

An

Nationale Kontaktstelle in Deutschland
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
- Auslandsinvestitionen VC3 -
Scharnhorststraße 34-37
10115 Berlin

Beschwerde nach den OECD-Leitsätzen für
multinationale Unternehmen gegen die Gesell-
schaften Vattenfall AB, Vattenfall Europe AG,
Vattenfall Europe Generation AG & Co. KG und
Kernkraftwerk Krümmel GmbH & Co. oHG

Eingereicht im Oktober 2009 von Greenpeace e.V.

Erarbeitet durch RA Michael Lührs, Kanzlei Günther, Heidel,
Wollenteit, Hack, Goldmann, Hamburg

GREENPEACE

Beschwerde nach den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen gegen die Gesellschaften Vattenfall AB, Vattenfall Europe AG, Vattenfall Europe Generation AG & Co. KG und Kernkraftwerk Krümmel GmbH & Co. oHG

Aufforderung an die deutsche Kontaktstelle (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) zur Einleitung eines Verfahrens zur Lösung von Problemen bei der Umsetzung der Leitsätze

Eingereicht im Oktober 2009 von Greenpeace e.V.
erarbeitet durch RA Michael Lührs, Kanzlei Günther, Heidel, Wollenteit, Hack, Goldmann,
Hamburg

Inhaltsübersicht:

A. PARTEIEN DES VERFAHRENS	2
I. GREENPEACE E. V. ALS BESCHWERDEFÜHRER.....	2
II. VATTENFALL-GESELLSCHAFTEN ALS BESCHWERDEGEGNERINNEN.....	2
B. ZULÄSSIGKEIT DER BESCHWERDE	3
I. BETEILIGTENFÄHIGKEIT.....	3
II. STATTHAFTIGKEIT DER BESCHWERDE.....	4
III. BESCHWERDEBEFUGNIS.....	4
IV. BESCHWERDEBEDÜRFNIS.....	4
C. BEGRÜNDETHEIT DER BESCHWERDE	5
I. LEITSATZVERSTÖßE DURCH ERRICHTUNG UND BETRIEB DES KOHLEKRAFTWERKS MOORBURG.....	5
1. Verstoß gegen Kapitel II.1 und V (Nachhaltigkeitsgebot).....	5
2. Verstoß gegen Kapitel V.6.a) (komparatives Effizienzgebot).....	8
II. LEITSATZVERSTÖßE DURCH BETREIBEN DES ICSID-VERFAHRENS GEGEN DIE BUNDESREPUBLIK.....	9
1. Verstoß gegen Kapitel II.5 (Keine Bemühung um ungesetzliche Sonderbehandlung).....	10
2. Verstoß gegen Kapitel V.8 (Umweltpolitik-Mitverantwortung).....	12
III. LEITSATZVERSTÖßE IM ZUGE DER STÖRFÄLLE IM AKW KRÜMMEL.....	12
1. Verstoß gegen Kapitel V (Gebot des Schutzes der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit).....	12
2. Verstoß gegen Kapitel V.5 (Gebot ausreichenden Krisenmanagements).....	14
IV. LEITSATZVERSTÖßE DURCH IREFÜHRENDE INFORMATIONSPOLITIK.....	15
1. Verstoß gegen Kapitel V.2.a) (Gebot der Öffentlichkeitsinformation).....	15
2. Verstoß gegen Kapitel VII.4 (Verbot der Verbrauchertäuschung).....	17
V. VERSTOß GEGEN KAPITEL II.11 DURCH UNANGEMESSENE LOBBYING-TÄTIGKEIT.....	19
D. BEGEHREN DES BESCHWERDEFÜHRERS	22
I. ERWARTUNGEN AN VATTENFALL.....	22
1. Bereitschaft zum konstruktiven Dialog.....	22
2. Definition von Maßnahmen zur Gewährleistung der Beachtung der OECD-Leitsätze.....	22
II. ERWARTUNGEN AN DIE NATIONALE KONTAKTSTELLE.....	22
1. Einleitung und Förderung eines Verständigungsverfahrens.....	22
2. Beschwerde eröffnet ein verwaltungsrechtliches Verfahren.....	23
3. Subjektives öffentliches Recht auf eingehendere Prüfung.....	23
4. Jedenfalls: Pflicht zur Begründung der Ablehnung der Beschwerde.....	25

Kontakt:

Karsten Smid, Greenpeace e.V., Große Elbstraße 39, 22767 Hamburg,
Telefon 040 / 306 18 388, karsten.smid@greenpeace.de.

Jürgen Knirsch, Greenpeace e.V., Große Elbstraße 39, 22767 Hamburg,
Telefon 040 / 306 18 393, juergen.knirsch@greenpeace.de.

Dem Vattenfall-Konzern sind nach Ansicht von Greenpeace e.V. schwerwiegende Verstöße gegen die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen vorzuwerfen. Diese werden in der vorliegenden Beschwerde konkret benannt, ausführlich begründet und substantiiert belegt (dazu C). Zuvor wird zu den im Kontext der Beschwerde wesentlichen Eigenschaften der Parteien (dazu A) sowie zur Zulässigkeit der Beschwerde ausgeführt (dazu B). Abschließend wird das mit der Beschwerde verfolgte Begehren konkretisiert (dazu D).

A. Parteien des Verfahrens

I. Greenpeace e.V. als Beschwerdeführer

Greenpeace e.V. ist eine deutsche Nichtregierungsorganisation mit Sitz in Hamburg. Der in der Satzung gefasste Zweck des Vereins ist es, "als international tätige ökologische Organisation die Probleme der Umwelt, insbesondere die globalen, bewusst zu machen und die Beeinträchtigung oder Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen von Menschen, Tieren und Pflanzen zu verhindern; darüber hinaus nimmt Greenpeace die Interessen der Verbraucher wahr".¹ Im Schwerpunkt beschäftigt sich die Organisation mit den Themen Energiewende bzw. Klimawandel und Schutz der biologischen Artenvielfalt.

II. Vattenfall-Gesellschaften als Beschwerdegegnerinnen

Muttergesellschaft des Vattenfall-Konzerns ist die Vattenfall AB mit Sitz in Stockholm, die zu 100% im schwedischen Staatseigentum steht. Die Vattenfall AB hält 100% der Anteile an der deutschen Tochtergesellschaft Vattenfall Europe AG mit Sitz in Berlin, die wiederum einziger Kommanditist der Vattenfall Europe Generation AG & Co. KG mit Sitz in Cottbus ist. An der Kernkraftwerk Krümmel GmbH & Co. oHG hält Vattenfall die Hälfte der Anteile über die Gesellschaft Vattenfall Europe Nuclear Energy GmbH.

In eigenen Worten stellt sich Vattenfall wie folgt dar: "Vattenfall Europe ist ein integriertes Energieunternehmen, das entlang der gesamten energiewirtschaftlichen Wertschöpfungskette operiert. Als ein wesentlicher Teil gehört Vattenfall Europe zur Vattenfall Gruppe. (...) Die Vattenfall Gruppe hat die Vision, ein führendes europäisches Energieunternehmen zu sein. Bezogen auf die Erzeugungskapazität gehört sie derzeit zu den fünf größten Stromkonzernen Europas und ist zugleich der größte Wärmeerzeuger des Kontinents. Die Vattenfall Gruppe produziert, verteilt, handelt und vertreibt Strom und Wärme und hat etwa fünf Millionen Strom- und sechs Millionen Netzkunden in ganz Europa. Ferner fördert das Unternehmen Braunkohle und bietet vielfältige Consulting- und Contracting-Leistungen im Energiesektor an. Gegenwärtig ist die Vattenfall Gruppe in Dänemark, Finnland, Deutschland, Polen, Schweden und Großbritannien aktiv."²

Der Umsatz von Vattenfall Europe betrug im Jahre 2008 13,462 Mrd. €, das Betriebsergebnis 1,482 Mrd. €. In Deutschland ist Vattenfall Europe das drittgrößte Stromversorgungsunternehmen³. Für die Gesamtstromlieferungen der Vattenfall Europe Hamburg AG (jetzt Vattenfall Europe Sales GmbH) wird folgender Strommix laut Stromkennzeichnung für das Jahr 2007 angegeben: 71,4% fossile und sonstige Energie,

¹ § 2 der Satzung des Greenpeace e.V.

² Vattenfall Europe: Das Jahr 2008. Aktuelle Informationen im Überblick, abrufbar unter http://www.vattenfall.de/www/vf/vf_de/Gemeinsame_Inhalte/DOCUMENT/154192vatt/Finanzen/1711352ges/1711356vat/P02166018.pdf.

³ Vgl. die Vattenfall-Homepage unter http://www.vattenfall.de/www/vf/vf_de/225583xberx/225613dasxu/225673portr/287996diexv/1767599markt/index.jsp?WT.ac=search_success

11% Atomenergie, 17,6% Erneuerbare Energien⁴. In Schweden nutzt Vattenfall AB zu 50 Prozent Atomenergie und 50 Prozent Wasserkraft zur Stromerzeugung. Die Verteilung der Energieträger für den Gesamtkonzern Vattenfall AB splittete sich 2007 wie folgt auf: 46% fossile Energie, 31% Atomenergie, 22% Erneuerbare Energien (Wasser, Wind, Biomasse und Müll).⁵

Der Vattenfall-Konzern hat sich selbst auf die Einhaltung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen verpflichtet. Im Geschäftsbericht für das Jahr 2004⁶ wird ausgeführt: "Active work for increased diversity: The goal of our diversification work is to create a more profitable, more effective and more attractive company. Vattenfall supports the Swedish government's Global Responsibility initiative. Through this initiative, we have agreed to follow OECD's guidelines for international companies and to follow the UN's Global Compact principles". Auch im aktuellen „Bericht der Vattenfall-Gruppe zur gesellschaftlichen Verantwortung“ von 2008⁷ bestätigt der Konzern auf Seite 78 seine Selbstverpflichtung: „Bereits seit Juni 2002 unterstützt Vattenfall die Initiative „Globalt Ansvar“ (Swedish Partnership for Global Responsibility). Die Teilnahme verpflichtet Vattenfall, die UN Global Compact-Initiative zu unterstützen und zu respektieren und die OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen zu befolgen“.

B. Zulässigkeit der Beschwerde

In Anlehnung an die Terminologie des deutschen Verwaltungsrechts wird die Frage, ob die Nationale Kontaktstelle (NKS) gehalten ist, ein Verfahren zur Verständigung zwischen den Parteien einzuleiten, hier als Zulässigkeitschürde behandelt und daher zu den hierfür anerkannten Voraussetzungen ausgeführt. Diese Vorgehensweise liegt schon deshalb nahe, weil es sich bei dem Verfahren vor der NKS um ein rechtsförmiges Verwaltungsverfahren handelt.⁸

I. Beteiligtenfähigkeit

Sowohl die unter A II genannten Vattenfall-Gesellschaften als auch Greenpeace e.V. sind für das vorliegende Beschwerdeverfahren beteiligtenfähig. Denn als Beschwerdegegner kommen Unternehmen in Betracht, die ihren Sitz in einem der Teilnehmerstaaten, also insbesondere den Mitgliedstaaten der OECD haben. Die hiesigen Beschwerdegegnerinnen erfüllen diese Voraussetzung durch ihre Ansiedlung in Schweden bzw. der Bundesrepublik Deutschland. Beschwerdeführer können alle „interessierten Parteien“ sein, wozu auch und gerade Nichtregierungsorganisationen gehören (vgl. VtA I B 3 b)). Das Interesse von Greenpeace e.V. ergibt sich schon aus den oben unter A I aufgeführten satzungsmäßigen Zielen (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Wahrnehmung von Verbraucherinteressen) und seinen Tätigkeitsschwerpunkten (Klimawandel, Energiepolitik), die beide von der hier vorgebrachten Beschwerde berührt werden.

⁴ Vgl. Vattenfall-Homepage: Die Herkunft Ihres Stroms. Im Internet unter: http://www.vattenfall.de/www/vf/vf_de/Gemeinsame_Inhalte/DOCUMENT/154192vatt/289100prod/289114priv/P02153733.pdf.

⁵ Vattenfall Introduction Pack, abrufbar unter http://www.vattenfall.com/www/vf_com/vf_com/Gemeinsame_Inhalte/DOCUMENT/360168vatt/5965811xou/623030keyx/816179fact/P02.pdf

⁶ Vattenfall, Annual Report 2004 – Investments for the Future, S. 53; abrufbar unter [http://www.vattenfall.de/www/vf/vf_de/Gemeinsame_Inhalte/DOCUMENT/154192vatt/Finanzen/Annual_Report_2004_\(Vattenfall.pdf#search=%22OECD%20-vfde%22](http://www.vattenfall.de/www/vf/vf_de/Gemeinsame_Inhalte/DOCUMENT/154192vatt/Finanzen/Annual_Report_2004_(Vattenfall.pdf#search=%22OECD%20-vfde%22).

⁷ http://www.vattenfall.de/www/vf/vf_de/Gemeinsame_Inhalte/DOCUMENT/154192vatt/Engagement/1752971csr/P02.pdf.

⁸ Hierzu näher unter D II 2.

II. Statthaftigkeit der Beschwerde

Die Beschwerde ist auch statthaft. Zulässiger Beschwerdegegenstand sind „Fragen bzw. Probleme bezüglich der Umsetzung der Leitsätze“ (VtA I C), d.h. insbesondere die Rüge von Leitsatzverstößen, da eine Rüge die „Frage“ der Auslegung des jeweiligen Leitsatzes logisch impliziert und ein Leitsatzverstoß ein „Problem“ der Umsetzung darstellt. Vorliegend rügt Greenpeace Verstöße gegen die Kapitel II.1, II.5, II.11, V, V.2.a), V.5, V.6.a), V.8, VII.4. der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Anlass sind folgende Verhaltensweisen von Vattenfall:

- Errichtung und beabsichtigter Betrieb des Kraftwerkes Hamburg-Moorburg (dazu C I)
- Betreiben des ICSID-Verfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland (dazu C II)
- Umgang mit den Störfällen im Atomkraftwerk Krümmel (dazu C III)
- mehrere Fälle einer irreführenden Informationspolitik (dazu C IV) sowie
- eine ungebührliche Einmischung in die Politik insbesondere im Zuge der Ausarbeitung der Gesetze zum Emissionshandelsrecht (dazu C V).

