung von 1976 beigefügt, und seitdem fünfmal geändert und erweitert. Sie genießen weitgehende Anerkennung, sowohl bei den 40 Staaten, die die Erklärung beschlossen haben, als auch bei Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Umweltverbänden. Aus diesem Grund wird den Leitsätzen inzwischen ein quasi völkerrechtlicher Status zugeschrieben.<sup>2</sup>

Die Leitsätze richten sich an OECD Mitgliedsstaaten, die sie umsetzen, und ihre Umsetzung auch überwachen sollen. Sie

"treten weder an die Stelle geltenden Rechts, noch sind sie diesem übergeordnet. Es handelt sich vielmehr um Verhaltensstandards, die das geltende Recht ergänzen, so dass sie nicht Quelle widersprüchlicher Auflagen sein können."<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Dokumentation, Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Neufassung 2000, Einführung.

<sup>2</sup> Sherpa, Yann Queinnec, The OECD Guidelines for Multinational Enterprises – An evolving legal status, Paris, June 2007, p. 19 ff.

<sup>3</sup> Fn. 1, S. 5, Erklärung des Vorsitzender der Ministerratstagung, Juni 2000.

Zudem richten sie sich an Multinationale Unternehmen selbst, die diese für sich anerkennen können (z.B. durch offizielle Erklärungen des Vorstands<sup>4</sup> oder den *Code of Conduct* des jeweiligen Unternehmens). Nach den Leitsätzen sollen Unternehmen auch internationale Vereinbarungen (also auch völkerrechtliche Verträge) "berücksichtigen" (vgl. Kapitel V, chapeau)

Im deutschen Rechtsgefüge fallen die Leitsätze und ihre "Verfahrenstechnische Anleitung" (VTA)<sup>5</sup> damit in eine Kategorie zwischen bindendem Recht und "Selbstverpflichtung" – ein Raum, für den geklärt werden muss, welche Prinzipien, (Grund)Rechte und Pflichten für die Beteiligten gelten können. Dies gilt insbesondere für die Umsetzung bzw. Überprüfung der Anwendung der Leitsätze im Rahmen des sogenannten Beschwerdeverfahrens.

## II. Das Beschwerdeverfahren und die Rolle der NKS

### II.1. Allgemeines

Nach den verfahrenstechnischen Anleitungen (VTA) zu den OECD-Leitsätzen (Kapitel C: Anwendung der Leitsätze in besonderen Fällen) kann ein Beschwerdeverfahren vor einer von den OECD Mitgliedsstaaten jeweils einzurichtenden „Nationalen Kontaktstelle“ (NKS) durchgeführt werden, das der Umsetzung der Leitsätze dienen soll.<sup>6</sup> Danach kann jede "betroffene Partei" Fragen bzw. Probleme bei der Umsetzung der Leitsätze aufwerfen.

VTA (I., Präambel)

"Die Rolle der nationalen Kontaktstellen besteht darin, die wirksame Anwendung der Leitsätze zu fördern. Die nationalen Kontaktstellen werden entsprechend den Schlüsselkriterien der **Sichtbarkeit, Zugänglichkeit, Transparenz** und Rechenschaftspflicht auf die Realisierung des Ziels der funktionellen Äquivalenz hinarbeiten."

(Hervorhebung durch Verf.)

Die Kontaktstellen sollen zur Lösung von Konflikten und Problemen bei der Umsetzung der Leitsätze, also deren Beachtung durch Unternehmen, ein Diskussionsforum bieten. Kapitel C. der VTA enthält hierzu Grundzüge eines "Beschwerde"verfahrens.

VTA, Kapitel I.C, Nr.2:

"Die nationalen Kontaktstellen werden zur Lösung von Problemen beitragen, die sich bei der Umsetzung der Leitsätze in besonderen Fällen ergeben.

Die Kontaktstellen werden ein **Diskussionsforum** bieten und der Wirtschaft, den Arbeitnehmerorganisationen bzw. anderen beteiligten Parteien dabei helfen, diese **Fragen effizient und zügig** sowie unter Beachtung der geltenden Gesetze **zu lösen.**"

(Hervorhebung durch Verf.)

<sup>4</sup> Öffentlich sichtbar haben 18 Unternehmen in Deutschland einen Bezug zu den OECD Leitsätzen hergestellt, bzw. sich diesen verpflichtet, so z.B. die Allianz AG, die Deutsche Telekom, Adidas und die BASF.

<sup>5</sup> Die OECD Leitsätze müssen dreigeteilt betrachtet werden: Die **Leitsätze** selbst (Kapitel I–X), das Umsetzungsverfahren mit Ratsbeschluss und **VTA**, und sodann die **Erläuterungen** zu diesen, die aber selbst nicht Teil der Leitsätze sind, sondern vom OECD Ausschuss für Investitionen und multinationale Unternehmen verfasst wurden.

<sup>6</sup> Verfahrenstechnische Anleitung, dort Kapitel C "Anwendung der Leitsätze in besonderen Fällen"

## **II.2. Transparenz vs. Vertraulichkeit**

Nach den Leitsätzen und den Erläuterungen „wird Transparenz als grundlegendes Prinzip betrachtet“<sup>7</sup>, gleichzeitig enthält die VTA die Aufforderung „während der Dauer des Verfahrens die Arbeiten vertraulich zu behandeln“ (Ziffer C.4a).

Um diesen Konflikt zwischen Transparenz und Vertraulichkeit geht es in diesem Kurzgutachten:

Praktisch wird das Beschwerdeverfahren von Gewerkschaften und NROs genutzt, um Verhaltensweisen und Geschäftspraktiken von Unternehmen in konkreten Fällen zu rügen und damit in einen direkten Dialog zu treten. Parallel hierzu laufen meist politische Kampagnen, um das jeweilige Ziel zu erreichen.

Für die Organisationen, die das Beschwerdeverfahren nutzen, stellt sich vor dem Hintergrund ihrer üblichen politischen und öffentlichen Arbeit damit die Frage nach Zugang zu und Nutzung von Informationen, die im Rahmen des sog. Beschwerdeverfahrens generiert werden. Vorgeschaltet ist die Frage, ob die Tatsache, dass ein OECD-Beschwerdeverfahren angestrengt wird und welche Schritte weiter anstehen, an sich nach außen kommuniziert werden kann.

