



Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen – Ein wirksames Instrument zur Unternehmensregulierung?

Cornelia Heydenreich, Mai 2005

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind ein Verhaltenskodex für weltweit verantwortliches Handeln von Unternehmen und stellen die bislang umfassendsten Empfehlungen von Regierungen an die Wirtschaft dar. Die OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) verabschiedete die Richtlinien erstmals im Jahre 1976 zu einer Zeit, als viele Entwicklungsländer verbindliche Regeln für transnationale Konzerne forderten. Nach den 1998 gescheiterten Verhandlungen über ein multilaterales Investitionsabkommen (MAI), die von intensiven zivilgesellschaftlichen Protesten begleitet waren, sah sich die OECD zu einer umfangreichen Überarbeitung und Ausweitung der Leitsätze veranlasst. Erstmals waren neben Unternehmensverbänden und Gewerkschaften auch NGOs an der Überarbeitung beteiligt.

Dieser Beitrag erläutert den Inhalt und das Umsetzungsverfahren der Leitsätze, diskutiert die Vor- und Nachteile des Instrumentes, informiert über die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Leitsätze, berichtet über die Erfahrungen mit den OECD-Richtlinien in Deutschland vor und stellt Forderungen zur Verbesserung der Leitsätze auf.

1. Inhalt der Leitsätze

In zehn Kapiteln geben die Leitsätze Empfehlungen für verantwortliches Unternehmerverhalten bezüglich Transparenz, Arbeitsbeziehungen, Umwelt, Korruption, Verbraucherschutz, Technologietransfer, Wettbewerb und Steuern. Die Leitlinien beziehen sich ausdrücklich auf internationale Vereinbarungen wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die ILO-Kernarbeitsnormen und betonen das Leitbild der Nachhaltigen

Entwicklung sowie das Vorsorgeprinzip. Die OECD-Leitsätze sind weltweit gültig und richten sich an alle transnationalen Konzerne, deren Hauptsitz in einem Unterzeichnerstaat liegt. Ebenso ist die Verantwortung für die Zulieferer berücksichtigt.

Neben den zehn inhaltlichen Kapiteln enthalten die Leitsätze ein Umsetzungsverfahren mit OECD-Ratsbeschluss und den verfahrenstechnischen Anleitungen zu den Leitsätzen. Sowohl zu den einzelnen Kapiteln als auch zu den Umsetzungsbestimmungen gibt es im dritten Teil der Leitsätze nähere Erläuterungen. Die OECD-Leitsätze sind Teil der Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen der OECD, die darüber hinaus Fragen zum Investitionsklima und zur Förderung von Auslandsinvestitionen behandelt.

Mit der Unterzeichnung der Leitsätze verpflichtet sich jede Regierung zur Einrichtung einer sogenannten Nationalen Kontaktstelle. Bislang wurden diese Richtlinien von den 30 OECD-Ländern unterschrieben und darüber hinaus von Argentinien, Brasilien, Chile, Estland, Israel, Lettland, Litauen und Slowenien sowie kürzlich von Rumänien.

2. Kontaktstelle und Beschwerdemechanismus

Die Aufgaben und die Zusammensetzung der Nationalen Kontaktstellen (NKS) sind im Umsetzungsverfahren zu den OECD-Leitsätzen festgeschrieben. Die Kontaktstellen sollen die Umsetzung der Leitsätze fördern und sind vor allem für die Information über die Leitsätze sowie für die Bearbeitung von Beschwerdefällen zuständig. Verstößt ein Konzern gegen die Leitsätze, kann bei der jeweiligen Kontaktstelle eine Beschwerde vorgebracht werden. Die NKS prüft das Anliegen und leitet bei Annahme der Beschwerde ein Vermittlungsverfahren ein. Falls dies scheitert, muss die Kontaktstelle offiziell bekannt geben, dass das Unternehmen gegen die Leitsätze verstoßen hat. Wenn erforderlich, muss die NKS Empfehlungen zur Anwendung der Leitsätze aussprechen. Weitere Sanktionsmechanismen als dieses ‚naming and shaming‘ gibt es jedoch nicht.