III. Beschwerdebefugnis

Auch die zentrale Zulässigkeitsvoraussetzung der Beschwerdebefugnis ist gegeben. Dies ist der Fall, wenn „die aufgeworfenen Fragen eine eingehendere Prüfung rechtfertigen“ (VtA I C 1), weil sie „für die Umsetzung der Leitsätze relevant“ sind (Ziff. 14 der Erläuterungen zu den Umsetzungsverfahren). Bei der Beurteilung der Relevanz sind – ebenfalls nach Ziff. 14 – insbesondere zu berücksichtigen: Erstens das Interesse des Beschwerdeführers an der fraglichen Angelegenheit, zweitens der materielle Gehalt der Frage und drittens die mitgelieferte Begründung. Das außerordentliche Interesse von Greenpeace ergibt sich nicht nur aus seinen satzungsmäßigen Zielen (oben A I), sondern auch aus der jahrelangen engagierten Tätigkeit auf den Gebieten, die durch die Rügen betroffen sind. Die Rüge eines Verstoßes hat des Weiteren nicht erst dann einen ausreichenden materiellen Gehalt, wenn das tatsächliche Vorliegen eines Verstoßes im Zuge der Erstevaluierung bereits abschließend festgestellt werden kann. Erforderlich ist lediglich die hinreichend große Wahrscheinlichkeit eines Verstoßes, die vorliegend – angesichts der Ausführungen im Teil C – mehr als deutlich gegeben ist. Auch die Begründung genügt den an sie zu stellenden Anforderungen, da in jedem der gerügten Fälle zunächst der einschlägige Leitsatz einer detaillierten Auslegung unterzogen und sodann anhand konkreter und belegter Tatsachen der Verstoß herausgearbeitet wird.

IV. Beschwerdebedürfnis

Angesichts des Scheiterns der bisherigen Versuche von Greenpeace, mit Vattenfall in einen Dialog über die Leitsatz-Verstöße einzutreten, besteht das Bedürfnis für ein moderiertes Verfahren vor der NKS. Mehrfach blieb der Konzern auf drängende Fragen zum Thema Klimaschutz, die Greenpeace an Vattenfall Chef Lars Göran Josefsson schriftlich gerichtet hatte, eine Antwort schuldig oder wich aus. Im Antwortschreiben vom 22. Oktober 2007 verweigerte sich Vattenfall mit dem Hinweis: „Greenpeace ist eine Nichtregierungsorganisation und genießt kein behördliches Auskunftsrecht.“⁹

⁹ http://www.greenpeace.de/themen/klima/nachrichten/artikel/vattenfall_und_greenpeace_ein_briefwechsel_und_eine_podiumsdiskussion/

C. Begründetheit der Beschwerde

I. Leitsatzverstöße durch Errichtung und Betrieb des Kohlekraftwerks Moorburg

Am 14. November 2007 wurde der Vattenfall Europe Generation AG & Co. KG ein Bescheid über die Zulassung des vorzeitigen Beginns der Errichtung des Kohlekraftwerks Moorburg erteilt.¹⁰ Daraufhin begann die Gesellschaft noch im November 2007 mit den Bauarbeiten.¹¹ Am 30. September 2008 wurden die Genehmigungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) und nach dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) erlassen,¹² die am 20. April 2009 mit einer 1. Änderung ergänzt wurden.¹³

Der TÜV-Rheinland rechnet in einem für Vattenfall erstellten Gutachten mit folgenden Kenndaten für das Kohlekraftwerk Moorburg. Die Anlage hat eine elektrische Nettoleistung von 1.532 MW_{el} und einen elektrischen Netto-Wirkungsgrad von 46,5%. Die mittleren spezifischen CO₂-Emissionen (netto) betragen 750 g CO₂/kWh_{el}. Der TÜV Rheinland geht ferner von einer Volllaststundenzahl von 7500 Std./Jahr aus. Daraus ergeben sich jährliche CO₂-Emissionen für das Kohlekraftwerk Moorburg von 8,6 Millionen Tonnen CO₂.¹⁴ Über eine erwartbare Gesamtbetriebsdauer von 40 Jahren summiert sich der CO₂-Ausstoß auf 344 Millionen Tonnen.

Durch die Neuerrichtung eines Kohlekraftwerks zum jetzigen Zeitpunkt – d.h. in Kenntnis der global erforderlichen Maßnahmen zur Reduktion der Kohlendioxidemissionen – verstößt Vattenfall eklatant gegen das in Kapitel II.1 und V der Leitsätze niedergelegte Nachhaltigkeitsgebot (dazu 1). Darüber hinaus genügt die Technologie, die dort zum Einsatz kommen soll, nicht dem komparativen Effizienzgebot aus Kapitel V.6.a) (dazu 2).

1. Verstoß gegen Kapitel II.1 und V (Nachhaltigkeitsgebot)

Die Kapitel II.1 und V (im chapeau) lauten:

„Die Unternehmen sollten (...) einen Beitrag zum wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fortschritt im Hinblick auf die angestrebte nachhaltige Entwicklung leisten.“

„Die Unternehmen sollten im Rahmen der Gesetze, Bestimmungen und Verwaltungspraktiken der Länder, in denen sie tätig sind, und unter Berücksichtigung der einschlägigen internationalen Abkommen, Grundsätze, Ziele und Standards der Notwendigkeit des Schutzes von Umwelt, öffentlicher Gesundheit und Sicherheit in gebührender Weise Rechnung tragen und ihre Geschäftstätigkeit allgemein so ausüben, dass sie einen Beitrag zu dem allgemeinen Ziel der nachhaltigen Entwicklung leistet.“

¹⁰ Zulassungsbescheid der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt in Hamburg vom 14.11.07, <http://www.hamburg.de/contentblob/137556/data/zulassung-8a.pdf>.

¹¹ PE Vattenfall 14.04.2008, http://www.vattenfall.de/www/vf/vf_de/225583xberx/225613dasxu/225933bergb/226503kerng/226173kraft/1472202neux-/1472235media/1542900press/index.jsp.

¹² Genehmigung nach § 4 BImSchG „Steinkohle-Kraftwerk Moorburg“, Az. 204/06, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, <http://www.hamburg.de/contentblob/609254/data/zulassungsbescheid-kwm-genehmigung-endfassung-300908.pdf>.

¹³ <http://www.hamburg.de/contentblob/1472968/data/anlage1-vereinbarung-20-04-2009.pdf>

¹⁴ TÜV-Rheinland im Auftrag von Vattenfall - Technischer Bericht Nr.: 730215 Gutachterliche Stellungnahme zur Abschätzung der CO₂-Reduzierung durch das neue Steinkohle-Kraftwerk Hamburg-Moorburg, Prüfdatum: 1.10.2007.

Dabei stellt der chapeau zu Kapitel V eine Konkretisierung des in Kapitel II.1 niedergelegten allgemeinen Nachhaltigkeitsgebotes dar. Die Konkretisierung betrifft die folgenden zwei Punkte: Erstens soll das Nachhaltigkeitsgebot für die *gesamte Geschäftstätigkeit* – und nicht etwa nur für Teilbereiche, deren Auswahl im Ermessen der Unternehmen stünde – gelten. Zweitens wird der normative Kontext des Gebotes abgesteckt: Die nachhaltige Geschäftstätigkeit soll „im Rahmen der Gesetze“ verwirklicht werden, d.h. die Gesetzeslage wird als äußerster Rahmen angesehen, innerhalb dessen *ein Plus an Nachhaltigkeit* anzustreben ist. Die Tatsache allein, dass die Errichtung und der Betrieb des Kraftwerks Moorburg staatlich genehmigt worden ist, führt also nicht dazu, dass ein Verstoß gegen das Nachhaltigkeitsgebot ausgeschlossen ist.¹⁵ Als normativer Kontext sind zudem die „einschlägigen internationalen Abkommen“ zu berücksichtigen, also bei der Bestimmung der Nachhaltigkeitsanforderungen heranzuziehen.

Die Leitsätze verlangen von den Unternehmen kein Optimum an Nachhaltigkeit, aber immerhin, einen „Beitrag“ zur nachhaltigen Entwicklung zu leisten. Ein Verstoß liegt somit jedenfalls dann vor, wenn die Geschäftstätigkeit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung in erheblichem Maße zuwiderlaufen, da bei einem negativen Effekt nicht mehr von einem positiven Beitrag die Rede sein kann. Unter „nachhaltiger Entwicklung“ ist wiederum – nach der Definition der Brundtland-Kommission, die sich die Leitsatz-Erläuterungen zu eigen machen¹⁶ – eine „Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ zu verstehen. Das Attribut der Nachhaltigkeit ist einer Tätigkeit folglich dann abzusprechen, wenn sie die Gefahr entstehen lässt oder erhöht, dass natürliche Ressourcen irreversibel geschädigt werden und damit der Menschheit in Zukunft nicht mehr zur Verfügung stehen werden.

Als Nachhaltigkeitsziel für den Bereich des globalen Temperaturhaushalts wurde in Art. 2 der Klimarahmenkonvention von 1992 festgelegt, „die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird.“ In Politik und Wissenschaft setzt sich die Erkenntnis durch, dass zur Vermeidung einer gefährlichen Störung der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf (höchstens) 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau begrenzt werden muss. So heißt es in einem Bericht der Europäischen Kommission von Januar 2007: „Ein kritisches Temperaturniveau, das umfangreiche Störungen auslösen könnte, kann Projektionen zufolge in diesem Jahrhundert durchaus erreicht werden, was die Notwendigkeit bestätigt, den Temperaturanstieg auf 2°C zu begrenzen. Wie aktuelle Studien zeigen, nimmt die Gefahr zu, mit Treibhausgasemissionen von über 450 ppm an CO₂-Äquivalenten (CO₂-eq) das 2°C-Ziel zu überschreiten.“¹⁷

Auch neueste Forschungsberichte legen das 2°C-Ziel zugrunde und bestimmen die unter dieser Prämisse noch klimaverträglichen Emissionsmengen.¹⁸ Hiernach kann die 2°C-Leitplanke mit einer Wahrscheinlichkeit von 67% eingehalten werden, wenn die Summe der globalen Emissionen für den Zeitraum von 2010-2050 auf 750 Mrd. Tonnen begrenzt wird (CO₂-Globalbudget). Dieses Budget kann bei einem Emissionsverlauf mit globalen Maxima (Peaks) der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2011, 2015 und 2020 nur dann eingehalten werden, wenn in den frühen Jahren bis zum Jahr 2030 jährliche Reduktionsraten

¹⁵ Die bloße Gesetzeskonformität eines Verhaltens kann schon von der Grundkonzeption der Leitsätze einen Verstoß nicht ausschließen, da die Leitsätze die „Einhaltung des geltenden Rechts“ als „erste Pflicht der Unternehmen“ schlicht voraussetzen, so dass der „Anwendungsbereich der Leitsätze auch vielfach über den der Gesetze hinausgeht“ (vgl. Leitsatz-Erläuterungen, Ziff. 2).

¹⁶ Vgl. Ziff. 4 der Erläuterungen mit Fußn. 3.

¹⁷ Begrenzung des globalen Klimawandels auf 2 Grad Celsius. Der Weg in die Zukunft bis 2020 und darüber hinaus. Zusammenfassung der Folgenabschätzung {KOM(2007) 2}; Brüssel, 10.1.2007.

¹⁸ Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU), Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz, Sondergutachten, Berlin 2009.

von 3,7% (Peak 2011), 5,3% (Peak 2015) bzw. 9,0% (Peak 2030) erreicht werden (bezogen auf das Emissionsniveau vom Jahr 2008).

Dieses Emissionsbudget ist auf die einzelnen Länder aufzuteilen, wobei den Industrieländern eine besondere historische Verantwortung¹⁹ zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen zukommt. Die Wissenschaftler fordern deshalb von den Industrieländern eine schnelle und umfassende Dekarbonisierung ihrer Wirtschaftsweise. Deutschland kommt bei der vom WBGU empfohlenen Option II (Zukunftsverantwortung) mit einem Anteil von 1,2% an der Weltbevölkerung für den Zeitraum von 2010 bis 2050 auf ein CO₂-Gesamtbudget von 9 Mrd. t. Dies entspricht 220 Mio. t pro Jahr bzw. – bei Fortführung des bisherigen Emissionsniveaus – nur einer rechnerischen Reichweite von nicht einmal 10 Jahren, bis das Budget aufgebraucht ist. Weder eine sofortige Emissionsreduktion auf das rechnerische Jahresbudget noch eine Einstellung der Emissionen in 10 Jahren ist jedoch gesellschaftspolitisch erzielbar. Im Sondergutachten des WBGU wird daher als Emissionspfad empfohlen, vom jetzigen Niveau ausgehend die Emissionen linear in dem Maße zu reduzieren, wie es erforderlich ist, um das nationale Gesamtbudget einzuhalten.²⁰ Dabei kommt es zu dem Ergebnis, dass „Deutschland (...) seine CO₂-Emissionen in 20 Jahren auf Null reduziert haben (müsste). Das Etappenziel wäre daher minus 50% bis 2020, relativ zum heutigen Niveau.“

Nach dem Inventarbericht der Bundesregierung liegt bei den Treibhausgas-Emissionen von insgesamt 956 Mio. t CO₂-eq im Jahr 2007 der Beitrag der Energiewirtschaft bei 389 Mio. t CO₂-eq.²¹ Dies entspricht einem Anteil von ca. 40,7 Prozent. Unter der Annahme, dass alle Sektoren im gleichen Verhältnis zur Treibhausgasreduktion beitragen müssen, steht für den gesamten Kraftwerkssektor ein Gesamtbudget von 3,6 Milliarden t (40,7 % von 9 Mrd.) – oder statistisch betrachtet 91,6 Mio. t jährlich über 40 Jahre – zur Verfügung. Überträgt man den Ansatz der linearen Minderung mit der vorstehend herausgearbeiteten Reduktionsrate auf den Emissionsanteil der Energiewirtschaft, folgt daraus, dass ihre Treibhausgas-Emissionen bis zum Jahre 2020 auf 195 Mio. t zu reduzieren sind und im Jahre 2030 zumindest nahe Null kommen müssen.