Hierbei sind zwei Typen von Konsequenzen zu unterscheiden:

- Innerhalb der Anwendung der VTA könnte eine Preisgabe bzw. Nutzung von Informationen bedeuten, dass sich der Beschwerdeführer nicht an die „Spielregeln“ der VTA hält und somit das Unternehmen sich aus dem o.g. Verfahren zurückziehen kann. Hieran könnte der Beschwerdeführer nichts ändern.
- Auch die NKS könnte entscheiden, dass sie die Beschwerde nicht annimmt, wenn sie der Ansicht ist, das Schlichtungsverfahren werde nicht ernsthaft geführt. Auch hieran könnte der Beschwerdeführer nichts ändern, außer möglicherweise die Rechtmäßigkeit der Ermessensausübung gerichtlich zu überprüfen.
- Die Öffentlichmachung einzelner Dokumente könnte gegen Urheberrecht (Urhebergesetz) verstoßen.
- Unabhängig von dem OECD Beschwerdeverfahren muss abgeschätzt werden, ob und wenn ja, wann Schadenersatzansprüche eines Unternehmens durchgreifen können (auf verschiedener gesetzlicher Grundlage, BGB, Urheberrecht, etc.). Dies leistet diese Studie nicht.

Weitere Konsequenzen, etwa von Seiten der NKS gegen den Beschwerdeführer sind nicht denkbar, weil hierfür eine gesetzliche Grundlage erforderlich wäre, die es im deutschen Recht nicht gibt.

Im Rahmen bzw. vor dem Beschwerdeverfahrens werden i.d.R. mindestens die folgenden Dokumente und Informationen generiert:

- die Beschwerde selbst, in der laut VTA "Fragen zur Umsetzung" aufgeworfen werden.
- erste Stellungnahmen des betroffenen Unternehmens und mglw. anderer öffentlicher Stellen an die NKS

---

<sup>7</sup> Erläuterungen, para. 19.

- eine erste "Evaluierung" der NKS zu der Frage "ob die aufgeworfenen Fragen eine eingehendere Prüfung rechtfertigen"
- weitere Stellungnahmen des betroffenen Unternehmens und der NROS an die Kontaktstelle
- Dokumente, die im Rahmen des Mediationsverfahrens von beiden Seiten sowie der NKS oder auch anderen Kontaktstellen bzw. dem multilateralen Ausschuss (früher CIME, jetzt Investment Committee, IC) vorgelegt werden
- Protokolle der Mediationssitzungen, nicht autorisierte Gedächtnisprotokolle einzelner Beteiligter
- bei nichtgütlicher Einigung eine abschließende Stellungnahme ("Erklärung") der NKS mit Empfehlungen zur Abhilfe.
- bei gütlicher Einigung eine Stellungnahme bzw. Zusammenfassung der NKS

Im weiteren wird anhand der einzelnen Phasen beleuchtet, welche Möglichkeiten der Beschwerdeführer hat, Informationen und Dokumente, die im Rahmen des Verfahrens generiert werden, zu nutzen bzw. zu veröffentlichen. Zunächst aber werden die Vertraulichkeitsanforderungen der VTA selbst konkretisiert.

### **II.3. Verfahrensschritte**

Nach den VTA kann dieses Verfahren in drei Schritte unterteilt werden:

- Vorphase des Verfahrens (a),
- die Einleitung des Verfahrens durch die NKS und das Schlichtungsverfahren selbst (b),
- und die Phase nach Abschluss oder bei Nichteinleitung (c).

#### **II.3.a) Vorphase des Verfahrens**

Vor Beginn des eigentlichen Schlichtungsverfahrens bzw. zur Initiierung desselben kann eine Partei „Fragen aufwerfen“, also einen Schriftsatz an die NKS schicken, in dem die Einhaltung der Leitsätze in einem besonderen, bestimmten Fall durch ein bestimmtes Unternehmen angezweifelt wird (im folgenden: Beschwerde). Die NKS wird dann

„im Rahmen einer ersten Evaluierung darüber **entscheiden**, ob die aufgeworfenen Fragen eine eingehendere Prüfung rechtfertigen, und der Partei bzw. den Parteien, die sie gestellt haben, eine **Antwort** zukommen lassen;“ C. 1. (Hervorhebung durch Verf.)

Im folgenden, und „sofern die gestellten Fragen eine eingehendere Prüfung verdienen“, kann die NKS in Konsultation mit den Parteien (C.2)

- „a) den Rat der zuständigen Behörden und/oder von Vertretern der Wirtschaft, der Arbeitnehmerorganisationen bzw. anderer nichtstaatlicher Organisationen sowie einschlägiger Experten einholen;
- b) die nationalen Kontaktstellen des anderen Lands bzw. der anderen Länder konsultieren;
- c) die Stellungnahme des CIME einholen, wenn Zweifel darüber bestehen, wie die Leitsätze in besonderen Fällen auszulegen sind;“

In diesem Stadium handelt es sich nach meiner Auffassung um ein Verwaltungsverfahren. Die NKS bekommt eine Art Antrag, nämlich die Beschwerde, und kann darüber ent-

scheiden, ob ein Verfahren stattfindet. In diesem Rahmen ist sie an die normalen Grundsätze des Verwaltungsverfahrens gebunden, insbesondere an Recht und Gesetz und den Grundsatz, dass sie ihr eröffnetes Ermessen nicht willkürlich ausüben darf – also eine Beschwerde auch nicht willkürlich abweisen.

Hierzu ist aber zu bemerken, dass – zumindest nach deutschem Recht – ein Rechtsanspruch auf die Durchführung des Beschwerdeverfahrens nicht einfach herzuleiten ist. Die OECD-Leitsätze und das darin Beteiligungs"recht" für jedermann stellen – wie ausgeführt – kein unmittelbar geltendes Recht dar. Um etwa die Durchführung eines Beschwerdeverfahrens einklagen zu können, müsste sich eine entsprechende Anspruchsnorm finden lassen. Hier ist an §13 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) zu denken, der auch für Naturschutz- und Verbraucherschutzverbände gilt und die Beteiligtenrechte im Verwaltungsverfahren regelt. So haben die Beteiligten eines Verfahrens z.B. Anspruch auf Bescheidung mit fehlerfreier Ermessensausübung, also nicht unter Anführung unzulässiger Gründe.