Die Kontaktstelle ist bei einer Regierungsinstanz anzusiedeln, in der Praxis ist meist eine Abteilung im Wirtschaftsministerium damit betraut. Die verfahrenstechnischen Anleitungen fordern die Integration aller interessierten Gruppen und ermöglichen bei der Zusammensetzung der Kontaktstelle, „Vertreter der Wirtschaft, der Arbeitnehmerorganisationen und anderer in-

teressierter Parteien in diese Organe einzubeziehen“¹. In einigen Ländern sind die Kontaktstellen interministeriell organisiert, d.h. mehrere Ministerien entsenden Vertreter in die Kontaktstelle. Es gibt auch sogenannte tripartite Kontaktstellen unter Berücksichtigung von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften oder quadripartite Kontaktstellen mit Beteiligung auch von NGOs. In manchen Ländern existieren in Ergänzung zu einer ministeriellen Kontaktstelle Arbeitskreise oder Konsultationsverfahren zur Beteiligung der verschiedenen Interessensgruppen. Während die genaue Ausgestaltung der Kontaktstelle den einzelnen Ländern überlassen ist, werden in den Erläuterungen zu den Leitsätzen vier Schlüsselkriterien für die Arbeit der Kontaktstelle gefordert: Sichtbarkeit, Zugänglichkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht. So soll auch bei unterschiedlicher Zusammensetzung der Kontaktstellen deren funktionelle Äquivalenz sichergestellt werden.

Jährlich muss die Kontaktstelle über ihre Arbeit an den Investitionsausschuss bei der OECD, das Investment Committee², berichten. Das Investment Committee setzt sich aus den Beauftragten für Investitionspolitik aus den OECD-Mitgliedsländern zusammen und kommt viermal jährlich in Paris zusammen. Neben Fragen zur Investitionspolitik werden strittige Punkte bezüglich der OECD-Leitsätze erörtert. Während der Juni-Sitzung findet das Jahrestreffen der Nationalen Kontaktstellen statt, um die Erfahrungen mit den OECD-Leitsätzen auszutauschen. Im Rahmen der Konsultationen während der Sitzungen des Investment Committee werden auch Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) beteiligt. Die Unternehmen sind durch den Business and Industry Advisory Council (BIAC) bei der OECD vertreten, Gewerkschaften haben sich zum TUAC, dem Trade Union Advisory Council, zusammengeschlossen. Um sich international besser auszutauschen und auf OECD-Ebene mehr Einfluss zu gewinnen, haben NGOs im März 2003 das internationale Netzwerk OECD-Watch³ gegründet. Neben dem Erfahrungsaustausch über Beschwerdefälle und der

¹ *BMWi*, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Neufassung 2000, Verfahrenstechnische Anleitungen, S. 33.

² Seit 2004 ist das Investment Committee (IC) das neue zuständige Committee für die OECD-Leitsätze. Das IC entstand aus der Zusammenlegung des bisher zuständigen CIME (Committee on International Investment and Multinational Enterprises) mit dem CMIT (Committee on Capital Movements and Invisible Transactions).

³ Weitere Informationen unter www.oecdwatch.org.

kritischen Nutzung der OECD-Leitsätze geht es OECD-Watch um die Einbringung von NGO-Positionen in die Debatte der OECD.

3. Positive Aspekte und Defizite der OECD-Leitsätze

Im Vergleich zu anderen freiwilligen Instrumenten ist hervorzuheben, dass die OECD-Leitsätze recht umfassend sind und sich auf einige internationalen Abkommen beziehen. Die Leitsätze sind sektorübergreifend und wenden sich zudem an alle Firmen aus den Unterzeichnerstaaten, auch wenn sich die Firmen selbst nicht explizit zu den Leitsätzen bekannt haben. Die Verantwortung für die Zulieferbetriebe wird ebenso erfasst. Seit der Überarbeitung der Leitsätze im Jahr 2000 sind die Richtlinien nicht mehr territorial auf die Unterzeichnerstaaten begrenzt, sondern weltweit überall dort gültig, wo Unternehmen aus diesen Ländern tätig werden. Damit ist das Instrumentarium insbesondere für die Anwendung in Entwicklungsländern interessant.

Vor allem durch den Beschwerdemechanismus, der seit der Überarbeitung auch von NGOs genutzt werden kann, sind die Leitlinien für Gewerkschaften und NGOs bedeutsam. Im Verhältnis zu juristischen Instrumenten ist der OECD-Beschwerdemechanismus relativ einfach und ohne finanzielle Risiken oder umfangreiches juristisches Fachwissen anwendbar.