Allein die CO₂-Emissionen des Kohlekraftwerks Moorburg werden über die vierzigjährige Gesamtlaufzeit 9,4% des der Energiewirtschaft zur Verfügung stehenden Budgets ausmachen. Denn während dieses Zeitraums wird es ca. 344 Mio. t CO₂ ausstoßen (vgl. oben C I am Anfang). Gleichzeitig wird es nur einen Anteil von ca. 1,86% zur deutschen Stromerzeugung beitragen (unter Zugrundelegung der Bruttostromerzeugung von 617 TWh im Jahr 2007 und einer Produktionsmenge von jährlich 11,5 TWh). Mit seinen Emissionen von 750 g CO₂/kWh überschreitet das Kraftwerk also das mit einer nachhaltigen Entwicklung vereinbare Niveau um mehr als das Fünffache. Mit der Errichtung des Kraftwerks Moorburg wird das Ziel einer 25%-Minderung der Emissionen im Bereich Energiewirtschaft bis 2015 illusorisch, die Nullreduktion bis 2030 ist offensichtlich mit dem Betrieb des Kraftwerks nicht zu vereinbaren. Durch die Entscheidung für die Errichtung des Kohlekraftwerks Moorburg verstieß Vattenfall folglich eklatant gegen das in den Leitsätzen niedergelegte Nachhaltigkeitsgebot.

¹⁹ In der vom WBGU favorisierten, im Folgenden geschilderten Option II müssen die Industrieländer ihrer besonderen historischen Verantwortung nicht zwingend dadurch gerecht werden, dass sie überproportionale Minderungsverpflichtungen übernehmen; vielmehr können sie ihr auch durch Kompensationsleistungen an die Schwellen- und Entwicklungsländer (z.B. im Bereich der Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel) Rechnung tragen. Daher wird hier – zugunsten der Industrieländer – davon ausgegangen, dass auch ihnen ein Emissionsbudget zusteht, das ihrem Anteil an der Weltbevölkerung entspricht.

²⁰ In diesem Budget-Modell müssen die Emissionen jährlich umso stärker reduziert werden, je höher das Ausgangsniveau ist. Liegen die derzeitigen Emissionen bei mehr als dem Doppelten des im rechnerischen Mittel zur Verfügung stehenden Jahresbudgets, ist das Gesamtbudget mathematisch zwingend bereits vor dem Jahre 2050 aufgebraucht. So auch – wie sogleich ausgeführt – im Falle der Bundesrepublik.

²¹ Umweltbundesamt, Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen 2009, Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 – 2007, 02/2009.

2. Verstoß gegen Kapitel V.6.a) (komparatives Effizienzgebot)

Kapitel V.6.a) lautet:

„Die Unternehmen sollten insbesondere ständig um eine Verbesserung ihrer Umweltergebnisse bemüht sein, indem sie gegebenenfalls Aktivitäten fördern, die darauf abzielen, in allen Unternehmensteilen Technologien und Betriebsverfahren einzuführen, die den Umweltstandards des Unternehmensteiles mit den diesbezüglich besten Ergebnissen entsprechen.“

Dieser Leitsatz hält die Unternehmen dazu an, solche Technologien, die – im unternehmensweiten Vergleich – die geringsten schädlichen Umweltauswirkungen haben²², in allen Unternehmensteilen einzuführen. Der Grad der Umweltauswirkungen kann sinnvoll nur in Abhängigkeit von der Produktionsmenge bestimmt werden, sodass der Leitsatz als Effizienzgebot²³ einzuordnen ist. Da das Niveau der hinreichenden Effizienz durch einen unternehmensinternen Vergleich zu ermitteln ist, handelt es sich im Ergebnis um den Spezialfall eines komparativen Effizienzgebots.

Der Leitsatz verlangt zwar keine bestmögliche Realisierung des Effizienzgebots, da er lediglich empfiehlt, „Aktivitäten zu fördern, die darauf abzielen“, also eine allmähliche Angleichung des Effizienzniveaus vorgibt. Ein erheblicher *Rückschritt* im Hinblick auf dieses Angleichungsziel ist jedoch auch bei Berücksichtigung der vorgenannten Relativierung keinesfalls mehr als leitsatzkonform zu bewerten.

Aufgrund der Natur des Leitsatzes als Effizienzgebot sind diejenigen Unternehmensteile miteinander zu vergleichen, die jeweils *das gleiche oder ein ähnliches Produkt* herstellen (z.B. Strom), da Effizienzsteigerung die Optimierung eines Vorgangs im Hinblick auf einen definierten Output bedeutet. Der Regelungsnatur des Leitsatzes würde es hingegen widersprechen, wenn man nur solche Unternehmensteile miteinander vergleichen wollte, die das gleiche Produkt *auf eine ähnliche Weise* (z.B. Strom aus Kohlekraft) herstellen, denn damit würde das unter Effizienzgesichtspunkten zu Optimierende – der Herstellungsvorgang – teilweise fixiert. Zudem wäre das Gebot damit sinnentleert, da eine Abgrenzung der „ähnlichen“ Produktionsverfahren notwendig willkürlich wäre; schließlich ist nicht entscheidbar, ob alle Kohlekraftwerke oder nur alle Steinkohlekraftwerke oder nur alle Steinkohlekraftwerke mit Kraft-Wärme-Kopplungstechnologie einander „ähnlich“ sind.

Die (räumliche) Grenze eines jeden in den Vergleich einzubeziehenden Unternehmensteils verläuft grundsätzlich rund um jede für sich betriebsfähige technische Produktionseinheit, da ausweislich des Leitsatzes „Technologien und Betriebsverfahren“ zu optimieren sind (Variante A). Demnach unterlägen sogar zwei selbständige Anlagenteile, die sich auf demselben Gelände befinden, dem komparativen Effizienzgebot. Als gesondert zu vergleichende Unternehmensteile kommen jedoch auch die jeweiligen Gesamtheiten der auf ein Produkt ausgerichteten Betriebsstätten eines Unternehmens in verschiedenen Ländern in Betracht (Variante B). Auf diese Weise wären z.B. alle stromerzeugenden Anlagen des Unternehmens in Land A mit allen stromerzeugenden Anlagen in Land B zu vergleichen. Diese Grenzziehung entspricht dem Anliegen der Leitsätze, für Belastungsgleichheit zwischen dem Ursprungs- und den Gastländern zu sorgen, in denen ein multinationaler Konzern tätig ist.²⁴ Das Kapitel V.6.a) enthält somit ein Verbot „doppelter Standards“.

²² Der Begriff „Technologie mit den geringsten schädlichen Umweltauswirkungen“ ist logisch äquivalent mit dem Begriff „Technologie mit den besten Umweltstandards“.

²³ Denn unter ökologischer Effizienz wird die Minimierung der umweltschädlichen Auswirkungen einer Handlung pro Einheit gewünschter Folgewirkungen (z.B. Produktionsmenge) verstanden.

²⁴ So wird in den Leitsatz-Erläuterungen unter Ziff. 41 festgestellt: „Indem gewährleistet wird, dass die verfügbaren Technologien auch der Umwelt in den Gastländern zugute kommen, werden zugleich die internationalen Investitionsaktivitäten allgemein gefördert.“

Im Falle einer Grenzziehung nach Variante A würde die Errichtung eines Kohlekraftwerks durch den Vattenfall-Konzern einen eklatanten Verstoß gegen das komparative Effizienzgebot bedeuten, da der Konzern (insbesondere in Schweden) über bedeutende Stromproduktionskapazitäten im Bereich Wasserkraft verfügt²⁵, die mit keinerlei Kohlendioxidemissionen verbunden sind.

Aber auch im Falle einer Grenzziehung nach Variante B – bei einem Vergleich der CO₂-Effizienz der Stromerzeugung in Schweden als Heimat- und Deutschland als Gastland – ist ein deutlicher Verstoß gegen Kapitel V.6.a) festzustellen. Während im Jahre 2008 die Produktion einer Kilowattstunde Strom in Deutschland mit einer durchschnittlichen Emission von 983 g CO₂ verbunden war, liegt der entsprechende Wert in Schweden bei nur 1,24 g CO₂.²⁶ Das Missverhältnis hat sich zudem im Verlaufe der letzten Jahre – mit einigen Schwankungen – weiter verschlechtert. Die eklatant auseinanderfallenden Werte sind selbstverständlich auf die unterschiedlichen Kraftwerkparcs, die Vattenfall in beiden Ländern betreibt, zurückzuführen. Aber gerade dessen unterschiedliche Ausgestaltung – primär Wasserkraft in Schweden, primär Kohlekraftwerke in Deutschland – ist eine bewusste Entscheidung Vattenfalls.

Die in dieser Unternehmenspolitik zum Ausdruck kommenden doppelten Standards – saubere Energie zu Hause, klimaschädlichster Energieproduzent im Gastland – sollten durch das Kapitel V.6.a) vermieden werden. Denn gerade dieses Verhalten ist geeignet, das Vertrauen der Gastländer in eine verantwortungsvolle Unternehmenspolitik zu zerstören.

Auch nach Auffassung von Vertretern der schwedischen Regierung ist Vattenfalls Kohlekurs in Deutschland nicht akzeptabel. Der schwedische Umweltminister Andreas Carlgren hat angeprangert, dass Schwedens größtes Staatsunternehmen bei seinen Auslandstöchtern in Deutschland massiv auf Kohle setzt. Wirtschaftsministerin Olofsson kündigte im Juni 2009 an, das schwedische Staatsunternehmen mit Regierungsanweisungen auf einen klaren Kurs Richtung erneuerbare Energien zu zwingen.²⁷ Während Vattenfall-Verantwortliche im Juli 2009 in Stockholms noblem Kongresszentrum Norra Latin über Klimawandel und Elektrizität in einer nachhaltigen Gesellschaft philosophierten, wiederholte die Wirtschaftsministerin Olofsson ihre Kritik: „Unzufrieden“ sei sie ob des mangelnden Einsatzes Vattenfalls für erneuerbare Energien. Das Unternehmen müsse in diesem Bereich künftig mehr tun. „Worten müssen auch Taten folgen“.²⁸

II. Leitsatzverstöße durch Betreiben des ICSID-Verfahrens gegen die Bundesrepublik

Vattenfall²⁹ leitete im April 2009 beim International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID) ein internationales Schiedsverfahren ein³⁰, in dem gegen die Bundesrepublik Deutschland Entschädigungsansprüche auf Grundlage des völkerrechtlichen Vertrages über die Energiecharta (Energy Charter Treaty/ECT) geltend gemacht werden.³¹ Unter anderem wird eine Entschädigung dafür verlangt, dass die Stadt Hamburg die

²⁵ In Schweden wurden von Vattenfall im Jahre 2008 33 TWh Strom aus Wasserkraft erzeugt, d.h. 36,6% der in Schweden generierten Gesamtproduktionsmenge (Vattenfall, CSR-Report 2008).

²⁶ Vgl. die als Anlage 1 beigefügte Tabelle.

²⁷ Vgl. Handelsblatt v. 11.6.2009: „Stockholm setzt Vattenfall unter Druck“, abrufbar unter <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/stockholm-setzt-vattenfall-unter-druck%3B2350143>.

²⁸ Die Welt, 14. Juli 2009: „Konzern in der Kritik, Schwedens Sorgenfall heißt Vattenfall“ von Clemens Bomsdorf und Elmar Jung, abrufbar unter <http://www.welt.de/wirtschaft/article4120503/Swedens-Sorgenfall-heisst-Vattenfall.html>.

²⁹ Als Antragsteller treten alle Beschwerdegegnerinnen mit Ausnahme der Kernkraftwerk Krümmel GmbH & Co. oHG auf.

³⁰ ICSID Case No. ARB/09/6.

³¹ Der von Vattenfall eingereichte „request for arbitration“ liegt dem Bundeswirtschaftsministerium vor.

wasserrechtliche Erlaubnis³² für die Entnahme und das Einspeisen von Flusswasser im Zuge des Betriebs des von Vattenfall errichteten Kohlekraftwerks Moorburg nur unter Auflagen³³ erteilt hat. Durch die Geltendmachung dieses Entschädigungsanspruches verstößt Vattenfall gegen Kapitel II.5 (dazu 1) sowie gegen Kapitel V.8 der Leitsätze (dazu 2).

1. Verstoß gegen Kapitel II.5 (Keine Bemühung um ungesetzliche Sonderbehandlung)

Kapitel II.5 lautet:

„Die Unternehmen sollten (...) davon absehen, sich um Ausnahmeregelungen zu bemühen bzw. Ausnahmen zu akzeptieren, die nicht in den Gesetzen oder Vorschriften über Umwelt, Gesundheit, Sicherheit, Arbeitsmarkt, Besteuerung, finanzielle Anreize oder sonstige Bereiche vorgesehen sind.“

Dieses Verbot, sich um eine gesetzlich nicht vorgesehene, also ungesetzliche Sonderbehandlung zu bemühen, befindet sich nicht ohne Grund im Kapitel über die „Allgemeinen Grundsätze“. Schließlich dient es der Förderung zweier Anliegen, die bei der Erarbeitung der Leitsätze von zentraler Bedeutung waren: Zum einen ist es für die Gewährleistung *gleicher Wettbewerbsbedingungen*³⁴ unerlässlich, dass kein Unternehmen Vorteile erhält, die nicht auch allen anderen zumindest prinzipiell – nämlich nach Maßgabe allgemeiner Gesetze – offen stehen. Zum anderen ist die Beachtung dieses Verbots Grundvoraussetzung für die Stärkung bzw. Wiedergewinnung des *Vertrauens*³⁵ *der Gastländer und ihrer Zivilgesellschaften* auf eine gemeinwohlkonforme Unternehmensführung. Denn eine wesentliche Befürchtung der Öffentlichkeit besteht bekanntlich darin, dass die durch die nationalen Politiken etablierten Spielregeln, die das in den jeweiligen Gastländern für angemessen gehaltene Verhältnis von Wirtschaft und Gesellschaft widerspiegeln, durch global agierende Unternehmen unterlaufen werden; Vertrauen kann folglich nur entstehen, wenn die spezifischen nationalen Schutzregime³⁶ (insbesondere in den explizit aufgeführten Kernbereichen Umwelt, Gesundheit, Sicherheit, Arbeitsmarkt, Besteuerung) respektiert werden und keine Sonderbehandlung angestrebt wird.