Antragssteller im Sinne des § 13 Abs. 1 VwVfG wäre der Beschwerdeführer, sobald die Beschwerde bei der NKS eingegangen ist. Sollte die NKS die Durchführung des Verfahrens ablehnen, allein weil die Beschwerde oder Teile davon öffentlich gemacht wurden, wäre dies wohl als Verwaltungsakt anzusehen (§ 35 VwVfG: jede behördliche Verfügung oder hoheitliche Maßnahme zur Regelung eines Einzelfalls), der den Beschwerdeführer belastet. Hiergegen könnte man Widerspruch erheben bzw. gerichtlich vorgehen und argumentieren, dass die Entscheidung ermessensfehlerhaft ist. Denn ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung besteht in jedem Falle. Das schafft allerdings noch keine eigene Anspruchsgrundlage auf Durchführung des Verfahrens, hier kann höchstens Art. 3 GG helfen (Gleichheitssatz), wenn andere Antragssteller in vergleichbarer Weise anders beschieden wurden.<sup>8</sup>

Die Tatsache, dass es sich hier (noch) um ein Verwaltungsverfahren handelt, ist auch für die Analyse der Offenlegungsmöglichkeiten wichtig. Denn als Verfahrensbeteiligter haben die Beschwerdeführer Auskunfts- und Informationsrechte nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (§ 29 VwVfG). Das bedeutet, dass sie z.B. die Stellungnahmen, die die NKS in diesem Stadium einholt, auch übermittelt bekommen sollten, diese aber in jedem Fall auf Antrag (ggf. mit Schwärzungen im Hinblick auf Geschäftsgeheimnisse) erhalten muss.

Problematisch kann jedoch sein, dass § 29 VwVfG<sup>9</sup> für den Akteneinsichtsanspruch auf die „rechtlichen Interessen“ des Beteiligten Bezug nimmt und bei formaler Betrachtung ein solches rechtliches Interesse im Falle eines freiwilligen Verfahrens nicht vorliegen könnte. Allerdings dient der § 29 allgemein der Fairness (Ramsauer/Kopp, Kommentar

---

<sup>8</sup> Dieser Vergleich ist nach deutschem Verfassungsrecht nur zwischen Fällen in Deutschland möglich. Anders wäre es, wenn die NKS in der EU einem gemeinsamen Verfahren unterworfen wären, das ist aber nicht der Fall.

<sup>9</sup> § 29 VwVfG, Akteneinsicht durch Beteiligte: (1) Die Behörde hat den Beteiligten Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist. Satz 1 gilt bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens nicht für Entwürfe zu Entscheidungen sowie die Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung. Soweit nach den §§ 17 und 18 eine Vertretung stattfindet, haben nur die Vertreter Anspruch auf Akteneinsicht. (2) Die Behörde ist zur Gestattung der Akteneinsicht nicht verpflichtet, soweit durch sie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt, das Bekanntwerden des Inhalts der Akten dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder soweit die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der berechtigten Interessen der Beteiligten oder dritter Personen, geheim gehalten werden müssen. (3) Die Akteneinsicht erfolgt bei der Behörde, die die Akten führt. ...

zum VwVfG, 9. Auflage, § 29 Rdnr. 1), und zudem ist die Akteneinsicht ein wichtiges Instrument zur öffentlichen Kontrolle der öffentlichen Verwaltung. Auch die NKS kann – als deutsche Behörde – ihre Entscheidung zur Annahme oder Ablehnung einer Beschwerde nicht im rechtsfreien Raum fällen. Insofern hat der Antragssteller zumindest ein Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung und damit ggf. ein „rechtliches Interesse“ an der Akteneinsicht. Dies wäre im konkreten Fall zu begründen.

### II.3.b) Das Schlichtungsverfahren selbst

Nach C. 2. d) kann die NKS sodann zur Lösung der Streitfragen, also der „aufgeworfenen Fragen“

„außergerichtliche, auf einvernehmliche Lösungen abzielende Verfahren, wie z.B. Vermittlungs- und Schlichtungsverfahren, vorschlagen und, mit Zustimmung der beteiligten Parteien, den Zugang zu solchen Verfahren erleichtern, um bei der Lösung der anstehenden Fragen zu helfen;

Dies markiert den Übergang in eine andere Art des Verfahrens, nämlich ein Mediations- oder Schlichtungsverfahren, in dem die NKS tatsächlich nur noch eine Mittlerrolle übernimmt.

Schlichtungsverfahren sind im deutschen Recht (Privatrecht und öffentliches Recht) wie dem internationalen Privatrecht und Völkerrecht üblich. In Abgrenzung zu normalen Gerichtsverfahren oder der Schiedsgerichtsbarkeit steht am Ende eines Schlichtungs- oder Mediationsverfahrens keine Entscheidung des Schiedsgerichts über die zwischen den Parteien bestehenden Streitpunkte. Vielmehr soll eine gütliche Einigung zwischen den Parteien unter Mitwirkung eines neutralen Dritten erreicht werden.<sup>10</sup>

Normalerweise wird über die Durchführung eines Schlichtungs- oder Mediationsverfahrens ein privatrechtlicher Vertrag geschlossen, der auch die Rechte und Pflichten der Beteiligten regelt.<sup>11</sup> Ein solcher Vertrag wird im vorliegenden Fall nicht geschlossen, die Parteien beteiligten sich lediglich an einem durch die Leitsätze vorgegebenen Verfahren.

Diese Beteiligung selbst könnte aber als Willenserklärung verstanden werden: Der Beschwerdeführer gibt mit Einreichung der Beschwerde zu erkennen, dass er am Verfahren zu den von den VTA vorgegebenen Bedingungen teilnehmen will. Eine (vertragliche) Einigung kann dann aber nur mit dem Unternehmen erfolgen und das erst nach Abschluss der Prüfung durch die NKS nach C.1 der VTA.

Dann – also nach Annahme des Verfahrens auch durch das Unternehmen lassen sich die Pflichten der Beteiligten in diesem Stadium aus der VTA und den allgemeinen Grundsätzen der Schlichtung und Mediation herleiten. In diesem Stadium hat die nationale Kontaktstelle lediglich eine Vermittlerrolle, die durchaus auch umfassen kann, objektive Informationen zu ermitteln oder bestimmte Aufklärungsschritte zu veranlassen (Gutachten, Sachverständige, Ortsbesichtigungen, etc.).

### II.3.c) Nach Abschluss oder bei Nichteinleitung

Entweder die NKS leitet das unter 3. beschriebene Verfahren ein, oder sie lehnt dies nach erster Prüfung ab. In beiden Fällen liegt kein privatrechtliches Schlichtungsverfahren mehr vor, sondern weitere Schritte der NKS beurteilen sich wieder nach Verwaltungsver-

<sup>10</sup> Vgl. Lachmann, Handbuch für die Schiedsgerichtsbarkeit, 2. Auflage, 2002, S. 8.

<sup>11</sup> Vgl. Abschlussbericht zum Forschungsprojekt „Gerichtsnaher Mediation in Niedersachsen“, Prof. Dr. Gerald Spindler, Universität Göttingen, Sept. 2006.

fahrensrecht. Insbesondere bei der Abfassung der Empfehlungen, und der Entscheidung, ob eine solche ausgegeben wird, ist die NKS an die o.g. Grundsätze gebunden. Die Antragsteller sind insoweit von den Verschwiegenheitspflicht nicht betroffen.