Durch die Verpflichtung der Regierungen zur Umsetzung der Leitsätze und Einrichtung von Kontaktstellen leisten die OECD-Leitsätze einen Beitrag für eine stärkere Einbeziehung der Staaten in die Unternehmensregulierung, einem in den vergangenen Jahren zunehmend privatisierten Rechtsbereich. Damit beruhen die Leitsätze im Vergleich zu firmeneigenen Kodizes nicht nur auf der einseitigen Selbstdarstellung der Unternehmen, sondern in Beschwerdefällen kann eine Regierungsinstanz eingeschaltet werden. Darüber hinaus ist es für diejenigen, die aus ihrem Unternehmen heraus über Missstände berichten, wichtig zu wissen, dass die OECD-Leitsätze einen Schutz für solche Informanten gewähren.

Nachteilig wirkt sich jedoch aus, dass die Leitsätze nicht rechtlich verbindlich, sondern für die Unternehmen freiwillig sind. Die schwachen Formulierungen erwecken zudem eher den Eindruck von Empfehlungen als von Anforderungen an die Unternehmen. Es ist auch als nachteilig zu bewerten, dass sich die OECD-Leitsätze nur auf Unternehmen aus den Unterzeichnerstaaten beziehen und somit eine ganze Reihe von

international agierenden Unternehmen, z.B. aus vielen asiatischen Ländern, nicht erfassen. Außerdem sind im Rahmen der Leitsätze keine Sanktionen vorgesehen. Einzig durch die öffentliche Erklärung der Kontaktstelle über eine Nichteinigung kann es zu einem sogenannten ‚naming and shaming‘ kommen. Dies ist zwar in Zeiten von Markennamen und verstärktem Imagemarketing nicht völlig unbedeutend, aber es setzt nur Konzerne unter Druck, die einen guten Namen und ein Image zu verlieren haben. Bei einem strittigen Verlauf des Beschwerdeverfahrens gibt es zudem keinen Revisionsmechanismus. Im Investment Committee werden nur grundsätzliche Fragen zu den Leitsätzen behandelt und keine Einzelfälle; weitere Strukturen gibt es nicht.

Zu bemängeln sind auch die häufig sehr vagen Formulierungen. Besonders deutlich wird dies am Abschnitt über die Verantwortung der Unternehmen in Bezug auf ihre Zulieferer: „Wo praktikabel“, sollen diese zur Einhaltung der Leitsätze „ermutigt“⁴ werden. Zudem enthalten die Leitsätze eine Reihe von Ausnahmeformulierungen, z.B. soll die Offenlegung von Informationen unter „Berücksichtigung von Kosten, Vertraulichkeitserfordernissen und sonstigen Wettbewerbserwägungen“⁵ erfolgen, womit eine wirksame Anwendung der Leitsätze ausgehebelt werden kann. Darüber hinaus gibt es einige Aspekte, die bislang nicht in den Leitsätzen berücksichtigt sind: So fehlt ein Paragraph, der die Zahlung von existenzsichernden Löhnen fordert oder Überstunden reguliert. Auch die Einflussnahme von Unternehmen auf politische Entscheidungsprozesse, die sich auf Nachhaltigkeit negativ auswirken, ist bislang nicht erfasst.

Viele Anforderungen sind zu allgemein formuliert, um für eine praktische Umsetzung durch die Firmen geeignet zu sein. Eine regelmäßige Überprüfung, ob Unternehmen die Leitsätze einhalten, ist ebenfalls nicht vorgesehen. Einzig durch das Vorbringen von Beschwerdefällen kann dies in Einzelfällen überprüft werden.

So sind die Leitsätze trotz ihrer Vorteile gegenüber vielen anderen Verhaltenskodizes weit davon entfernt, der ‚Gold Standard‘ für Unternehmensverantwortung zu sein. Der Nutzen der Leitsätze hängt entscheidend von ihrer wirksamen Umsetzung ab.

⁴ *BMWi*, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Neufassung 2000, Allgemeine Grundsätze, Paragraph 10, S. 19.

⁵ *BMWi*, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Neufassung 2000, III. Offenlegung von Informationen, Seite 19.