³² Erlaubnis Nr. 4/5 AI 43 vom 30.09.2008.

³³ Die Auflagen betreffen u.a. die maximal zulässige Gewässertemperatur und die maximal zulässige durch die Einleitung von Kühlwasser hervorgerufene Temperaturdifferenz, Mindestwerte für den Sauerstoffgehalt und Maßnahmen zur Verminderung der Beeinträchtigung des Ökosystems Elbeästuar.

³⁴ An exponierter Stelle – im Vorwort zur Neufassung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen von 2004, das bei der Auslegung der einzelnen Bestimmungen heranzuziehen ist (Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen v. 27.06.2000, Ziff. I) – wird im zweiten Absatz als eines der fundamentalen Ziele herausgestellt, dass die Leitsätze „zu gleichen Wettbewerbsbedingungen für die verschiedenen Akteure auf dem internationalen Markt beitragen sollen“.

³⁵ Der den Leitsätzen vorangestellte Abschnitt zur „Einführung“ stellt unter Ziff. 1 klar, dass mit den Leitsätzen gewährleistet werden soll, dass „die Aktivitäten multinationaler Unternehmen im Einklang mit den staatlichen Politiken stehen, die *Vertrauensbasis* zwischen den Unternehmen und dem Gastland gestärkt (...)“ wird; die Bedeutung der Vertrauensstärkung kommt auch in den – hier in systematischer Auslegung herangezogenen – Leitsätzen selbst zum Ausdruck; so zielt beispielsweise die Empfehlung in Kapitel II.7 darauf ab, „ein Klima des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Unternehmen und der Gesellschaft der Gastländer (zu) begünstigen“.

³⁶ Vgl. Kapitel II (chapeau): „Die Unternehmen sollen der erklärten Politik der Länder, in denen sie tätig sind, voll Rechnung tragen.“

Durch die Geltendmachung des Entschädigungsanspruches im ICSID-Verfahren bemüht sich Vattenfall in zweierlei Hinsicht um eine gesetzlich nicht vorgesehene Ausnahmeregelung:

- Vattenfall strebt eine gesetzlich nicht vorgesehene *Modifikation der Kostentragungspflicht* an. Dass derjenige, der zur Vornahme einer Handlung verpflichtet ist, die hierdurch entstehenden Kosten selbst zu tragen hat, soweit eine Abwälzung nicht ausdrücklich vorgesehen ist, ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der – aufgrund seiner Selbstverständlichkeit – nicht explizit normiert wurde, aber als impliziter Bestandteil jeder verpflichtenden Norm dennoch ohne Frage gilt. Demnach ist auch Vattenfall verpflichtet, die durch die wasserrechtlichen Auflagen entstehenden Nachteile und Kosten selbst zu tragen. Soweit Vattenfall wegen dieser Nachteile Entschädigung verlangt und somit eine Verlagerung der Kosten auf den Staat anstrebt, bemüht sich der Konzern folglich um eine von den gesetzlichen Vorgaben abweichende Sonderbehandlung.
- Vattenfall strebt eine faktische Aufhebung der wasserrechtlichen Auflagen an. Indem der Konzern Entschädigung in der Höhe verlangt, die den auflagenbedingt entstehenden Mehrkosten bzw. Nachteilen entspricht, bemüht sich Vattenfall um die Herbeiführung einer Situation, die – in ökonomischer Betrachtungsweise – derjenigen *ohne* eine Auflagenerteilung entspricht. Gerade vor dem Hintergrund der (oben herausgearbeiteten) Zielsetzung des Kapitels II.5, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu wahren, – also bei teleologischer Interpretation – ist dieses Bestreben als Leitsatzverstoß zu werten, da es unter Wettbewerbsgesichtspunkten unerheblich ist, ob die Auflagen auch im Rechtssinne „aufgehoben“ werden oder eine Situation entsteht, die der Aufhebung ökonomisch gleichkommt.

Die Tatsache, dass Vattenfall die Sonderbehandlung im Wege eines rechtsförmigen Verfahrens nach den ICSID-Statuten zu erlangen versucht, schließt nicht aus, dass es sich hierbei um eine „gesetzlich nicht vorgesehene Ausnahmeregelung“ handeln würde. Denn Maßstab dessen, was „vorgesehen“ ist, sind die „Gesetze und Vorschriften über Umwelt, Gesundheit, Sicherheit...“ (Kap. II.5). Angesprochen sind damit die jeweiligen *nationalen* Gesetze, da das Kapitel II dem Schutz der „erklärten Politik der Länder“ (vgl. chapeau), d.h. der nationalen bereichsspezifischen Rechtsregime dient. Das Ziel der Leitsätze, das Vertrauen der einzelnen Gastländer zu stärken, kann schließlich nur dann erreicht werden, wenn die nationalen Schutzregime in ihren jeweiligen Eigenheiten respektiert werden.

Entscheidend ist daher, dass eine Entschädigung von Vattenfall – wie bereits aufgezeigt – eine *im deutschen Umweltrecht* nicht vorgesehene Verschiebung der Kostenlast auf den Staat und damit eine ungesetzliche Sonderbehandlung darstellen würde. Sollte eine – nach Maßgabe des nationalen Rechts – fehlerlose Verwaltungsentscheidung eine Entschädigungsverpflichtung auf Grund des *internationalen* Energiecharta-Vertrages auslösen können, wäre die resultierende Ausnahmebehandlung hingegen gerade nicht im Sinne des Kapitels II.5 „gesetzlich vorgesehen“. Leitsatzkonformer Rechtsbehelf gegen die wasserrechtlichen Auflagen ist somit allein das auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit gerichtete verwaltungsgerichtliche Verfahren, das Vattenfall bereits eingeleitet hat.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass Kapitel II.5 eine äußerst strikte Bestimmung beinhaltet, die nicht durch relativierende Einschübe (die mitunter in den Leitsätzen anzutreffen sind) verwässert wird. Genausowenig handelt es sich um ein als Prinzip formuliertes Optimierungsgebot, das nur eine graduelle Verwirklichung in einem durch Abwägung mit gegenläufigen Belangen zu bestimmendem Maße verlangt. Vielmehr hat das Kapitel die klare Normstruktur eines Verbots, die keinen Raum für eine laxe Handhabung durch die Unternehmen – und durch die Nationale Kontaktstelle – lässt.

2. Verstoß gegen Kapitel V.8 (Umweltpolitik-Mitverantwortung)

Durch die Einleitung des ICSID-Verfahrens ist Vattenfall zugleich seiner nach den Leitsätzen bestehenden umweltpolitischen Mitverantwortung nicht gerecht geworden. Kapitel V.8 lautet:

„Die Unternehmen sollten (...) zur Konzipierung einer ökologisch sinnvollen und ökonomisch effizienten staatlichen Umweltpolitik beitragen (...).“

Das Gebot, zur Konzipierung einer ökologisch sinnvollen Umweltpolitik beizutragen, beinhaltet das Verbot, eine ökologisch sinnvolle Politik zu unterminieren (*argumentum a fortiori*). Zwar mag den Unternehmen auch unter Geltung der OECD-Leitsätze das Recht zuzugestehen sein, im Wege transparenter und angemessener Lobbying-Tätigkeit auf die *allgemeine* – und damit sämtliche Unternehmen betreffende – Gesetzgebung ihrer Gastländer einzuwirken. Eine Einflussnahme auf den Gesetzesvollzug *im Einzelfall* oder sonstige Maßnahmen zur Herabsetzung der faktischen Wirksamkeit von Gesetzen muss jedoch zwingend als Leitsatzverstoß angesehen werden, da hiermit das Grundanliegen der Leitsätze, für gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen (vgl. Leitsatz-Vorwort, zweiter Absatz), vereitelt wird.

Müsste die Bundesrepublik Deutschland für den rechtmäßigen Vollzug des Wasserrechts durch die Landesbehörden eine Entschädigung zahlen, wäre damit zu rechnen, dass die Behörden in Zukunft – angesichts der drohenden Entschädigungszahlungen – aus fiskalischen Gründen von der Durchsetzung umweltrechtlicher Bestimmungen absehen.³⁷ Mit der Geltendmachung des Entschädigungsanspruches im ICSID-Verfahren unterminiert Vattenfall folglich den gleichmäßigen und vor allem rechtmäßigen Vollzug des deutschen Umweltrechts und verstößt somit in eklatanter Weise gegen seine Verpflichtung zur umweltpolitischen Mitverantwortung aus Kapitel V.8.

III. Leitsatzverstöße im Zuge der Störfälle im AKW Krümmel

Die Kernkraftwerk Krümmel GmbH & Co. oHG ist Betreiberin eines Siedewasserreaktors der Baulinie 69 in Krümmel. Nachdem ein Störfall am 28.06.2007 zur Abschaltung des Reaktors und einer zweijährigen Stillstandszeit geführt hatte, ergaben sich bei seinem Wiederaufstart am 20.06.2009 und danach erneute Unregelmäßigkeiten im Betrieb. Diese lassen darauf schließen, dass es der Betreiberin an der Bereitschaft oder Fähigkeit mangelt, alles ihr Mögliche zu tun, um einen ordnungsgemäßen Betrieb zu gewährleisten und damit eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit auszuschließen (dazu 1). Hinzu kommt, dass sie über kein akzeptables Störfall-Management-Konzept verfügt (dazu 2).

1. Verstoß gegen Kapitel V (Gebot des Schutzes der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit)

Kapitel V (im chapeau) lautet:

„Die Unternehmen sollten (...) im Rahmen der Gesetze, Bestimmungen und Verwaltungspraktiken der Länder, in denen sie tätig sind, und unter Berücksichtigung der einschlägigen internationalen Abkommen, Grundsätze, Ziele und Standards der Notwendigkeit des Schutzes von Umwelt, öffentlicher Gesundheit und Sicherheit in gebührender Weise Rechnung tragen...“

³⁷ In diesem Falle müsste die Bundesrepublik wiederum die Einleitung von europarechtlichen Vertragsverletzungsverfahren befürchten, da das nationale Umweltrecht in weiten Teilen eine Umsetzung von EU-Vorgaben darstellt. Es entsteht also gewissermaßen eine „Entschädigungsfalle“.

Dieser Leitsatz hält die Unternehmen (unter anderem) dazu an, gegen schädliche Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit auf die öffentliche Gesundheit und Sicherheit die „gebührenden“, also angemessene Vorkehrungen zu treffen. Welche Art der Gefahrenabwehr angemessen ist, kann stets nur in Abhängigkeit von den gefährdeten Gütern bestimmt werden. Dabei gilt: Je wichtiger das Gut, umso geringer darf das nach Durchführung der Gegenmaßnahme verbleibende Gefahrenpotential sein. Stehen die höchsten Güter auf dem Spiel, sind angemessen nur Präventionsmaßnahmen, die von allen sich bietenden technischen und organisatorischen Möglichkeiten Gebrauch machen. Der Betreiber eines Atomkraftwerks hat somit – da im Falle eines schweren Störfalles Leib und Leben einer unbestimmten Vielzahl von Menschen bedroht sind – jede nach Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge zu treffen, um Störfälle zu vermeiden. Dieses Erfordernis besteht nicht nur für die Ersterrichtung der Anlage, sondern über die gesamte Betriebsdauer hinweg. Für eine hinreichende Störfallvorsorge ist es dabei unabdingbar, dass regelmäßige Sicherheitsüberprüfungen erfolgen, während des Betriebs aufgetretene Störfälle soweit wie möglich hinsichtlich ihrer Ursachen aufgeklärt und entsprechende Gegenmaßnahmen eingeleitet werden.

Die Betreiberin des Atomkraftwerks Krümmel ist den vorstehend aus Kapitel V hergeleiteten Anforderungen in vielfacher Hinsicht nicht gerecht geworden. Insbesondere wurden die internen Sicherheitsüberprüfungen nicht sorgfältig durchgeführt (a), nach Störfällen keine hinreichende Ursachenanalyse vorgenommen (b) und – soweit letzteres geschehen ist – die als erforderlich angesehenen Vermeidungsmaßnahmen nicht konsequent umgesetzt (c) wie sich aus einem von Vattenfall veröffentlichten Arbeitsbericht³⁸ ergibt:

- (a) Im Verlaufe der Reaktorschnellabschaltung am 04.07.2009 erfolgte eine fehlerhafte Abschaltung eines Steuerstabantriebs. Dieser Defekt war bei kurz vorher durchgeführten Überprüfungen nicht bemerkt worden.
- (b) Am selben Tag kam es zu einem Ausfall des Reaktorwasserreinigungssystems. Bereits beim Störfall am 28.06.2007 hatte es im Rahmen der Langzeitschaltung eine ähnliche Panne beim Wiedereinschalten eines Systems gegeben, offensichtlich ohne dass die Ursachen so gründlich ermittelt worden wären, dass hiermit vergleichbare Pannen vermieden werden konnten.³⁹
- (c) Die Reaktorschnellabschaltung am 04.07.2009 wurde durch einen Kurzschluss im Maschinentransformator AT02 verursacht. Bereits zwei Jahre zuvor, am 28.06.2007, war ein Kurzschluss am Maschinentransformator AT01 aufgetreten. Laut Vattenfall wurden daher im Jahr 2007 umfangreiche Messungen am verbliebenen Trafo AT02 durchgeführt. Im Rahmen des Wiederauffahrens im Jahr 2009 sollte der Transformator mittels Körperschallmessungen auf Anzeichen eines drohenden Kurzschlusses überprüft werden. Die Aufsichtsbehörde war bei der Zustimmung zur Wiederinbetriebnahme davon ausgegangen, dass die erforderlichen Messgeräte installiert sind. Laut Vattenfall ist dies aufgrund eines Mangels in der Qualitätssicherung nicht erfolgt.