### III. Vertraulichkeitsanforderungen im Einzelnen

Die VTA ist im Hinblick auf die Vertraulichkeit von Unterlagen und Informationen alles andere als eindeutig. Zum einen ist Grundsatz der Tätigkeit der NKS die Herstellung und Bewahrung von Transparenz:

VTA (I., Präambel)

"Die Rolle der nationalen Kontaktstellen besteht darin, die wirksame Anwendung der Leitsätze zu fördern. Die nationalen Kontaktstellen werden entsprechend den Schlüsselkriterien der **Sichtbarkeit, Zugänglichkeit, Transparenz** und Rechenschaftspflicht auf die Realisierung des Ziels der funktionellen Äquivalenz hinarbeiten."  
(Hervorhebung durch Verf.)

Andererseits gilt im Beschwerdeverfahren

VTA, I. C. Nr. 4.

"Im Rahmen dieses Beistands werden die nationalen Kontaktstellen

a) im Interesse einer Lösung der aufgeworfenen Fragen zweckmäßige Schritte zum Schutz sensibler Unternehmens- oder sonstiger Daten ergreifen. **Während der Dauer der unter Ziffer 2 beschriebenen Verfahren bleiben die Arbeiten vertraulich.** Haben die beteiligten Parteien bei Abschluss des Verfahrens keine Einigung über die betreffenden Fragen erzielt, so steht es ihnen frei, sich zu diesen Fragen zu äußern und sie zu erörtern. **Die während der Anwendung des Verfahrens von einer anderen beteiligten Partei übermittelten Informationen und Stellungnahmen bleiben jedoch vertraulich, sofern diese andere Partei nicht deren Offenlegung zustimmt;**

Wiederum sind aber

b) die **Ergebnisse** dieses Verfahrens nach Konsultationen mit den beteiligten Parteien **der Öffentlichkeit** zugänglich machen, sofern es im Interesse einer wirksamen Umsetzung der Leitsätze nicht ratsamer erscheint, die Vertraulichkeit zu wahren;"  
(Hervorhebung durch Verf.)

Tatsächlich hat die deutsche NKS ihre Abschlusserklärung bislang nur in drei Verfahren öffentlich gemacht.<sup>12</sup> Ansonsten besteht die zuständige NKS, das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Abteilung Auslandsinvestitionen VC3, auf die vollständige Vertraulichkeit aller o.g. Informationen bzw. Dokumente. Eine Abwägung findet nicht statt, oder ist jedenfalls nicht ersichtlich. Die britische NKS hat für den Falle der Veröffentlichung einer Beschwerde gedroht, die Beschwerde auf Grundlage der VTA als "non viable", also als unzulässig einzustufen. Auch das BMWi hat mehrfach allgemeine Bedenken gegen das Vorgehen von NRO geäußert, die zumindest die eigene Beschwerde öffentlich machen.

<sup>12</sup> Erklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die "OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen" zu einer Beschwerde der deutschen Kampagne für Saubere Kleidung (CCC) gegen adidas-Salomon; Erklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle (NKS) für die 'OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen' zum Beschwerdeverfahren von Germanwatch, Global March und der Coordination gegen Bayer-Gefahren gegen Bayer CropScience, und vom Deutschen Gewerkschaftsbund gegen Bayer, erhältlich auf <http://www.bmwi.de>.

Nach Auffassung des Business Advisory Committee to the OECD (BIAC) gilt die folgende Formel: Die Einreichung der Beschwerde sowie der Abschluss des Verfahrens sind öffentliche Informationen, im Übrigen gilt vollständige Vertraulichkeit.<sup>13</sup>

Eine Studie von OECD Watch kommt zu dem Ergebnis, dass das Vertraulichkeits-Prinzip zumindest erst nach Einleitung des Beschwerdeverfahrens im engeren Sinne greift (oben „Das Schiedsverfahren selbst“), wenn also die NKS einen Fall angenommen und einer ersten Prüfung unterzogen hat.<sup>14</sup> Dieser Auffassung ist zuzustimmen, da das Verfahren im Sinne der Ziffer C.2 der VTA erst mit der Annahme der Beschwerde durch die NKS beginnt (s.o.). Auch nach Abschluss der Verfahren in diesem Sinne können keine speziellen Verschwiegenheitsanforderungen mehr gelten.

Sodann ist aber zu fragen, was im Verfahren zulässig ist. Die *Erläuterungen* enthalten folgende Ausführungen:

8. Schlüsselkriterien... *Transparenz*. Die Transparenz ist insofern ein wichtiges Kriterium, als sie für die Rechenschaftspflicht der nationalen Kontaktstellen von Bedeutung ist und zur Vertrauensbildung in der breiten Öffentlichkeit beiträgt. **Daher werden die meisten Aktivitäten der nationalen Kontaktstellen transparent sein.** Wenn letztere jedoch ihre Dienste bei der Umsetzung der Leitsätze in besonderen Fällen anbieten, sollten zwecks größerer Wirksamkeit Schritte zur Wahrung der Vertraulichkeit der Arbeiten eingeleitet werden. Auch in Bezug auf Verfahrensergebnisse sollte das Gebot der Transparenz beachtet werden, sofern es im Interesse einer wirksamen Umsetzung der Leitsätze nicht ratsamer erscheint, die Vertraulichkeit zu wahren.<sup>15</sup>

19. Was das Verhalten der nationalen Kontaktstellen gegenüber der Öffentlichkeit betrifft, so wird Transparenz als ein grundlegendes Prinzip betrachtet (vgl. Ziffer 8 über „Schlüsselkriterien“). In Ziffer C-4 wird jedoch eingeräumt, dass es besondere Fälle gibt, in denen die Wahrung der Vertraulichkeit wichtig sein kann. **Die nationalen Kontaktstellen werden zweckmäßige Schritte zum Schutz sensibler Unternehmensdaten ergreifen. Interesse einer wirksamen Umsetzung der Leitsätze kann es sich ferner als notwendig erweisen, bestimmte Informationen, zum Beispiel die Identität der einzelnen Verfahrensbeteiligten, vertraulich zu behandeln.** Natürlich werden die von den beteiligten Parteien vorgebrachten Fakten und Argumente in die Verfahrensunterlagen aufgenommen. Es gleichwohl wichtig, dass zwischen Transparenz und Vertraulichkeit ein Gleichgewicht hergestellt wird, um das Vertrauen in die für die *Leitsätze* geltenden Verfahren zu festigen und deren wirksame Anwendung zu fördern. Wenn mithin auch in Ziffer C-4 dargelegt wird, dass die Arbeiten normalerweise vertraulich bleiben, werden doch die Ergebnisse im Rahmen der Umsetzungsverfahren in besonderen Fällen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.  
(Hervorhebung durch Verf.)