4. Erfahrungen mit der Umsetzung der Leitsätze

Wenn ein Instrument einen Einfluss auf Unternehmerverhalten haben soll, dann muss es bekannt sein und angewendet werden. Eine Weltbankumfrage von 2003 verdeutlichte, dass die Leitsätze im Vergleich zu anderen Instrumenten relativ wenig genutzt werden - sie erhielten mit 22% die niedrigste Nennung.⁶ Zudem entsteht immer wieder der Eindruck, dass Regierungen (nicht zuletzt in Deutschland) den Global Compact viel stärker bekannt machen, obwohl sie durch den OECD-Ratsbeschluss von 2000 zur Verbreitung der OECD-Leitsätze verpflichtet sind.⁷ Vielfach erfahren Unternehmen erst von der Existenz der OECD-Leitsätze, wenn gegen sie eine Beschwerde vorgebracht wurde.

Der Beschwerdemechanismus ist immer noch der meistgenutzte und interessanteste Weg, die OECD-Leitsätze anzuwenden. Weltweit gab es seit der Überarbeitung der Leitsätze bislang mehr als 80 Beschwerdefälle, die von Gewerkschaften und NGOs vorgebracht wurden. Dies erscheint nicht viel, wenn man die zahlreichen Berichte über unternehmerisches Fehlverhalten bedenkt. Aus der Anzahl der Beschwerdefälle ist jedoch nicht zu schließen, dass alles andere Agieren der transnationalen Konzerne ohne Tadel wäre, wie die Unternehmensverbände gern interpretieren. Vielmehr finden sich mitunter wirksamere Mechanismen als der OECD-Beschwerdeprozess, wie innerbetriebliche Lösungswege oder Öffentlichkeitskampagnen. Darüber hinaus möchten manche NGOs bewusst das freiwillige Instrument der OECD-Leitsätze nicht durch eine Nutzung legitimieren und kämpfen stattdessen für international verbindliche Regeln. Andere NGOs nutzen die Leitsätze in einzelnen Fällen, solange noch keine weitergehenden verbindlichen Instrumente zu Verfügung stehen; sie wollen damit gleichzeitig die Wirksamkeit dieses Ansatzes testen. Gewerkschaften haben erwartungsgemäß vor allem Konflikte in Arbeitsbeziehungen thematisiert, inzwischen mehrheitlich Arbeitsrechtsverletzungen in Nicht-OECD-Staaten. Die NGO-Beschwerden betreffen zumeist Menschenrechtsverletzungen, Gewerkschaftsthemen und Umweltvergehen von

⁶ *The World Bank Group: Race to the Top: Attracting and Enabling Global Sustainable Business. Business Survey Report. Project undertaken by Political and Economic Link Consulting and Ethical Corporation Magazine, October 2003.*

⁷ *BMW i, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Neufassung 2000, OECD-Ratsbeschluss Juni 2000, S. 29.*

Unternehmen in Entwicklungsländern und beziehen sich häufig auf Zulieferbeziehungen. Einige Fälle wurden inzwischen abgeschlossen und erste Erfahrungen mit der Anwendung der Leitsätze können berichtet werden.

Oft sind die Verfahren viel zu langwierig und es kann Monate dauern bis entschieden wird, ob ein Fall überhaupt angenommen wird. Während manche Fälle schnell abgeschlossen werden, ziehen sich andere über Jahre hin oder es passiert so gut wie gar nichts, wie z.B. in der US-amerikanischen Kontaktstelle. Zudem ist nicht selten auch den Beschwerdeführern intransparent, wie das Verfahren läuft und in welchem Stadium sich ihr Fall befindet. Dies wird von den Kontaktstellen unter anderem mit Vertraulichkeitserfordernissen begründet, die vor allem von den Unternehmensverbänden stark eingefordert werden. Während NGOs akzeptieren können, dass Informationen aus den Vermittlungsgesprächen als vertraulich einzustufen sind, sollte sowohl die Information über eine neu eingereichte Beschwerde als auch die abschließende Erklärung öffentlich gemacht werden. Dieser Punkt führte bereits mehrfach zu Diskussionen, u.a. über die Frage, ob parallel zur Einreichung einer Beschwerde eine Presseerklärung veröffentlicht werden darf. Auch weiterhin besteht Diskussionsbedarf, inwieweit „es im Interesse einer wirksamen Umsetzung der Leitsätze nicht ratsamer erscheint, die Vertraulichkeit zu wahren“⁸. Insbesondere sind NGOs besorgt, wenn ihnen alle weiteren Aktivitäten und Statements zu einem Fall untersagt werden sollen – vor allem wenn Verfahren über Jahre andauern und im Rahmen des OECD-Prozesses nichts passiert.