³⁸ Vattenfall Europe Nuclear Energy GmbH, Arbeitsbericht „Betrieb und Auffälligkeiten seit dem Anfahren am 19.06.2009 bis zum Abfahren nach der Reaktorschnellabschaltung aufgrund kurzzeitigen Ausfalls der Eigenbedarfsversorgung hervorgerufen durch einen Kurzschluss im Maschinentransformator AT02 am 04.07.2009“, abrufbar unter www.vattenfall.de (zuletzt eingesehen im August 2009).

³⁹ Zur generell unzureichend betriebenen Ursachenaufklärung vgl. auch Birkhofer, Bericht der Expertenkommission zu den Kernkraftwerken Brunsbüttel und Krümmel, Hamburg, 06.11.2007.

Im Zuge der Abschaltung trat zudem ein Brennstabschaden auf. Schadensursache war laut Vattenfall vermutlich das sog. Fremdkörperfretting. In den letzten Jahren waren bereits mehrfach derartige Brennstabschäden aufgetreten. Daraufhin wurde auf Anforderung der Atomaufsicht Schleswig-Holsteins ein Konzept zur künftigen Vermeidung des Eintrags von Fremdkörpern erarbeitet. Angesichts der weiterhin auftretenden Brennstabschäden wurde dieses Konzept offenbar entweder nicht wirkungsvoll umgesetzt oder aber unsorgfältig erarbeitet. Hinzu kommt, dass der Brennstabschaden bereits drei Tage vor der Reaktorschnellabschaltung erkennbar war, ohne dass Gegenmaßnahmen eingeleitet wurden (dazu sogleich unter 2.)

Bereits an dieser Liste, die sich um viele Punkte erweitern ließe, zeigt sich der niedrige Stellenwert, den die Sicherheit im Atomkraftwerk Krümmel genießt. Ein Gutachten⁴⁰ zur Bewertung der Sicherheitskultur im Atomkraftwerk Krümmel kommt zu folgender Einschätzung: „Vattenfall vernachlässigt insgesamt den Bereich der Schadensvorsorge erheblich: Das Alterungsmanagement in Krümmel ist unzureichend, die Ursachen der überproportional häufig auftretenden meldepflichtigen Ereignisse werden nicht ergründet, sicherheitstechnisch erforderliche Prüfungen erfolgen erst nach Aufforderung durch die Atomaufsicht. (...) Krümmel ist zudem in einem sicherheitstechnisch bedenklichen Zustand. Vattenfall nimmt das Risiko, das dadurch von seiner Anlage ausgeht, in Kauf.“ Ein Verstoß gegen das Kapitel V der Leitsätze ist nach alledem offensichtlich.

2. Verstoß gegen Kapitel V.5 (Gebot ausreichenden Krisenmanagements)

Kapitel V.5 lautet:

„Die Unternehmen sollten (...) Krisenpläne bereithalten, um ernste Umwelt- und Gesundheitsschäden zu vermeiden, zu mildern bzw. zu meistern, die durch ihre Aktivitäten, einschließlich Unfällen und Krisensituationen, verursacht werden könnten, und Mechanismen zur sofortigen Meldung an die zuständigen Behörden vorsehen.“

Dieser Leitsatz hält die Unternehmen dazu an, ein Krisenmanagement zu etablieren, das geeignet ist, auch in Störfällen eine Beeinträchtigung von Umwelt und Gesundheit der Bevölkerung zu vermeiden. Ein Kernelement ist die „sofortige“, also unmittelbar nach Eintritt des Krisenereignisses erfolgende Unterrichtung der Aufsichtsbehörde.

Das Krisenmanagementkonzept der Betreiberin des AKW Krümmel steht zu letzterer Anforderung im direkten Widerspruch. Denn nach den Darlegungen eines Vattenfall-Vertreters dürfen die Meldungen ausschließlich von der Betriebsleitung erstattet werden, die bei Eintritt eines Störfalls erst anreisen muss, und nicht vom Schichtpersonal.⁴¹ Die hierdurch bedingte Verzögerung (von mehr als 20 Minuten) schließt es aus, dass eine Störfall-Meldung jemals „sofort“ i.S.d. Kapitels V.5 der Leitsätze erfolgt.

Abgesehen von diesem konzeptionellen Fehler hat es die Betreiberin wiederholt unterlassen, die Behörden von kritischen Ereignissen überhaupt von sich aus zu informieren. Ein Beispiel sind die Brennstabschäden, die am 04.07.2009 eintraten (vgl. oben 1), aber bereits am 01.07.2009 durch den Anstieg der Kernfreisetzungsrates des Edelgases Xenon 133 erkennbar waren.⁴²

⁴⁰ Becker, Bewertung der Sicherheitskultur und des Verhaltens von Vattenfall im Umfeld der Reaktorschnellabschaltung am 04.07.2009 sowie des Sicherheitszustands des Atomkraftwerks Krümmel – erstellt im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, August 2009, S. 1.

⁴¹ Becker, a.a.O., S. 22.

⁴² Becker, a.a.O., S. 23.

IV. Leitsatzverstöße durch irreführende Informationspolitik

1. Verstoß gegen Kapitel V.2.a) (Gebot der Öffentlichkeitsinformation)

Kapitel V.2.a) lautet:

„Die Unternehmen sollten insbesondere unter Berücksichtigung von Erwägungen hinsichtlich Kosten, Geschäftsgeheimnis und Schutz der Rechte an geistigem Eigentum der Öffentlichkeit und den Beschäftigten zweckdienliche, aktuelle Informationen über mögliche Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf Umwelt, Gesundheit und Sicherheit zur Verfügung stellen...“

Mit der Aufnahme des Empfehlungskatalogs zur Öffentlichkeitsinformation wurden primär zwei Ziele verfolgt: Erstens sollen damit – nach dem Vorbild der OECD-Grundsätze zur Corporate Governance – Investoren Zugang zu Informationen erhalten, die für ihre Anlageentscheidung wesentlich sind.⁴³ Zweitens soll die Informationstätigkeit dazu dienen – und dies trifft insbesondere auf das Kapitel V.2.a) zu –, das *Vertrauen*⁴⁴ der Bevölkerung der Gastländer zu gewinnen, indem die Risiken, die von der Unternehmenstätigkeit für die bedeutendsten Gemeinwohlbelange (Umwelt, Gesundheit, Sicherheit) ausgeht, transparent gemacht werden. Zu Gegenstand, Umfang und Zeitpunkt der erwarteten Informationstätigkeit finden sich folgende Anhaltspunkte:

- Gegenstand: Die Unternehmen sollen nach dem klaren Wortlaut des Kapitels V.2.a) nicht nur über bereits eingetretene Auswirkungen informieren, sondern auch über bevorstehende; für letztere kommt es nicht auf eine akute Gefährdungslage an, sondern schlicht auf die „Möglichkeit“ ihres Eintritts, also darauf, dass die Auswirkung nicht so unwahrscheinlich ist, dass mit ihr vernünftiger Weise nicht gerechnet werden muss. Dieser relativ weit im Vorfeld einer Beeinträchtigung angesiedelte Anknüpfungspunkt ist der hohen Bedeutung der explizit aufgeführten Schutzgüter geschuldet.
- Umfang: Der Leitsatz gibt vor, dass die Informationen „zweckdienlich“ sein sollen. Ihrer Funktion als vertrauensbildende Maßnahme kann die Informationstätigkeit nur gerecht werden, wenn alle Informationen zugänglich gemacht werden, die für eine verlässliche Einschätzung der Gefährdungslage erforderlich sind.
- Zeitpunkt: Auch das Erfordernis der „Aktualität“ der Informationen ist unter teleologischen Gesichtspunkten zu konkretisieren. Nur wenn die Information über möglicherweise drohende Beeinträchtigungen von Gesundheit und Umwelt so frühzeitig erfolgt, dass die Bevölkerung den Eindruck gewinnt, dass Gefährdungslagen nicht verschleiert werden sollen oder erst auf (behördlichen) Druck reagiert wird, kann ein Vertrauensschaden vermieden werden.

Gegen das in seinem Inhalt vorstehend konkretisierte Kapitel V.2.a) wurde durch Vattenfall in den im Folgenden genannten Fällen verstoßen.

⁴³ Vgl. Ziff. 13 der Leitsatzerläuterungen.

⁴⁴ Zur Stärkung der Vertrauensbeziehung zwischen Unternehmen und Gastländern als eines der primären Ziele der OECD-Leitsätze vgl. C II 1 mit Fußn. 35.

a) Irreführung bezüglich der Intention, die CCS-Technologie einzusetzen

Vattenfall hat in der Öffentlichkeit immer wieder die Möglichkeit der Abscheidung und Speicherung von CO₂ (Carbon Capture and Storage/CCS) betont, womit die schädlichen Klimawirkungen des Betriebs von Kohlekraftwerken vermindert werden könnten. Auch für konkrete Neubauvorhaben wurde der Einsatz dieser Technik in Aussicht gestellt. So findet sich in der Vor-Vereinbarung über die Errichtung des Kohlekraftwerks Moorburg zwischen der Vattenfall Europe AG und der Freien und Hansestadt Hamburg, die der Hamburger Oberbürgermeister Ole von Beust im Dezember 2007 aushandelte, auch die Absprache, das Kraftwerk mit CCS-Technologie nachzurüsten, sobald diese in adäquater Form zur Verfügung steht.⁴⁵ Bereits im Anhörungsverfahren⁴⁶ wurde jedoch deutlich, dass Vattenfall sich das Kraftwerk mit vollem CO₂-Ausstoß über die geamte Laufzeit genehmigen lassen wollte: „Die CO₂-Abscheidung ist nicht Gegenstand unseres Antrags“, so Anwalt Köchling im Namen der Betreiberin. Um für eine bessere Akzeptanz seines Kraftwerksprojekts zu werben, hat Vattenfall zunächst vorgegeben, eine klimaschonende Technik einsetzen zu wollen, sich hiervon aber im Genehmigungsprozess wieder distanziert. Mit anderen Worten: Der Konzern hat über die Umweltauswirkungen einer geplanten unternehmerischen Tätigkeit aus taktischen Gründen irreführende Angaben gemacht.

Nachdem eine neue schwarz-grüne Landesregierung im Genehmigungsbescheid die Nachrüstung mit der CO₂-Abscheidetechnik vorgeschrieben hatte, setzte sich Vattenfall dagegen sogar gerichtlich zur Wehr. So klagte Vattenfall beim Hamburgischen Obergericht nicht nur gegen die wasserrechtlichen Auflagen der Behörde, sondern auch gegen die Verpflichtung, eine solche CCS-Anlage zu bauen.⁴⁷

b) Irreführung bezüglich der Intention, das Kraftwerk Wedel zu ersetzen

Die Klimawirkungen des Betriebs des Kraftwerks Moorburg wurden im Vorfeld noch unter einem weiteren Aspekt „schöngerechnet“. Denn zunächst hieß es, dass nach seiner Errichtung das ebenfalls von Vattenfall betriebene, emissionsintensivere Heizkraftwerk Wedel abgeschaltet werden solle und somit eine Verringerung der Klimabelastung um die Emissionsdifferenz eintreten werde. Hierzu finden sich sehr deutliche Äußerungen in den Vattenfall-Broschüren: „Sicher ist, dass Vattenfall nach Fertigstellung des Kraftwerks Moorburg das dann 50 Jahre alte Kraftwerk in Wedel vom Netz nehmen wird“⁴⁸ und weiter „Das neue Kraftwerk Moorburg wird nach seiner Fertigstellung 2012 die Fernwärmelieferung der Anlage in Wedel, die bereits seit 45 Jahren in Betrieb ist, ersetzen.“⁴⁹

Im Januar 2009 kündigte Vattenfall überraschend an, das alte Heizkraftwerk in Wedel weiter betreiben zu wollen.⁵⁰ Das Hamburger Abendblatt zitiert Wedels Bürgermeister Niels Schmidt: "Vattenfall hatte vor, den Kraftwerksstandort aufzugeben. Im Zuge eines Flächennutzungsplanverfahrens hat das Unternehmen jetzt darauf gedrungen, die Ausweisung als Kraftwerksstandort zu erhalten. Das mussten wir übernehmen." Nach Aussagen von Schmidt will Vattenfall das Kraftwerk noch einige Jahre länger als bisher geplant betriebsbereit halten und den Standort Wedel nicht aufgeben. Bei einer Wirtschaftskonferenz in Wedel hatte Martin Erker, Leiter der Vattenfall-Abteilung "Erzeugung Hamburg" den Standort als "unverzichtbar" bezeichnet und klargestellt: "Wir werden den Standort nicht aufgeben."

⁴⁵ Vereinbarung zwischen der Vattenfall Europe AG und der Freien und Hansestadt Hamburg, Dezember 2007, abrufbar unter <http://www.hamburg.de/start-fachthemen/135760/kraftwerk-moorburg.html>.

⁴⁶ HH-Umweltbehörde, Erörterungstermin Kraftwerk Moorburg – BImSchG-Verfahren, 17. September 2007.

⁴⁷ Vgl. Hamburger Abendblatt, 26. Januar 2009: „Neuer Streit zwischen Behörde und Vattenfall“.

⁴⁸ Vattenfall Europe AG, Neues Kraftwerk Moorburg: Ab 2012 spart unser neues Kraftwerk Moorburg rund 300.000 Tonnen CO₂ pro Jahr ein, 2007.

⁴⁹ Vattenfall Europe AG, Investition für die Metropolregion Hamburg – Das Steinkohlekraftwerk Moorburg, 11/2006.

⁵⁰ Hamburger Abendblatt, 22. Januar 2009, Moorburg: Vattenfall revidiert ursprüngliche Pläne – Kraftwerksstandort Wedel bleibt.