Die Erläuterungen schränken also, zusammen mit Ziffer C.4.b) die Absolutheit der Ziffer C.4 a) durchaus ein und geben Anlass, das Spannungsfeld zwischen Transparenz und Vertraulichkeit weiter zu betrachten. Ob und in welcher Form Informationen öffentlich gemacht werden können, hängt in dieser Phase aufgrund dieses Spannungsverhältnisses danach von einer Abwägung ab, wobei aber die Grundsatzaussage über die Vertraulichkeit der Arbeiten in Ziffer C.4.a) eine gewichtige Rolle spielen muss. Wohlgermerkt handelt es sich hier um eine Auslegung im Rahmen des Verfahrens nach den OECD Leitsätzen. Eine darüber hinausgehende rechtliche Verpflichtung besteht nicht.

<sup>13</sup> Vgl. BIAC, OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Business Brief, Guidelines: Confidentiality of Proceedings, Aug. 2003.

<sup>14</sup> OECD Watch, Briefing Paper February 2006, The OECD Guidelines for Multinational Enterprises: The Confidentiality Principle, Transparency and the Specific Instance Procedure.

<sup>15</sup> Erläuterungen zu den Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, para. 8.

Zudem ist folgendes zu beachten: Wenn die Beschwerde nur ein Instrument im Rahmen einer politischen Kampagne ist, so kann die Tatsache, dass eine Beschwerde erhoben wurde, nicht zu einer Art Stillhalteverpflichtung im Ganzen führen. Dies würde zu einer Einschränkung der Meinungsfreiheit der NRO führen, die so niemals angenommen wurde. Vielmehr ist es so, dass die Regierungen interessiert sind, dass NRO und Unternehmen Konflikte beilegen. Würde sich eine NRO durch die Teilnahme am Beschwerdeverfahren zum Stillhalten generell verpflichtet, könnte dieses von niemanden in Anspruch genommen werden. Denn NROs leben für und von der öffentlichen Aufmerksamkeit für eine Kampagne.

Im folgenden Abschnitt wird versucht, in einer Übersicht die Auswirkungen dieser Rechtsauffassung darzustellen. Es wird darauf hingewiesen, dass eine Abwägung im Einzelfall (für die Verfahrensphase) nur angeregt, nicht aber abstrakt vorgenommen werden kann.

## IV. Zulässigkeit einzelner Handlungen nach VTA bzw. deutschem Recht

Soweit sich die Frage stellt, ob eine oder mehrere der oben genannten Informationen/Dokumente öffentlich gemacht werden sollen, gilt es also zunächst nach dem Verfahrensstand zu differenzieren:

Information/ Dokument	Erstellt von	Rechtliche Bewertung
<b>Vor bzw. während des Verfahrens</b>		
Beschwerde  1. Tatsache 2. Text	NRO, Gewerkschaft	1. Niemand bestreitet, dass berichtet werden kann 2. Text kann öffentlich gemacht werden, ist eigenes Werk nach Urheberrecht und fällt in die Phase vor Zustandekommen des Schiedsverfahrens mit Vertraulichkeitserfordernis
Stellungnahme des Unternehmens vor Positionierung der NKS	MNE	1. Status kann berichtet werden 2. Text kann in diesem Verfahrensstadium nach § 29 VwVfG heraus verlangt werden, Ausnahme sind Teile der Evaluierung, die eventuell Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betreffen, zudem Beachtung von Urheberrecht (Einzelfallentscheidung nötig)
"Evaluierung" zu der Frage "ob die aufgeworfenen Fragen eine eingehendere Prüfung rechtfertigen"	NKS	1. Es kann über den Status berichtet werden 2. Text kann öffentlich gemacht werden, da es sich um eine behördliche Handlung handelt, die noch in das Verwaltungsverfahren fällt. Eine Vertraulichkeitspflicht besteht nicht – Ausnahme sind Teile der Evaluierung, die eventuell Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betreffen
Stellungnahme Unternehmens an NKS 1. Tatsache 2. Inhalt/Text	MNE	1. Status darf berichtet werden Informationen über Stand des Verfahrens dürfen gegeben werden, da hier die Abwägung ergeben wird, dass kein Interesse an einer Geheimhaltung bestehen kann. 2. Inhalt/Text - Bewertung nach VTA:

		<p>Rechtliche Qualität: Annahme des „Schlichtungsvertrages“, ab jetzt gilt Vertraulichkeitsanforderung. Dokument selbst unterliegt Urheberrecht, ist auch ausdrücklich nach C.4.a) der VTA vertraulich. Abwägung zur Veröffentlichung des Inhalts/Zusammenfassung: darf ohne Zustimmung nicht veröffentlicht werden weil zentraler Bestandteil des Schlichtungsverfahrens.</p> <p><u>Bewertung sonstiges Recht:</u> Stellungnahme beinhaltet Umwelt(informationen) und könnte (ggf. teilweise) heraus verlangt werden, vgl. unten V.1.</p>
Ggf. weitere Informationen der Gegenseite	MNE	Wie vorstehend.
<b>Dokumente aus dem Verfahren</b>	NKS	Abwägung bei jedem Dokument erforderlich Status (Tatsache, dass Gutachten etc. erstellt wird), darf immer veröffentlicht werden
	NRO	Zustimmung liegt vor, aber Abwägung im Hinblick auf den Zweck des Schlichtungsverfahrens
	MNE	Abwägung bei jedem Dokument erforderlich
	Andere NKS	Abwägung bei jedem Dokument erforderlich
	IC	Abwägung bei jedem Dokument erforderlich
Protokolle der Mediationssitzungen bzw. Gedächtnisprotokolle einzelner Beteiligter	NKS/ NRO	Abwägung erforderlich, aber nach VTA wohl eher Vertraulichkeit Status (Tatsache, Sitzung stattgefunden hat), darf veröffentlicht werden
<b>Nach Verfahrenschluss bzw. im Fall der Nichtannahme</b>		Grundsätzlich Regelvermutung der Ziff C.4.b) „nach Konsultation öffentlich zu machen“ – nicht abhängig vom Einverständnis aller Seiten.
"Evaluierung“ mit Ablehnung der Einleitung eines weiteren Verfahrens	NKS	1. Es kann über den Status berichtet werden 2. Text kann öffentlich gemacht werden, da es sich um eine behördliche Handlung handelt, die noch in das Verwaltungsverfahren fällt. Eine Vertraulichkeitspflicht besteht nicht – Ausnahme sind Teile der Evaluierung, die eventuell Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betreffen
Stellungnahme mit Ablehnung des Verfahrens (auch nach Einleitung)	Unternehmen	Keine Vertraulichkeitsbindung, darf im Ergebnis veröffentlicht werden, solange keine sensiblen Unternehmensdaten beinhaltet sind. Muss nach § 29 VwVfG und ggf. nach UIG dem Antragssteller auch zur Verfügung gestellt werden – Ausnahme: Geschäftsgeheimnisse und personenbezogene Daten. Bei Veröffentlichung ist Urhebergesetz zu beachten – Einzelfallprüfung nötig. Aber: Regelvermutung Ziff. C.4.b)
Stellungnahmen anderer Ministerien oder öffentlicher Stellen	Andere	1. Es kann über den Status berichtet werden 2. Text kann öffentlich gemacht werden, da es sich um eine behördliche Handlung handelt, die noch in das Verwaltungsverfahren fällt. Eine Vertraulichkeitspflicht