Immer wieder wird die Reichweite der Leitsätze diskutiert. NGOs beschäftigt dabei vor allem die Frage, wie weit die Verantwortung für die Zulieferer reicht und inwiefern auch Handels- und Einkaufsbeziehungen sowie Dienstleistungen bei den Leitsätzen zu berücksichtigen sind. All dies ist strittig: Einige Kontaktstellen sowie die Wirtschaftsverbände betonen, dass die OECD-Leitsätze Teil einer Investitionsvereinbarung sind und sich deshalb nur auf Investitionen beziehen würde, dagegen gehörten z.B. Handelsbeziehungen nicht dazu. Nach einer Erklärung des Investment Committee aus dem Jahr 2003⁹ soll jetzt von ‚Fall zu Fall‘ über die

⁸ *BMWi*, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Neufassung 2000, Verfahrenstechnische Anleitungen, S. 34.

⁹ *OECD*, 2003 Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2003, S. 12.

Zulässigkeit entschieden werden. Dabei soll ein sogenannter ‚investment nexus‘, ein Investitionsbezug, berücksichtigt werden, der jedoch nicht genauer definiert ist. NGOs und auch Gewerkschaften kritisieren dies als eine Einschränkung der OECD-Leitsätze, insbesondere weil Kontaktstellen einige Fälle wegen eines angeblich fehlenden ‚investment nexus‘ abgelehnt haben.¹⁰ NGOs fordern deshalb u.a. von der deutschen Kontaktstelle eine breitere Auslegung der OECD-Leitsätze. Andernfalls sind die Leitsätze für viele aktuelle Probleme der globalisierten und von Outsourcing bestimmten Wirtschaft nicht wirksam und ein neues Instrument für Handels- und Zulieferbeziehungen müsste geschaffen werden.

Ein weiteres wichtiges Problemfeld stellen parallele juristische Verfahren dar. Insbesondere bei Arbeitsrechtsbeschwerden gibt es häufig zur OECD-Beschwerde einen langjährigen Gerichtsprozess auf nationaler Ebene, der vor allem bei Vorkommnissen außerhalb der OECD-Mitgliedsstaaten zu Problemen führt. Einige Kontaktstellen sind deshalb der Ansicht, dass sie auf eine Entscheidung des Gerichtsprozesses warten müssen und die Fälle nicht behandeln können. Andere, wie z.B. die deutsche Kontaktstelle, sehen dagegen den Vermittlungsprozess über die OECD-Leitsätze als einen hilfreichen Ausweg aus langjährigen und verhakten juristischen Prozessen.

NGOs fordern von den Kontaktstellen zudem mehr eigenes Engagement, wenn die Informationen zu einem konkreten Fall nicht ausreichen. Positive Ausnahme ist die französische Kontaktstelle, die bei Beschwerden zum Agieren von Firmen in Burma selbst forschend tätig geworden ist, oder die schwedische NKS, die in einer Beschwerdeangelegenheit nach Ghana reiste. Bislang sträubten sich viele Kontaktstellen, v.a. im Rahmen der Vorkommnisse im Kongo, zu den in einem UN-Bericht von 2002 aufgeführten Firmen selbst Nachforschungen anzustellen.¹¹

Wenn ein Fall zu keiner einvernehmlichen Lösung führt, dann muss die Kontaktstelle gemäß den verfahrenstechnischen Anleitungen eine Erklärung veröffentlichen und Empfehlungen zur Einhaltung der Leitsätze aussprechen. Auch die Ergebnisse eines positiv verlaufenen Verfahrens sollen der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. In der Praxis werden insgesamt längst nicht zu allen Fällen öffentliche Erklärungen abgegeben. Die Kontaktstellen sind dabei viel eher bereit, einen positiven Abschluss

¹⁰ <http://www.oecdwatch.org/docs/OW%20Supply%20Chain%20Discussion%20paper.pdf>

¹¹ Einige Kontaktstellen haben zudem mehrere der von NGOs eingereichten Fälle zum Kongo mit dem Argument des angeblich fehlenden ‚investment nexus‘ abgelehnt.