Auch in diesem Falle hat der schwedische Energiekonzern die Öffentlichkeit also über die Klimawirkungen des Kraftwerk-Neubaus getäuscht, indem er von einer zunächst in Aussicht gestellten „Kompensation“ doch wieder abgerückt ist. Dieser Eindruck ist nicht nur bei Greenpeace entstanden. Das Hamburger Abendblatt berichtete am Tag nach der Ankündigung der Fortführung des Betriebs in Wedel, dass Vattenfall "Zweifel an der Glaubwürdigkeit“, "Wortbruch" bis hin zu "gezielte Täuschung“ vorgeworfen wird: „In der Kritik an der Entscheidung Vattenfalls, den Kraftwerksstandort Wedel nun doch nicht aufgeben zu wollen, herrschte gestern ungewohnte Einigkeit bei Regierungspartei, Opposition und Umweltverbänden.“⁵¹

c) Irreführung bezüglich der Klimaverträglichkeit fossiler Energieträger

Vattenfall hat eigene Studien zum Klimawandel und den erforderlichen Maßnahmen zur Reduktion der CO₂-Emissionen erstellt, um die Öffentlichkeit über die Risiken einer unverminderten Fortsetzung der Nutzung fossiler Energieträger zu täuschen. In seinem Report „Curbing Climate Change“⁵² wird behauptet, dass die Einhaltung des 2°C-Ziels⁵³ nicht gefährdet werde, wenn die CO₂-Emissionen ihren Höchststand – je nach Szenario – erst im Jahre 2025 bzw. 2040 erreichen. Daher könnten neue Kohlekraftwerke weiterhin errichtet und betrieben werden, bis in vielen Jahren dann die CCS-Technik einsatzbereit sei. Dabei wird unterstellt, dass eine Anreicherung der Atmosphäre mit Treibhausgasen bis auf das Niveau von 550 ppm mit der Gefahrgrenze vereinbar sei.

Die Täuschung liegt nun darin begründet, dass es bereits zum Zeitpunkt der Veröffentlichung Stand der Forschung war, dass ein wesentlich niedrigeres Konzentrationsmaximum (von ca. 450 ppm) angestrebt werden muss. Hiervon hatte Vattenfall auch Kenntnis, wie sich an einer versteckten Fußnote ablesen lässt: „In the latest material, even lower levels, 450 or less, are indicated as more realistic stability levels.“⁵⁴ Dass Vattenfall die Studie trotz Zweifeln an der Richtigkeit der wichtigsten Prämisse publiziert hat, lässt nur den Schluss auf eine bewusste Irreführung zu. Denn klar war, dass diese Studie von der Öffentlichkeit nur in den wesentlichen Folgerungen rezipiert werden und die einzig relativierende Fußnote unbeachtet bleiben würde.

2. Verstoß gegen Kapitel VII.4 (Verbot der Verbrauchertäuschung)

Kapitel VII.4 lautet:

„Die Unternehmen sollten bei ihren Beziehungen zu den Verbrauchern faire Geschäfts-, Vermarktungs- und Werbepraktiken anwenden und alle zumutbaren Maßnahmen treffen, um die Sicherheit und Qualität der von ihnen angebotenen Güter oder Dienstleistungen zu gewährleisten. Sie sollten insbesondere von täuschenden, irreführenden, betrügerischen oder unfairen Darstellungen, Auslassungen und sonstigen Praktiken absehen.“

Der zweite Teil dieses Leitsatzes dient dem Schutz der Integrität der Konsumentenentscheidungen. Die Verbraucher sollen ihre Kaufentscheidung auf Basis zutreffender Informationen über die Geschäftstätigkeit und die einzelnen Produkte treffen können. Da ein bedeutender Teil der Konsumenten bei Kaufentscheidungen Umweltgesichtspunkte einbezieht, müssen auch die diesbezüglichen Informationen den Leitsatz-Anforderungen genügen.

⁵¹ Hamburger Abendblatt, 23. Januar 2009, Kraftwerk Wedel bleibt am Netz – Empörung über Vattenfall.

⁵² Arne Mogren, Chairman of the Vattenfall Climate Working Group, Curbing climate change, Stockholm, Januar 2006.

⁵³ Hierzu oben C.I.1 bei Fn. 17.

⁵⁴ Arne Mogren, Curbing Climate Change, S. 5, Fußnote 4.

Die von der Vattenfall Europe AG im November 2008 gestartete Kampagne zur Sammlung von Unterschriften für die seitens des Konzerns ausgearbeitete sog. Klimaerklärung⁵⁵ beinhaltet eine massiv irreführende Darstellung der Umweltauswirkungen der Geschäftstätigkeit von Vattenfall. Denn mit der Kampagne suggeriert Vattenfall den Verbrauchern⁵⁶, der Konzern würde sich ernsthaft für Klimaschutzbelange einsetzen, während er tatsächlich der klimaschädlichste Energieerzeuger Europas ist.

Für die Verbraucher entsteht der Eindruck, Vattenfall würde das Problem des Klimawandels ernst nehmen und die Kampagne könnte einen positiven Beitrag im politischen Verhandlungsprozess über Klimaschutzmaßnahmen darstellen. Denn für jede Unterschrift wurde eine symbolische Figur erstellt, die sodann auf eine Reise durch verschiedene europäische Städte geschickt wurden, in denen klimarelevante Verhandlungen stattfanden.

Die steht im krassen Widerspruch dazu, dass Vattenfall in Europa der Energieerzeuger mit dem höchsten CO₂-Ausstoß je erzeugter Kilowattstunde Strom ist⁵⁷, den CO₂-Ausstoß im Jahr 2008 sogar noch auf 983 g/kWh gesteigert hat⁵⁸ und auch in Zukunft an der klimaschädlichsten Energieerzeugungstechnik überhaupt – der Verbrennung von Kohle – in großem Umfang festhalten will.⁵⁹ Der beim Verbraucher entstehende Eindruck von Vattenfalls Klimafreundlichkeit, mit dessen psychologischer Übertragung auf Vattenfalls Produkte zu rechnen ist, entspricht also keinesfalls den Tatsachen.

Darüber hinaus ist schon der von Vattenfall bewusst hervorgerufene Eindruck, der Verbraucher würde sich durch die Unterzeichnung der Erklärung für den Klimaschutz einsetzen, grob irreführend.⁶⁰ Denn die Forderungen dienen im Kern ökonomischen Eigeninteressen Vattenfalls und sind für den Klimaschutz kontraproduktiv. Die erste Forderung, weltweit einheitliche CO₂-Preise einzuführen, impliziert die Absage an die Belastung mit Abgaben im Rahmen des europäischen Emissionshandelssystems – des einzigen Klimaschutzinstruments im Bereich der Kraftwerksemissionen. Die zweite Forderung ist auf staatliche Subventionen zugunsten Vattenfalls bei der Erforschung der CCS-Technologie gerichtet, die der Öffentlichkeit suggerieren soll, dass klimaneutrale Kohlekraftwerke möglich seien, obwohl eine kostenverträgliche Umsetzung noch in weiter Ferne liegt und die Risiken einer Verpressung des Kohlendioxids in unterirdische Lagerstätten unbeherrschbar sind und im Falle eines verbreiteten Einsatzes der Technologie katastrophale Klimafolgen auslösen können. Die dritte Forderung, Klimaschutzstandards für Produkte zu entwickeln, dient allein der Abwälzung der Verantwortung vom Bereich der Energieerzeugung in den Bereich des Energieverbrauchs.

Dieser Versuch Vattenfalls, die Öffentlichkeit mit subtilen Werbemethoden für seine Unternehmensziele einzuspannen, wurde in einem Beitrag des Fernsehmagazins „Report Mainz“ mit Klimaexperten erörtert.⁶¹ Dort erklärte der Direktor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen, Achim Steiner, auf die Unterschriftenaktion angesprochen:

⁵⁵ Vgl. <http://klimaunterschrift.vattenfall.de>; darüber hinaus ließ Vattenfall von Promotion-Teams Unterschriften sammeln. Die Kernforderungen sind: „1. Wir brauchen einen weltweit gültigen Preis für die Belastung mit CO₂-Emissionen. 2. Wir brauchen mehr Förderung für klimafreundliche Technologien. 3. Wir brauchen Klimaschutzstandards für Produkte.“

⁵⁶ Die eigens für die Kampagne eingerichtete Homepage ist mit dem Satz „Verbraucher gegen den Klimawandel“ überschrieben; die Aktivität findet also klar in den „Beziehungen zu den Verbrauchern“ i.S.d. Kapitels VII.4 statt.

⁵⁷ Vgl. Greenpeace, Schwarzbuch Vattenfall (von K. Smid), Stand 10/2008.

⁵⁸ Vgl. die Tabelle in Anhang 1.

⁵⁹ Was durch die Errichtung des Kohlekraftwerks Moorburg eindrucksvoll belegt wird, vgl. oben C I.

⁶⁰ Vgl. WEED, Vattenfalls gesammelte Märchen – Oder wie ein Energiekonzern mit seiner Klimakampagne die Welt verkohlt (von Marie Halbach), 12/2008.

⁶¹ Thomas Reutter, SWR, Report Mainz, Sendung vom 1.12.2008, Ein Klimaschädling wäscht sich sauber: Wie der Vattenfall-Konzern die Öffentlichkeit für seine Ziele einspannt. <http://www.swr.de/report/presse/-/id=1197424/nid=1197424/did=4246488/1jmmkg/index.html>

„Im Augenblick würde ich es als Privatmann nicht unterschreiben, weil ich glaube, dass die Forderungen, die ja mit der Klimapolitik insgesamt verbunden sind, weitergehen müssen. Das wäre in der Tat ein Schritt weg von einem Klimaabkommen in Kopenhagen 2009.“ Noch deutlicher wurde Professor Hans Kleinsteuber, Politikwissenschaftler der Universität Hamburg, der in der Sendung die Vattenfall Klima-Kampagne als „Täuschung der Bürger“ bezeichnete: „Wir haben vielfältige und berechtigte Kritik an den Aktionen unserer großen Energiekonzerne, aber dass die nun ihrerseits mit dem Gestus des Protestes auftreten und sozusagen so tun, als könne man bei ihnen Unterschriften gegen ihre eigene Politik leisten, das ist ein neuer Eskalationsschritt. Das habe ich bisher noch nicht beobachten können.“

V. Verstoß gegen Kapitel II.11 durch unangemessene Lobbying-Tätigkeit

Kapitel II.11 lautet:

„Die Unternehmen sollten (...) sich jeder ungebührlichen Einmischung in die Politik des Gastlandes enthalten.“

Dieser Leitsatz verbietet nicht die Einflussnahme auf politische Entwicklungen generell, sondern nur eine solche, die mit dem konkretisierungsbedürftigen Terminus „ungebührlich“ belegt werden kann. Die ungebührliche ist von der zulässigen Einflussnahme sowohl im Hinblick auf den *Adressaten* der Einmischung als auch im Hinblick auf die *Art und Weise* des Vorgehens abzugrenzen. Als tauglichen Adressaten wird man nicht die politische Öffentlichkeit insgesamt, also alle am politischen Meinungsbildungsprozess Beteiligten ansehen können, sondern lediglich diejenigen, denen rechtlich eine besondere Rolle im politischen Entscheidungsprozess zugewiesen ist. Hierzu gehören mit Sicherheit die Mitglieder und Angestellten des Parlaments und der Regierung.

Hinsichtlich der Art und Weise der Einmischung kann schon angesichts des Wortlauts die Grenze nicht beim strafrechtlich relevanten Verhalten gezogen werden, da dann der Begriff „rechtswidrig“ oder „ungesetzlich“ näher gelegen hätte als „ungebührlich“ (bzw. „improper“ im englischen Text der Leitsätze). Gegen eine Orientierung am Maßstab der Strafbarkeit oder Rechtmäßigkeit spricht zudem, dass die Beachtung der Gesetze ohnehin die „erste Pflicht der Unternehmen“⁶² ist, so dass es einer weiteren Normierung nicht bedurft hätte, wenn man diesen Maßstab gewollt hätte.

Der Terminus „ungebührlich“, der im allgemeinen Sprachgebrauch synonym mit den Worten „respektlos, ungeziemend, unschicklich, unziemlich“ verwendet wird und somit eine moralische Konnotation hat, bezeichnet vielmehr ein Verhalten, das dem *Status einer Person oder einer Institution nicht angemessen* ist. Da die Organe eines demokratischen Rechtsstaats dem Gemeinwohl verpflichtet sind, ist ein Verhalten im vorgenannten Sinne als ungebührlich anzusehen, wenn es geeignet ist, den Eindruck der Parteilichkeit eines Organs bzw. seiner Orientierung an Partikularinteressen hervorzurufen. Nicht jeder Kontakt von Lobbyisten mit Regierungsinstitutionen hat diese Wirkung. Der Eindruck der Parteilichkeit kann jedoch dann entstehen, wenn Lobby-Vertretern Privilegien eingeräumt werden, die die Unabhängigkeit der Regierungsinstitutionen in Frage stellen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn von Unternehmen freigestellte Personen ihren ständigen Arbeitsplatz in einem Ministerium haben oder wenn Unternehmensvertretern die Mitarbeit in Gremien gestattet wird, die die Vorbereitung von Gesetzgebungsakten zur Aufgabe haben. Handlungen von Unternehmen, die auf die Herbeiführung oder Ausnutzung solcher Privilegien gerichtet sind, wird man daher als „ungebührlich“ bezeichnen müssen. Im übrigen wird man alle Handlungen, die die Transparenz der staatlichen Entscheidungsfindung über das zur

⁶² Vgl. Ziff. 2 der Leitsatz-Erläuterungen.