		besteht nicht – Ausnahme sind Teile der Evaluierung, die eventuell Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betreffen
bei nichtgütlicher Einigung: abschließende Stellungnahme mit Empfehlungen	NKS	1. Status darf veröffentlicht werden, dies soll nach Ziffer C.3 auch durch die NKS geschehen („Erklärung abgeben“). NRO könnte insbesondere auch die Tatsache, dass die NKS nicht selbst veröffentlichen will, öffentlich machen 2. Text/Inhalt: Grundsätzlich gilt C.3 und C.4.b). Zwar besteht noch nachwirkende Vertraulichkeitspflicht nach VTA, aber i.d.R. wird Einzelfallprüfung ergeben, dass der Text öffentlich zu machen ist (ausgenommen Geschäftsgeheimnisse, personenbezogene Daten).
bei gütlicher Einigung Stellungnahme bzw. Zusammenfassung bei gütlicher oder nicht-gütlicher Einigung	NKS/NRO	1. Über Status kann berichtet werden 2. Text/Inhalt – Transparenzanforderung überwiegt. Auch unwahrscheinlich, dass in dieser Phase das Unternehmen der Veröffentlichung nicht zustimmt. Regelvermutung der VTA: Veröffentlichung durch NKS

Aus dieser Übersicht ergibt sich, dass die Informationen und Dokumente in den überwiegenden Fällen auch nach außen gegeben werden können, zumal nach Abschluss des Verfahrens im Hinblick auf dessen „Ergebnisse“ (Ziffer C.4.b).

## V. Zugänglichkeit von Dokumenten und Informationen für Nichtbeteiligte

Da die VTA die Beteiligten am Beschwerdeverfahren nach der hier gewählten Auslegung zu einem gewissen Umfang von Vertraulichkeit verpflichten, wird der Vollständigkeit halber noch geprüft, ob die entsprechenden Informationen von anderen, nicht Verfahrensbeteiligten verlangt und genutzt werden können. In diesem Fall wären die Unterlagen öffentlich und auch die beschwerdeführende NRO könnte darauf zurückgreifen.

Die Ausführungen in diesem Abschnitt gelten grundsätzlich auch für den Fall, dass der Beschwerdeführer sich entscheidet, Dokumente und Informationen zu veröffentlichen, auch wenn dies gegen die Vorgaben der VTA verstoßen könnte. Der Unterschied besteht aber darin, dass ein Nicht-Verfahrensbeteiligter keinerlei Vertraulichkeitspflichten hat, die dem Anspruch auf Informationsfreigabe entgegenstehen könnten. Rechtlich bedeutet dies eine noch geringere Möglichkeit, dass Schadenersatzansprüche Erfolg haben könnten.

### V.1. UIG Anspruch

Insoweit es sich bei der beabsichtigten oder bereits laufenden Beschwerde um eine mit Umweltbezug handelt, kommt ein Informationsanspruch nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) in Betracht.

Danach hat jede Person Anspruch auf den Zugang zu Informationen (§ 3 Absatz 1 UIG), die bei einer Behörde vorhanden sind und die "Umweltinformationen" darstellen. Es wird hier zunächst angenommen, dass alle Dokumente im Rahmen einer umweltbezogenen

Beschwerde auch Umweltinformationen im Sinne des § 2 Absatz 3 UIG enthalten werden. Dies wird u.U. von den betroffenen Stellen bestritten werden, aber die Rechtsprechung ist seit der Neufassung der EU Richtlinie zu Umweltinformationen<sup>16</sup> extrem weit und das Vorliegen einer Umweltinformation wird von den Gerichten meist bestätigt.

Relevant sind dann allerdings die Ausschlussgründe des UIG:

**§ 8 UIG** befasst sich mit Ablehnung von Informationsgesuchen aufgrund von öffentlichen Belangen, wie z.B. diplomatischen Beziehungen, Verteidigung, Beratungen zwischen informationspflichtigen Stellen (d.h. Ministerien und anderen Behörden), etc. M.E. könnte sich das BMWi im Rahmen des § 8 UIG lediglich auf Absatz 2 berufen, wonach ein Antrag abzulehnen ist, wenn er sich auf "interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen" oder "auf die Zugänglichmachung von Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten" bezieht. Diese Ausschlussgründe sind aber nach richtlinienkonformer Auslegung eng auszulegen und würden m.E. eher nicht greifen – jedenfalls nicht nach Abschluss eines Beschwerdeverfahrens. Zudem wären davon nicht umfasst Stellungnahmen anderer Ministerien, da diese nicht als „interne Mitteilungen zu qualifizieren sind, sondern als Mitteilungen „anderer Behörden“ (vgl Schrader in Schomerus/Schrader, UIG, § 7 Rdnr. 29). Dies ist aber strittig.

Nach **§ 9 UIG** sind aber auch "sonstige Belange" zu schützen, insbesondere personenbezogene Daten und solche Informationen, die als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu qualifizieren sind.

(1) Soweit

1. durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden,
2. Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, durch das Zugänglichmachen von Umweltinformationen verletzt würden oder
3. durch das Bekanntgeben Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden oder die Informationen dem Steuergeheimnis oder dem Statistikgeheimnis unterliegen,

ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in den Nummern 1 und 3 genannten Gründe abgelehnt werden. Vor der Entscheidung über die Offenbarung der durch Satz 1 Nr. 1 bis 3 geschützten Informationen sind die Betroffenen anzuhören. Die informationspflichtige Stelle hat in der Regel von einer Betroffenheit im Sinne des Satzes 1 Nr. 3 auszugehen, soweit übermittelte Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind. Soweit die informationspflichtige Stelle dies verlangt, haben mögliche Betroffene im Einzelnen darzulegen, dass ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt.