bekannt zu machen. Die Beschwerdeführer sahen sich mitunter veranlasst, eine eigene Stellungnahme zum Verfahren abzugeben.¹² Die Kontaktstellen sind bislang jedoch sehr zurückhaltend damit, Verstöße der Leitsätze zu benennen und Empfehlungen zu ihrer Anwendung auszusprechen. Als positive Ausnahme ist die französische Kontaktstelle zu nennen, die jedoch vor allem das Verhalten ausländischer Unternehmen in Frankreich kritisierte. Eine Reihe von Kontaktstellen versteht die Arbeit mit den Leitsätzen auf die Zukunft bezogen und will das Verhalten der Unternehmen für zukünftiges Handeln positiv beeinflussen. Diese Kontaktstellen sehen ihre Rolle nicht darin, Unternehmen für vergangene Vergehen zu verurteilen; die Beschwerdeführer sind jedoch konkret an der Lösung ihres aktuellen Problems interessiert.

Es ist es nicht immer leicht abzuschätzen, welchen Beitrag die Leitsätze zur Lösung eines Konfliktes geleistet haben. Oft laufen mehrere Bemühungen gleichzeitig, wie in einem Fall in Guatemala, in den eine südkoreanische Textilfirma verwickelt war. Hier reagierte die koreanische Kontaktstelle nur sehr schwerfällig, ausschlaggebend für die Einigung über die Gewerkschaftsfrage war die Androhung der guatemaltekischen Regierung, dem Unternehmen andernfalls die Exportlizenz zu entziehen. Mitunter reicht es sogar aus, nur mit dem Vorbringen einer Beschwerde zu drohen, um das Unternehmen zum Einlenken zu bewegen. In anderen Fällen kann die Existenz der Beschwerde auch für Pressearbeit oder die Ansprache von Parlamentariern genutzt werden, falls das Verfahren über die Kontaktstelle allein nicht zu einer Lösung führt. Dass sich vor Ort aber wirklich etwas verändert, ist nicht immer gewährleistet. Denn NGOs erwarten mehr als nur ein Bekenntnis in der Abschlusserklärung, dass ein Unternehmen jetzt die Leitsätze kennt und sich in Zukunft daran halten wird. Für die Betroffenen sind Verbesserungen ihres konkreten Problems erforderlich. Zudem müssen die in einem erfolgreichen Vermittlungsverfahren zugesagten Schritte auch umgesetzt werden, ein Monitoring ist dafür bislang nicht vorgesehen.

NGOs und Gewerkschaften sammeln seit einigen Jahren Erfahrungen mit der Umsetzung der Leitsätze und haben dazu auch Listen über die vorgebrachten Fälle erstellt. Seit 2004 führt die OECD - nach langem Drängen von TUAC und NGOs - ebenfalls eine Liste, die derzeit jedoch mit gut 40 Fällen nur ungefähr die Hälfte der existierenden Beschwerden

¹² Als Beispiel siehe das Statement niederländischer NGOs zu einem Fall über Coltan-Handel aus dem Kongo: www.oecdwatch.org/416.htm.

enthält.¹³ Dagegen sind die Informationen von NGOs und TUAC viel ausführlicher. Die Kontaktstellen müssen hier noch transparenter werden und konsistentere Informationen bereitstellen.

Vielfach hängt also die Umsetzung der Leitsätze und die Bearbeitung von Beschwerdefällen erheblich vom Engagement der einzelnen Kontaktstellen ab. So kann die Ansiedlung der Kontaktstelle im Referat für Auslandsinvestitionen, insbesondere auch in Ländern des Südens, zu Interessenkonflikten und zur Blockierung von Beschwerden führen, wenn die Regierungsabteilung einerseits ausländische Investoren anlocken soll, andererseits dieselben Unternehmen aber in Beschwerdefälle verwickelt sind. Trotz der Forderung nach funktioneller Äquivalenz gibt es bislang große Unterschiede bezüglich Autorität, Unabhängigkeit, Finanzierung und Qualität der Arbeit der Kontaktstellen. Um hier Verbesserungen zu bewirken, haben NGOs kürzlich die Einführung eines Peer Review-Prozesses¹⁴ gefordert. Dieser bereits in anderen OECD-Bereichen wie z.B. der Antikorruptionskonvention erfolgreich praktizierte Mechanismus bedeutet eine gegenseitige Bewertung und Kontrolle der einzelnen Kontaktstellen und übt somit Druck aus hinsichtlich einer besseren Umsetzung der Leitsätze.