Wahrung von berechtigten Unternehmensinteressen erforderliche Maß hinaus beeinträchtigen, als ungebührlich ansehen müssen, genauso wie Akte, mit denen Regierungsinstitutionen in unsachlicher Weise „unter Druck“ gesetzt werden.

a) Tätigkeit der Arbeitsgemeinschaft Emissionshandel (AGE)

Ein Lehrstück an ungebührlicher Einflussnahme, an dem Vattenfall maßgeblich beteiligt war, spielte sich im Vorfeld der Einführung des europäischen Emissionshandelssystems ab. Im Zuge der Erarbeitung der Entwürfe für die zur Umsetzung der Richtlinie zu erlassenden Gesetze⁶³ wurde im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit die Arbeitsgemeinschaft Emissionshandel (AGE) eingerichtet, deren Tätigkeit zwischenzeitlich einer eingehenden Analyse – auch anhand der internen Protokolle – unterzogen worden ist.⁶⁴ Dieses Gremium tagte während des Zeitraums vom 28.01.2001 bis in das Jahr 2004 insgesamt 40 Mal.⁶⁵ Neben Mitarbeitern des Umweltministeriums, u.a. Franzjosef Schafhausen als Vorsitzendem, gehörten vor allem Vertreter der Energiewirtschaft – auch Angestellte Vattenfalls⁶⁶ – zu den ständigen Teilnehmern.

Wie stark der Einfluss der Wirtschaftsvertreter in diesem Gremium war, zeigt sich bereits am *Inhalt* der verabschiedeten Gesetze, die hier erarbeitet wurden. Der Mitwirkung der Stromwirtschaft ist es nachweislich⁶⁷ geschuldet, dass die Zuteilung für Kraftwerke nicht einheitlich nach einem anspruchsvollen Erdgas-GuD-Benchmark erfolgt ist, sondern nach einem kraftwerksabhängigen Benchmark von bis zu 750 g CO₂/kWh (§ 11 Abs. 2 ZuG 2007). Am gravierendsten ist jedoch, dass – auch von Vertretern Vattenfalls⁶⁸ – schamlos auf eine Zuteilung von Emissionsberechtigungen hingewirkt wurde, die die Menge der zur Erfüllung der Abgabeverpflichtung benötigten Zertifikate übersteigt. Durch diese sog. Überallokation, die in der 1. Handelsperiode tatsächlich eingetreten ist, wurde das Emissionshandelssystem von einem Klimaschutzinstrument zu einem Fördermittel für die klimaschädlichsten aller Emittenten pervertiert. Schon die im Zuge der Beratung mit den Wirtschaftsvertretern erfolgte Verkehrung des Gesetzeszwecks in sein Gegenteil begründet den Verdacht, dass Personen, die nicht zum Stab des Ministeriums gehörten, eine über alle Maßen privilegierte Position zukam, was nach den oben herausgearbeiteten Kriterien den Vorwurf der ungebührlichen Einflussnahme begründet.

Dieser Vorwurf lässt sich zudem rein formal an der *Arbeitsweise* des Gremiums festmachen. Denn die Vertreter der Wirtschaft haben sich nicht darauf beschränkt, ihre Interessen in einem klar abgegrenzten Anhörungstermin vorzubringen, sondern sich in einem kontinuierlichen Abstimmungsprozess an der Ausarbeitung der gesetzlichen Details beteiligt. Dadurch haben sie eine Stellung innerhalb eines ministeriellen Gremiums erlangt, die in erheblichem Maße geeignet ist, den Eindruck der Parteilichkeit der befassten Organe zu erwecken. Die intensive Mitarbeit wiegt umso schwerer, als das Gesetz im parlamentarischen Prozess nur noch geringfügige Änderungen erfahren hat, also „de facto unter Umgehung des Parlaments“⁶⁹ zustande gekommen ist. Auch die Beteiligung an dieser Form der „Verhandlungsdemokratie“ stellt – jedenfalls nach bisherigem Politikverständnis – eine ungebührliche Einflussnahme dar.

⁶³ Hierbei handelt es sich um das Treibhausgasemissionshandelsgesetz (TEHG) und das Zuteilungsgesetz 2007 (ZuG 2007).

⁶⁴ Corbach, Die deutsche Stromwirtschaft und der Emissionshandel, ibidem, Stuttgart 2007.

⁶⁵ Corbach, a.a.O., S. 149 bis 153.

⁶⁶ Unter anderem Herr Groscurth und Herr Cedzich (beide Vattenfall Europe).

⁶⁷ Corbach, S. 99.

⁶⁸ So ist dokumentiert (vgl. Corbach, S. 84), dass Herr Groscurth anmerkte, „eine geringfügige, einheitliche Überallokation in der ersten Periode sei vermutlich kein Kernproblem“.

⁶⁹ Dazu Corbach, S. 146 ff.

Thomas Leif, einer der renommiertesten Experten zum Thema Lobbyismus, wertet nach der Lektüre der Analyse von Corbach den Einfluss der Energiekonzerne auf den Emissionshandel wie folgt: „... am Ende entsteht das Handlungsprotokoll eines unkontrollierten Machtkartells, dem es gelingt, die gesamte Klaviatur des Lobbyismus auszuspielen. Geschickte Personalpolitik, Direktkontakte zur Ministerialbürokratie, Beeinflussung von Fachpolitikern über ihre Interessenlage in den Wahlkreisen, interessengesteuerte Expertise und mit weitgehender Ausschaltung der eigentlich zuständigen parlamentarischen Gremien – die Case Study rund um den Emissionshandel entfaltet sich zu einem Lehrstück zur Lobby-Praxis in Berlin.“⁷⁰

b) Brief von Josefsson an Bundeskanzlerin Merkel

Der Vattenfall-Chef Lars Göran Josefsson hat nach unwidersprochen gebliebenen Medienberichten⁷¹ im September 2007 einen sog. Geheimbrief an die Kanzlerin Angela Merkel geschrieben, um Druck für die Entscheidung zum Bau des Kohlekraftwerks Hamburg Moorburg auszuüben. Obwohl die Zuständigkeit für das laufende Genehmigungsverfahren bei der Stadt Hamburg lag, soll er bei der Bundeskanzlerin auf eine Genehmigung noch im Jahre 2007 hingewirkt haben. Dabei soll er auch die Zuverlässigkeit des Hamburger Senats in Frage gestellt haben.⁷² In der Presse hieß es dazu: „Josefsson schickte der Kanzlerin einen Brief und speiste Ende Oktober mit Klimafreund Beust – flugs war man sich einig. Das Kraftwerk wird gebaut. Wen stört es da, ob das Genehmigungsverfahren noch läuft“.⁷³

Das vorstehend geschilderte Verhalten Josefssons ist in besonderer Weise geeignet, bei der Öffentlichkeit den Eindruck der Orientierung der Bundesregierung an Partikularinteressen und der Einräumung unzulässiger Privilegien zu erwecken und erfüllt damit – nach der eingangs eingeführten Definition – den Vorwurf der ungebührlichen Einflussnahme auf die Politik. Es entstand der Eindruck, Josefsson sei es – unter Ausnutzung seiner privilegierten Stellung als Klimaberater der Bundesregierung und unter dem Einsatz unsachlicher Druckmittel – gelungen, eine Begünstigung zu erlangen, die in der föderalen Ordnung der Bundesrepublik nicht vorgesehen ist, nämlich die Einflussnahme der Bundesregierung auf eine Genehmigungsentscheidung auf Landesebene. In der Wahrnehmung der Öffentlichkeit – die sich in den zitierten Pressekommentaren widerspiegelt – ist das Genehmigungsverfahren damit zur Farce verkommen. Nach der Zwecksetzung des Leitsatzes – der Stärkung bzw. Wiederherstellung des Vertrauens der Öffentlichkeit – kommt es nicht darauf an, in welcher Weise tatsächlich Einfluss genommen wurde, sondern allein auf den mit der Wahl der Mittel (geheimer Brief an die sachlich unzuständige Kanzlerin) zurechenbar hervorgerufenen Eindruck. Nach alledem ist Vattenfall auch in diesem Fall eine ungebührliche Einflussnahme auf die Politik des Gastlandes Deutschland vorzuwerfen.

⁷⁰ Leif, in: Corbach, Die deutsche Stromwirtschaft und der Emissionshandel, ibidem, Stuttgart 2007.

⁷¹ Bild Hamburg, 21. September 2007.

⁷² Die Welt, 22. September 2007, Kommentar von Martin Kopp: „Wenn der Chef eines internationalen Konzerns die Bundeskanzlerin auffordert, sich in einen Genehmigungsstreit mit einem Bundesland einzuschalten, ist dieses ein bemerkenswerter Vorgang. Zumal, wenn die Verlässlichkeit der dort regierenden Politiker infrage gestellt wird. Vattenfall-Chef Lars Göran Josefsson hat mit seinem Brief an Angela Merkel genau dies getan. Er unterstellt Hamburgs Bürgermeister Ole von Beust darin unterschwellig, er würde aus Wahlkampfgründen eine Milliardeninvestition aufs Spiel setzen. Das darf ein Hamburger Bürgermeister nicht hinnehmen“, abrufbar unter http://www.welt.de/welt_print/article1204583/Klare_Kante_zeigen.html.

⁷³ Hamburger Morgenpost, 17. November 2007, „Rathaus intern: Der Tanz um das Kohlekraftwerk“.

D. Begehren des Beschwerdeführers

I. Erwartungen an Vattenfall

1. Bereitschaft zum konstruktiven Dialog

Bisher hat sich Vattenfall einer konstruktiven Auseinandersetzung mit Greenpeace über die hier geltend gemachten Leitsatz-Verstöße entzogen (vgl. oben B IV). Greenpeace ist großer Hoffnung, dass sich Vattenfall im „geschützten Raum“ eines von der Nationalen Kontaktstelle betreuten Verfahrens eher bereit finden wird, in eine sachliche Auseinandersetzung einzutreten.

2. Definition von Maßnahmen zur Gewährleistung der Beachtung der OECD-Leitsätze

Greenpeace hält es für sinnvoll, dass im Zuge des Verfahrens ein Katalog von Maßnahmen erarbeitet wird, durch den die zukünftige Beachtung der Leitsätze mit hinreichender Wahrscheinlichkeit gewährleistet wird. Hierzu sollten gehören:

- ein klares Bekenntnis zum 2°C-Ziel der EU und die Zustimmung, daraus verpflichtende CO₂-Budgets für die Periode 2010 bis 2050 analog zum WBGU-Ansatz für das Unternehmen abzuleiten,
- die Rücknahme der Klage vor dem ISCID,
- das Aufklären der widersprüchlichen Aussagen zur zeitlichen Einführung des kommerziellen Einsatzes der CCS-Technik sowie ihrer Wirkung auf die CO₂-Emissionen des Unternehmens, insbesondere im Hinblick auf das Kohlekraftwerk Moorburg sowie
- die sofortige Einstellung der irreführenden Unterschriftenkampagne zu Vattenfalls sog. Klimaerklärung.

II. Erwartungen an die Nationale Kontaktstelle

Greenpeace erwartet primär die Einleitung und Förderung eines geeigneten Verständigungsverfahrens (dazu 1). Mit der Einreichung der Beschwerde ist ein hierauf gerichtetes Verwaltungsverfahren eröffnet (dazu 2). Innerhalb dessen steht Greenpeace ein subjektives öffentliches Recht auf eine eingehendere Prüfung seiner Beschwerde zu (dazu 3). Eine ablehnende Entscheidung wäre jedenfalls hinreichend zu begründen (dazu 4).

1. Einleitung und Förderung eines Verständigungsverfahrens

Greenpeace erwartet von der Nationalen Kontaktstelle (NKS), ein Verfahren zur Lösung von Problemen bei der Umsetzung der Leitsätze entsprechend dem Abschnitt C I der „Verfahrenstechnischen Anleitungen“ (VtA) einzuleiten und die Verständigung zwischen den Parteien zu fördern. Das von der NKS vorzuschlagende Verfahren (vgl. I.C.2.d VtA) muss fair, transparent und so ausgestaltet sein, dass es Greenpeace ermöglicht wird, in einen konstruktiven Dialog mit Vattenfall zu treten und den Konzern davon zu überzeugen, dass die derzeit zu beobachtenden Verstöße gegen die OECD-Leitsätze abgestellt werden müssen.

Greenpeace erwartet von der NKS, dass sie – im Falle einer ausbleibenden Einigung auf ein zukünftig leitsatzkonformes Verhalten von Vattenfall – eine öffentliche Erklärung abgibt, in der die Vattenfall vorzuwerfenden Leitsatz-Verstöße festgestellt und Empfehlungen für die zukünftige Anwendung gegeben werden (vgl. I.C.3 VtA).

Greenpeace erwartet zudem von der NKS, dass sie aufgrund dieser Beschwerde mit Umweltbezug das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit stärker in das Verfahren einbezieht (vgl. I.C.2.a VtA) und dass eine Stellungnahme vom OECD Investment Committee eingeholt wird, wenn sich Zweifel über die Auslegung ergeben sollten (vgl. I.C.2.c VtA). Nicht zuletzt sollte der Arbeitskreis OECD-Leitsätze bei der NKS zeitnah in die Erwägungen einbezogen werden.

2. Beschwerde eröffnet ein verwaltungsrechtliches Verfahren

Die Behandlung von Beschwerdeanfragen zu den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen durch die Nationale Kontaktstelle beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ist verwaltungsrechtlicher Natur. Das in den Verfahrenstechnischen Anleitungen vorgesehene Beschwerdeverfahren ist ein verwaltungsrechtliches Verfahren (*Böhmer, The Revised 2000 OECD Guidelines for Multinational Enterprises – Challenges and Prospects after 4 Years of Implementation*, Policy Papers on Transnational Economic Law, No. 3/2004, S. 3)⁷⁴.

Grundlage behördlichen Verwaltungshandelns kann auch Völkerrecht sein (*Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6. Aufl. 2008, Rn. 137). Werden deutsche Behörden mit dem Vollzug von Völkerrecht befasst, so ist ihre Tätigkeit als verwaltungsrechtliche, nicht als völkerrechtliche Tätigkeit einzuordnen (*Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Aufl. 2008, § 1 VwVfG, Rn. 20a). Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens wird die Nationale Kontaktstelle als Teil des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zum Vollzug des OECD-Ratsbeschlusses und der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen tätig. Die rechtliche Grundlage für die Behandlung der Beschwerdeanfragen findet sich im OECD-Ratsbeschluss vom Juni 2000, der für die OECD-Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 a) der OECD-Konvention völkerrechtlich verbindlich ist. Dieser bindende Ratsbeschluss verpflichtet die OECD-Mitgliedstaaten zur Einrichtung der Nationalen Kontaktstellen, regelt in den Verfahrenstechnischen Anleitungen das Umsetzungsverfahren für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen durch die Nationalen Kontaktstellen, u.a. durch das Beschwerdeverfahren, und wurde in Deutschland mit der Einrichtung der Nationalen Kontaktstelle umgesetzt.