M.E. kann argumentiert werden, dass auf dieser Grundlage zumindest Teile der Stellungnahme des Unternehmens zugänglich gemacht werden müssen, denn diese wird nicht insgesamt schutzwürdig sein. Eine Abwägung müsste durch die NKS von Fall zu Fall vorgenommen werden.

Vor allem relevant wird aber der Ausschlussgrund der freiwilligen Übermittlung sein:

§ 9 Abs. 2 UIG:

<sup>16</sup> Richtlinie 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. EG L 41/26 (2003).

Umweltinformationen, die private Dritte einer informationspflichtigen Stelle übermittelt haben, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein oder rechtlich verpflichtet werden zu können, und deren Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Dritten hätte, dürfen ohne deren Einwilligung anderen nicht zugänglich gemacht werden, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in Satz 1 genannten Gründe abgelehnt werden.

Grundsätzlich wird dieser Ausschlussgrund für die Stellungnahme des Unternehmens eingreifen, denn sowohl die NROs als auch die Unternehmen nehmen an dem Beschwerdeverfahren freiwillig teil. Nicht greifen wird er aber für andere Dokumente, wie die Stellungnahme der NKS, interne Memos über Ortstermine etc., soweit diese Informationen durch die NKS selbst generiert wurden. Aus diesem Grund ist eventuell auf den Akteneinsichtsanspruch aus § 29 VwVfG für Stellungnahmen vor Einleitung des Verfahrens zurückzugreifen.

Einen generellen Ausschlussgrund für ein laufendes Verwaltungsverfahren gibt es nicht (mehr) – ein solcher Ausschluss ist nach entsprechender Intervention des EuGH auf Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren begrenzt worden (nunmehr in § 8 Absatz 1 Nr. 3 UIG).

**Zusammenfassend müssten demnach nach UIG die Mehrzahl der Dokumente aus dem Beschwerdeverfahren an Dritte herauszugeben sein, insbesondere nach Abschluss des Verfahrens. Dies schließt Stellungnahmen anderer Ministerien ein (strittig).**

## ***V.2. Anspruch nach IFG***

Grundsätzlich hat nach §1 des neuen Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes, das auf alle Bundesbehörden anzuwenden ist, jeder

"Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen"

Nach § 2 IFG sind amtliche Informationen

"jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu".

Damit sind sämtliche dienstlichen Zwecken dienende Unterlagen gemeint, die dazu bestimmt sind, zu einem Vorgang zu gehören.<sup>17</sup> M.E. zählen dazu auch Unterlagen, die im Rahmen eines freiwilligen Verfahrens generiert und gesammelt werden bzw. von außen eingehen, denn das BMWi erfüllt als NKS eine dienstliche Verpflichtung zur Umsetzung der OECD-Leitsätze, auch wenn diese selbst kein bindendes Recht darstellen. Zur weiteren Klärung wären interne Weisungen zur Durchführung des Verfahrens und zur Etablierung der NKS hilfreich.

Auch im IFG gibt es Ausschlussgründe, die greifen könnten. § 3 IFG bezieht sich – ähnlich wie § 8 UIG – auf den Schutz öffentlicher Belange und dürfte vorliegend kaum anwendbar sein.

Auf die Stellungnahme des Unternehmens anwendbar wird allerdings § 3 Absatz 7 IFG sein, wonach ein Anspruch auf Informationszugang bei vertraulich erhobener oder über-

<sup>17</sup> VG Minden, Urteil vom 18.08.2004, 3 K 4613/03 – zum IFG NRW

mittelten Informationen nicht besteht, soweit ein Interesse des Dritten (also des Unternehmens) an einer vertraulichen Behandlung dieser Informationen zum Zeitpunkt des Antragstellens noch (weiter)besteht. Über die Auslegung der Begriffe "vertraulich erhobener oder übermittelter" besteht Streit, und es könnte lohnenswert sein, sich hier eine weite Argumentation zu eigen zu machen. Für andere Dokumente (Beschwerde selbst, NKS Dokumente) würde dieser Ausschlussgrund aber nicht greifen.

Relevant ist für diese anderen Informationen aber § 4 IFG wonach der "behördliche Entscheidungsprozess" geschützt wird:

§ 4 (1) Der Antrag auf Informationszugang soll abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach Satz 1 dienen regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.

Hier könnte der Antragssteller argumentieren, dass nach Einleitung des Verfahrens nach C. 2 keine weiteren behördlichen Entscheidungen durch die NKS vorbereitet werden. Auch nach Abschluss des Verfahrens kann dieser Ausschlussgrund jedenfalls nicht mehr greifen.

§ 5 IFG schützt personenbezogene Daten –aber auch hier wären Schwärzungen (von sensiblen Unternehmensdaten, Daten über einzelne Angestellte, etc.) möglich, die insgesamt den Anspruch erhalten würden. Interessant ist, dass mit diesem Begriff nicht der Schutz von juristischen Personen gemeint ist (AG, GmbH, etc.)<sup>18</sup>. Das Unternehmen selbst kann sich auf § 5 IFG also nicht berufen.

Einschlägig könnte aber § 6 IFG sein, der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse schützt.

„Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.“

M.E. ist nicht zu erwarten, dass die von der NKS verwalteten Unterlagen in großem Umfang Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse umfassen. Jedenfalls könnten die Akten entsprechend geschwärzt werden, um den Anspruch grundsätzlich zu erhalten.

### ***V.3. Veröffentlichung der erhaltenen Informationen bzw. Dokumente***

Relevant ist für eine weitere Nutzung im Rahmen einer politischen Kampagne die Frage, inwieweit ein Recht besteht, Daten, auf deren Herausgabe man nach UIG oder IFG einen Anspruch hat, in Form der ursprünglichen Dokumente und/oder als Zusammenfassung zu veröffentlichen.

<sup>18</sup> Der Begriff der personenbezogenen Daten ist nicht im IFG definiert, sondern in den Datenschutzgesetzen. Personenbezogene Daten sind danach Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person (betroffene Person). Als persönliche Verhältnisse werden Angaben über den Betroffenen selbst, seine Identifizierung und Charakterisierung anzusehen sein (z.B. Name, Anschrift, Familienstand, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Konfession, Beruf, Erscheinungsbild, Eigenschaften, Aussehen, Gesundheitszustand, Überzeugungen etc.). Sachliche Verhältnisse werden beschrieben durch Angaben über einen auf den Betroffenen beziehbaren Sachverhalt (z.B. Grundbesitz, vertraglich oder sonstige Beziehungen zu einem Dritten etc.). (vgl. Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, Kommentar, 7. Aufl., 2002, § 3 Rdnrn. 5 und 6). Damit ist zugleich klargestellt, dass es nicht um den Schutz juristischer Personen geht.