5. Umsetzung in Deutschland¹⁵

In Deutschland ist die Kontaktstelle im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) in der Unterabteilung für Auslandsinvestitionen

¹³ *OECD*, 2004 Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2004, S. 49ff.

¹⁴ Diese Forderung wurde auf der internationalen OECD-Watch-Konferenz "Putting the OECD Guidelines for MNEs into practice. The Guidelines as an instrument for implementing CSR" am 01.04.05 erhoben, Konferenzdokumentation siehe <http://www.oecdwatch.org/436.htm>.

¹⁵ Ausführlicher zur Arbeit der deutschen Kontaktstelle, des Arbeitskreises OECD-Leitsätze und zu den in Deutschland vorgebrachten Fällen: *Heydenreich*: Die Umsetzung der OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen in Deutschland. Erschienen in: Forum Menschenrechte und VENRO, Unternehmensverantwortung zwischen Dialog und Verbindlichkeit. NRO-Standortbestimmung nach 5 Jahren Diskussion an ‚Runden Tischen‘. Dokumentation des Workshops vom 7. Dezember 2004 in Bonn, 2005, S. 21-26.

angesiedelt. Ergänzend zur Kontaktstelle gibt es seit 2002 einen Arbeitskreis OECD-Leitsätze, den das BMWA ca. zweimal pro Jahr einberuft. Das Gremium setzt sich aus Vertretern verschiedener Ministerien (neben BMWA auch das Auswärtige Amt und das Entwicklungs-, Umwelt- Justiz- und Finanzministerium), den Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen zusammen. Die gleichberechtigte Beteiligung von NGOs ist nach anfänglich heftigen Diskussionen inzwischen (leider nicht verbrieft) Praxis. Der Arbeitskreis behandelt die vorliegenden Beschwerdefälle und diskutiert Fragen zu den Leitsätzen. Jedoch ist der Einfluss auf das Agieren der Kontaktstelle sehr begrenzt bzw. hat das Gremium gegenüber der Kontaktstelle keine Weisungsbefugnis oder irgendeine Art von Anhörungsverpflichtung.

Bislang wurden in der deutschen Kontaktstelle acht Beschwerden gegen multinationale Konzerne vorgebracht: Gegen BP, TotalFinaElf, Adidas, die WestLB, die Continental AG und die Bayer AG sowie gegen die im UN-Panel-Bericht zum Kongo aufgeführten deutschen Firmen H.C.Starck und Karl-Heinz Albers. Sieben dieser Beschwerden wurden von NGOs wie Greenpeace, Germanwatch oder der Kampagne für saubere Kleidung eingereicht, einen Fall hat der DGB vorgebracht und zum Kongo liegt erstmals Beschwerde von einer Firma vor. Drei dieser Fälle beziehen sich auf Umweltfragen, insbesondere geht es um Erdölförderung und den Öltransport in Russland, von Georgien in die Türkei oder durch Ecuador. Bei den gegen Continental, Adidas und Bayer vorgebrachten Beschwerden handelt es sich um Arbeitsrechtsverletzungen, vor allem um Gewerkschaftskonflikte und Kinderarbeit. Im Zusammenhang mit den Konflikten im Kongo werden Menschenrechtsverletzungen und die Verstrickung der Firmen in den Bürgerkrieg angeklagt.

Ein Fall ist in Deutschland bislang abgeschlossen worden: die Beschwerde der Kampagne für saubere Kleidung gegen Adidas. Die Kontaktstelle hat zu diesem Fall eine Abschlusserklärung veröffentlicht. Darin konnte jedoch nicht die Lösung des Falles bekannt gegeben werden sondern nur die Tatsache, dass sich beide Seiten nicht auf eine gemeinsame Darstellung der Fakten einigen konnten. Eine Verurteilung des Unternehmens gab es ebenso wenig wie eine Recherche des Falles seitens der NKS. Die Beschwerdeführer haben das Verfahren in einem eigenen Statement bewertet und unter anderem kritisiert, dass die Leitsätze keine Möglichkeit

für ein Revisionsverfahren, z.B. über einen parlamentarischen Ombudsmann, bieten.¹⁶