3. Subjektives öffentliches Recht auf eingehendere Prüfung

Ziffer I.C.2 der Verfahrenstechnischen Anleitungen verleiht den „interessierten Parteien“, zu denen Greenpeace gehört (vgl. oben B.I), ein subjektives öffentliches Recht auf eine eingehendere Prüfung ihrer Beschwerden. Nach der allgemein anerkannten Schutznormlehre ergeben sich subjektive öffentliche Rechte aus solchen Normen des öffentlichen Rechts, die zumindest auch den Zweck haben, Interessen Einzelner zu schützen⁷⁵.

⁷⁴ Abrufbar unter <http://www2.jura.uni-halle.de/telc/PolicyPaper3.pdf>, zuletzt abgerufen am 06.09.2009.

⁷⁵ *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz*, 7. Aufl. 2008, § 40 VwVfG, Rn. 133; *Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Aufl. 2008, Einführung, Rn. 71; *Kopp/Schenke, Verwaltungsprozessordnung*, 15. Aufl. 2007, § 42 VwGO, Rn. 83 ff.

a) Norm des öffentlichen Rechts: unmittelbar anwendbarer OECD-Ratsbeschluss

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen selbst beruhen zwar auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und sind für die Unternehmen nicht rechtlich bindend. Dies führt jedoch lediglich dazu, dass Unternehmen nicht zur Einhaltung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen verpflichtet werden können. Anderes gilt für die Verfahrenstechnischen Anleitungen. Sie sind im Rahmen eines OECD-Ratsbeschlusses erlassen worden, der – anders als die in Form einer Erklärung ergangenen OECD-Leitsätze – gemäß Art. 5 a) OECD-Konvention für die OECD-Mitgliedstaaten verbindlich ist. Das in den Verfahrenstechnischen Anleitungen vorgesehene Verfahren ist also rechtlich verbindlich⁷⁶.

Diese Aufteilung in als Empfehlungen ausgestaltete, an Unternehmen gerichtete Leitsätze und rechtlich verbindliche, an die OECD-Mitgliedstaaten gerichtete Verfahrensvorschriften ist nicht widersprüchlich, sondern sinnvoll: Das verbindliche Verfahren bei Beschwerdeanfragen soll nicht die Unternehmen zur Einhaltung der OECD-Leitsätze zwingen, sondern zur möglichst einvernehmlichen Lösung von Problemen beitragen. Durch die Durchführung des vorgeschriebenen Verfahrens steigern die Nationalen Kontaktstellen zudem die Bedeutung der OECD-Leitsätze im jeweiligen Mitgliedstaat (The OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Frequently Asked Questions⁷⁷).

Die Verfahrenstechnischen Anleitungen haben in Deutschland Rechtsgeltung erlangt. Die Bundesrepublik hat den OECD-Ratsbeschluss mit den Verfahrenstechnischen Anleitungen umgesetzt, indem sie die Nationale Kontaktstelle beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie eingerichtet hat, welche für den Vollzug der OECD-Leitsätze nach den Verfahrenstechnischen Anleitungen zuständig ist. Mit dieser Umsetzung hat sie die innerstaatliche Geltung des OECD-Ratsbeschlusses angeordnet. Der Ratsbeschluss ist auch unmittelbar anwendbar. Eine völkerrechtliche Norm ist dann innerstaatlich unmittelbar anwendbar, wenn sie nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet und hinreichend bestimmt ist, wie eine innerstaatliche Vorschrift rechtliche Wirkung zu entfalten⁷⁸. Die im OECD-Ratsbeschluss enthaltenen Verfahrenstechnischen Anleitungen sind in Wortlaut, Zweck und Inhalt so strukturiert und detailliert wie innerstaatliche Vorschriften zu verwaltungsrechtlichen Verfahren.

b) Schutz der Interessen Einzelner

Unmittelbar anwendbare völkerrechtliche Normen können subjektive Rechte begründen⁷⁹. Dies ist bei den Verfahrenstechnischen Anleitungen der Fall. Die in Abschnitt I.C. enthaltenen Vorschriften zur Behandlung von Beschwerdeanfragen bezwecken auch den Schutz der Interessen der am Verfahren beteiligten Parteien, d.h. der Partei, welche die Beschwerde eingereicht hat, und des Unternehmens, dessen unternehmerisches Handeln Gegenstand der Beschwerde ist. Aus Ziffer I.C.3 der Verfahrenstechnischen Anleitungen ergibt sich, dass das Ziel des auf eine Beschwerdeanfrage folgenden Verfahrens die einvernehmliche Lösung der aufgeworfenen Fragen ist. An dieser einvernehmlichen Lösung haben alle beteiligten Parteien ein schützenswertes Interesse.

⁷⁶ *Buntenbroich*, Menschenrechte und Unternehmen, 2007, S. 113; *Böhmer*, The Revised 2000 OECD Guidelines for Multinational Enterprises – Challenges and Prospects after 4 Years of Implementation”, Policy Papers on Transnational Economic Law, No. 3/2004, S. 4

⁷⁷ Abrufbar unter http://www.oecd.org/document/58/0,3343,en_2649_34889_2349370_1_1_1_1,00.html, zuletzt abgerufen am 06.09.2009.

⁷⁸ *BVerfG*, Beschluss vom 09.12.1970, Az. 1 BvL 7/66, Rn. 42 bei juris; *BVerwG*, Urteil vom 27.09.1988, Az. 1 C 52/87, Rn. 18 bei juris; zur innerstaatlichen Geltung und innerstaatlichen unmittelbaren Anwendbarkeit völkerrechtlicher Normen *Rojahn*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 4./5. Aufl. 2001, Rn. 34 ff.

⁷⁹ *Rojahn*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 4./5. Aufl. 2001, Rn. 34 ff.; *Kopp/Schenke*, Verwaltungsprozessordnung, 15. Aufl. 2007, § 42 VwGO, Rn. 83 ff.

4. Jedenfalls: Pflicht zur Begründung der Ablehnung der Beschwerde

Für den Fall, dass die NKS im Zuge der Erstevaluierung der Beschwerde zu dem – unseres Erachtens unzutreffenden – Ergebnis kommen sollte, dass die aufgeworfenen Fragen keine eingehendere Prüfung rechtfertigen, erwartet Greenpeace, dass die Ablehnung der Einleitung eines Verständigungsverfahrens hinreichend begründet wird. Die Pflicht zur Begründung eines ablehnenden Bescheids ergibt sich aus I.C.1 VtA i.V.m. Ziff. 15 der „Erläuterungen zu den Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze“. Dort wird ausgeführt: „Gelangt die nationale Kontaktstelle zu dem Schluss, dass die Frage keine eingehendere Prüfung rechtfertigt, so wird sie diese Entscheidung entsprechend begründen“. Aus letzterem Satz ist darüber hinaus zu schließen, dass eine Begründung für jeden einzelnen gerügten Leitsatzverstoß – nämlich jede aufgeworfene „Frage“ – erforderlich ist.



Karsten Smid
Team Klima / Energie



Jürgen Knirsch
Team Task force

Anlage 1

Spezifische CO₂-Emissionen von Vattenfall

2008		Schweden	Finnland	Dänemark	Deutschland	Polen	Gesamt 2008	Gesamt 2007	Gesamt 2006
Strom	Twh	90	1,01	7,25	68,8	3,73	161	166	169
Wärme	Twh	3,9	1,55	4,71	17,6	10,7	38,5	38,1	40,1
CO ₂ (Strom)	Mio t	0,1	0,06	3,03	67,6	2,03	72,8	75	74,5
CO ₂ (Wärme)	Mio t	0,32	0,27	2,23	2,97	4,02	9,71	9,73	10,3
CO ₂ Gesamt	Mio t	0,42	0,33	5,26	70,47	6,05	82,51	84,73	84,8
CO ₂ (Strom)	g/kWh	1,24	61,4	418	983	544	452	452	441
CO ₂ (Wärme)	g/kWh	83	172	473	163	376	252	255	257

Quelle: Vattenfall CSR 2008; spez. Emissionen eigene Berechnung

2007		Schweden	Finnland	Dänemark	Deutschland	Polen	Gesamt 2007	Gesamt 2006	Gesamt 2005
Strom	Twh	81,8	0,8	8,5	72,8	3,8	168	169	175
Wärme	Twh	4,4	1,4	4,8	14,8	10,8	36,2	37,6	35,3
CO ₂ (Strom)	Mio t	0,04	0,07	3,78	68,9	2,03	74,1	74,5	71,5
CO ₂ (Wärme)	Mio t	0,3	0,26	2,35	2,69	4,11	10,4	10,3	8,16
CO ₂ Gesamt	Mio t	0,34	0,33	6,13	71,59	6,14	84,5	84,8	79,66
CO ₂ (Strom)	g/kWh	0,4	85	445	946	534	441	441	409
CO ₂ (Wärme)	g/kWh	69	196	490	182	381	287	274	231

Quelle: Vattenfall CSR 2007; spez. Emissionen eigene Berechnung

2006		Schweden	Finnland	Dänemark	Deutschland	Polen	Gesamt 2006	Gesamt 2005	Gesamt 2004
Strom	Twh	79,76	0,72	8,53	93,42	3,44	185,96	174,86	173,65
Wärme	Twh	4,43	1,52	5,03	17,42	11,29	39,69	35,34	36,49
CO ₂ (Strom)	Mio t	0,09	0,13	3,26	74,64	1,75	79,88	71,55	69,87
CO ₂ (Wärme)	Mio t	0,37	0,25	3,26	2,84	4,36	11,09	8,16	7,89
CO ₂ Gesamt	Mio t	0,46	0,38	6,53	77,49	6,11	90,96	79,71	77,56
CO ₂ (Strom)	g/kWh	1,1	184	383	799	509	430	409	402
CO ₂ (Wärme)	g/kWh	85	164	648	163	386	279	231	211

Quelle: Vattenfall CSR 2006; spez. Emissionen eigene Berechnung

2005		Schweden	Finnland	Dänemark	Deutschland	Polen	Gesamt 2005	Gesamt 2004	Gesamt 2003
Strom	Twh	89,58	0,47	0	81,36	3,44	174,86	173,65	159,72
Wärme	Twh	5,37	1,04	0	17,49	11,44	35,34	36,49	37,59
CO ₂ (Strom)	Mio t	0,09	0,02	0	69,55	1,89	71,55	69,87	70,59
CO ₂ (Wärme)	Mio t	0,42	0,16	0	3,11	4,47	8,16	7,89	8,02
CO ₂ Gesamt	Mio t	0,51	0,18	0	72,66	6,37	79,71	77,56	78,61
CO ₂ (Strom)	g/kWh	1,0	35	-	855	551	409	402	442
CO ₂ (Wärme)	g/kWh	78	155	-	178	391	231	211	213

Quelle: Vattenfall CSR 2005; spez. Emissionen eigene Berechnung

2004		Schweden	Finnland	Dänemark	Deutschland	Polen	Gesamt 2004	Gesamt 2003	Gesamt 2002
Strom	Twh	88,3	0,66	-	80,83	3,87	173,65	159,72	166,36
Wärme	Twh	5,92	1,12	-	17,98	11,48	36,5	37,59	37,3
CO ₂ (Strom)	Mio t	0,14	0,03	-	67,95	1,75	69,87	70,59	70,29
CO ₂ (Wärme)	Mio t	0,64	0,2	-	2,99	4,46	7,69	8,02	7,79
CO ₂ Gesamt	Mio t	0,78	0,24	-	70,93	6,21	77,56	78,61	78,08
CO ₂ (Strom)	g/kWh	1,6	50	-	841	452	402	442	423
CO ₂ (Wärme)	g/kWh	108	181	-	133	389	211	213	209

Quelle: Vattenfall CSR 2004; spez. Emissionen eigene Berechnung

2003		Nordic	Deutschland	Polen	Gesamt 2003	Gesamt 2002	Gesamt 2001
Strom	Twh	78,31	78,06	3,35	159,72	166,36	180,45
Wärme	Twh	7,38	18,25	11,96	37,59	37,3	38,57
CO ₂ (Strom)	Mio t	0,43	65,94	2,06	68,43	68,28	70,81
CO ₂ (Wärme)	Mio t	0,9	2,91	4,36	8,17	7,86	8,93
CO ₂ Gesamt	Mio t	1,33	68,85	6,42	76,61	76,14	79,73
CO ₂ (Strom)	g/kWh	5,6	845	615	428	410	392
CO ₂ (Wärme)	g/kWh	122	160	365	217	211	231

Quelle: Vattenfall CSR 2003; spez. Emissionen eigene Berechnung

2002		Schweden	Finnland	Dänemark	Deutschland	Polen	Gesamt 2002	Gesamt 2001	Gesamt 2000
Strom	Twh	86,84	0,49	-	75,12	3,91	166,36	180,45	
Wärme	Twh	6,31	1,19	-	17,78	11,92	37,21	38,57	
CO ₂ (Strom)	Mio t	0,15	0,03	-	66,08	2,02	68,28	70,81	
CO ₂ (Wärme)	Mio t	0,51	0,23	-	2,71	4,41	7,86	8,93	
CO ₂ Gesamt	Mio t	0,66	0,27	-	68,79	6,42	76,14	79,73	
CO ₂ (Strom)	g/kWh	1,7	70	-	880	516	410	392	
CO ₂ (Wärme)	g/kWh	81	195	-	152	370	211	231	

Quelle: Vattenfall CSR 2002; spez. Emissionen eigene Berechnung

Tab.: Gegenüberstellung der über den gesamten jeweiligen Kraftwerkspark durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen je Land in g/kWh