### V.3.a) Veröffentlichung des Dokuments selbst

Daten, die auf die o.g. Weise gewonnen wurden, können grundsätzlich weitergegeben werden. Dies ist umfasst vom Recht auf freie Meinungsäußerung, Art. 5 Abs. 1 GG, das auch die Verbreitung von Tatsachen einschließt, die man möglicherweise anderswo übernommen hat.

Entgegenstehen können allerdings sowohl urheberrechtliche als auch strafrechtliche Vorschriften sowie solche, die das allgemeine Persönlichkeitsrecht oder das des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs schützen.

Vom Urheberrecht umfasst sind allerdings nur „Werke“, die nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 2 UHG als „nur persönlich schöpferische Leistungen“ beschrieben sind. Folglich ist nicht jedes Dokument als Werk anzusehen, sondern letztlich nur jenes, das ein sog. kreatives Element inne hat.

In § 2 Abs. 1 UHG sind einige Beispiele aufgeführt. Im Übrigen ist auszulegen, was sich bei vielen Dokumenten nicht einfach gestaltet.

Wissenschaftliche Gutachten zum Beispiel können auf der einen Seite als Werk betrachtet werden, soweit die Zusammenstellung der einzelnen Feststellungen eine gewisse schöpferische bzw. kreative Leistung darstellt. Das schriftliche Festhalten der einzelnen rein wissenschaftlichen Prüfungen und technischen Ergebnisse entsprechen dagegen einer rein wissenschaftlichen Logik und sind daher nicht als Werk anzusehen.

Soweit es sich um „amtliche Werke“ handelt, so sind diese gemäß § 5 UHG vom Urheberrecht ausgenommen.

### V.3.b) Veröffentlichung von Zusammenfassungen

Soweit lediglich Zusammenfassungen geschrieben werden, liegt grundsätzlich kein Verstoß gegen Urheberrecht vor, es sei denn die verwerteten Daten stellen als solche schon eine geistig schöpferische Leistung dar. Soweit es sich hier aber lediglich um Tatsachen handelt, fällt dieser kreative Aspekt in der Regel fort. Insoweit man Quellen zitiert, ist auch ein Plagiatsvorwurf nicht möglich.

Sofern nicht als Werk anzusehende Dokumente bzw. Daten veröffentlicht werden, besteht allerdings noch die Möglichkeit gegen strafrechtliche (§§ 185 ff StGB) oder deliktsrechtliche (§ 823 BGB) Vorschriften zu verstoßen. Hierzu verweise ich nach oben, Schadenersatzansprüche scheinen zwar möglich, aber konkret sehr schwierig zu konstruieren und zu quantifizieren.

# Germanwatch

Wir sind eine gemeinnützige, unabhängige und überparteiliche Nord-Süd-Initiative. Seit 1991 engagieren wir uns in der deutschen, europäischen und internationalen Nord-Süd-, Handels- und Umweltpolitik.

Ohne strukturelle Veränderungen in den Industrieländern des Nordens ist eine sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung weltweit nicht möglich. Wir setzen uns dafür ein, die politischen Rahmenbedingungen am Leitbild der sozialen und ökologischen Zukunftsfähigkeit für Süd und Nord auszurichten.

Unser Engagement gilt vor allem jenen Menschen im Süden, die von den negativen Auswirkungen der Globalisierung und den Konsequenzen unseres Lebens- und Wirtschaftsstils besonders betroffen sind. Wir treten dafür ein, die Globalisierung ökologisch und sozial zu gestalten!

Germanwatch arbeitet an innovativen und umsetzbaren Lösungen für diese komplexen Probleme. Dabei stimmen wir uns eng mit Organisationen in Nord und Süd ab.

Wir stellen regelmäßig ausgewählte Informationen für Entscheidungsträger und Engagierte zusammen, mit Kampagnen sensibilisieren wir die Bevölkerung. Darüber hinaus arbeiten wir in gezielten strategischen Allianzen mit konstruktiven Partnern in Unternehmen und Gewerkschaften zusammen, um intelligente Lösungen zu entwickeln und durchzusetzen.

Zu den Schwerpunkten unserer Arbeit gehören:

- Verantwortungsübernahme für Klimaschutz und Klimaopfer durch wirkungsvolle, gerechte Instrumente und ökonomische Anreize
- Gerechter Welthandel und faire Chancen für Entwicklungsländer durch Abbau von Dumping und Subventionen im Agrarhandel
- Einhaltung sozialer und ökologischer Standards durch multinationale Unternehmen
- Ökologisches und soziales Investment

Möchten Sie uns dabei unterstützen? Für unsere Arbeit sind wir auf Spenden und Beiträge von Mitgliedern und Förderern angewiesen. Spenden und Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar.

Weitere Informationen erhalten Sie unter [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org) oder bei einem unserer beiden Büros:

Germanwatch Büro Bonn  
Dr. Werner-Schuster-Haus  
Kaiserstr. 201, D-53113 Bonn  
Telefon +49 (0)228 / 60492-0, Fax, -19

Germanwatch Büro Berlin  
Voßstr. 1, D-10117 Berlin  
Telefon +49 (0)30 / 288 8356-0, Fax -1

E-mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)  
Internet: [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org)

Bankverbindung / Spendenkonto:  
Konto Nr. 32 123 00, BLZ 100 205 00, Bank für Sozialwirtschaft AG



Per Fax an:

+49-(0)30 / 2888 356-1

Oder per Post:

Germanwatch e.V.  
Büro Berlin  
Voßstr. 1  
D-10117 Berlin

## Ja, ich unterstütze die Arbeit von Germanwatch

Ich werde Fördermitglied zum Monatsbeitrag von €..... (ab 5 €)  
Zahlungsweise:  jährlich  vierteljährlich  monatlich

Ich unterstütze die Arbeit von Germanwatch durch eine Spende von  
€..... jährlich €..... vierteljährlich €..... monatlich €..... einmalig

Name .....  
Straße .....  
PLZ/Ort .....  
Telefon .....  
E-Mail .....

Bitte buchen Sie die obige Summe von meinem Konto ab:

Geldinstitut .....  
BLZ .....  
Kontonummer .....  
Unterschrift .....