Die von Germanwatch gegen Continental eingereichte Beschwerde wurde zur Behandlung nach Mexiko weitergeleitet. Der Fall ereignete sich in Mexiko und nach den verfahrenstechnischen Anleitungen war somit die mexikanische Kontaktstelle zuständig. Die deutsche NKS leistete zwar unterstützende Amtshilfe, aber in Mexiko gab es kaum Aktivitäten und keine Vermittlungsbemühungen in dem Fall. Inzwischen kam es außerhalb des OECD-Verfahrens zu einer erfolgreichen Lösung des Problems.

Strittig waren in Deutschland insbesondere Diskussionen zur Reichweite der Leitsätze in Bezug auf Zulieferer, Handelsbeziehungen und Kredite. Diese führten dazu, dass die Kontaktstelle zwei von Greenpeace eingereichte Fälle gegen TotalFinaElf und gegen die WestLB wegen eines angeblich fehlenden ‚investment nexus‘ ablehnte. Hier besteht keine Einheitlichkeit zwischen den Kontaktstellen, denn die niederländische Kontaktstelle erforderte kürzere Handelsvertragslaufzeiten für eine mögliche Akzeptanz eines Falles und die belgische Kontaktstelle nahm Beschwerden gegen Kredite von Banken ohne eine Prüfung des ‚investment nexus‘ an.

Weiterhin wurde in Deutschland immer wieder die Vertraulichkeit der Fälle diskutiert. Sowohl die Pressearbeit bei der Einreichung von Beschwerden war Anstoß für diese Debatte als auch parallele Aktivitäten, wenn sich ein Fall (wie im Beispiel Mexiko) verzögerte und weiterer Druck auf das Unternehmen erforderlich war. Zudem haben NGOs wiederholt die geringe Bekanntheit der Leitsätze und die intensive Werbung für den Global Compact kritisiert. Proaktivere Kontaktstellen wie die Australische NKS stellen ein positives Vorbild dar: mit einer ausführlichen Webseite wird für die Leitsätze geworben und die eigene Arbeit wird transparenter dargestellt, indem der Jahresbericht auf der Webseite erscheint.

6. Leitsätze weiterentwickeln und verbindlicher machen

Neben einer stärkeren Bekanntmachung und Durchsetzung der Leitsätze fordern NGOs auch deren Weiterentwicklung. Ein Ansatzpunkt ist die inhaltliche Ausweitung der Leitsätze, z.B. durch die Einbeziehung bisher

¹⁶ Vollständiges Statement unter www.suedwind-institut.de/3-020-27.htm.

fehlender Aspekte wie existenzsichernder Löhne, die Lobbyarbeit von Unternehmen und das Verhalten in Konfliktgebieten.

Um dagegen die Leitsätze in ihrer derzeitigen Form wirksamer zu gestalten, muss der schwache Sanktionsmechanismus gestärkt werden. NGOs und Gewerkschaften fordern deshalb eine stärkere Kopplung der Leitsätze an Instrumente zum Beispiel der Außenwirtschaftsförderung. Wie dies aussehen kann, zeigen die Niederlande, die bei der Vergabe von Exportkrediten und Investitions Garantien von ihren Unternehmen erwarten, sich schriftlich zur bestmöglichen Umsetzung der Leitsätze zu verpflichten.¹⁷ Deutschland empfiehlt bislang nur bei Investitions Garantien die Einhaltung der Leitsätze, lehnt jedoch sowohl eine Verpflichtung darauf als auch eine Ausweitung auf Exportkredite ab. Dies würde aus Sicht der Kontaktstelle an die Grenzen der Leitsätze stoßen und deren freiwilligen Charakter untergraben. Zwar sind die Leitsätze in der Tat nur Empfehlungen an die Unternehmen, aber die Regierungen haben sich zu deren Umsetzung verpflichtet. Sie sollten deshalb ihre eigenen Instrumente nutzen, um den Leitsätzen zu mehr Wirksamkeit zu verhelfen. Kein Unternehmen ist zur Beantragung von Hermesbürgschaften verpflichtet.

Zu begrüßen ist, dass sich die Global Reporting Initiative, eine Multi-Stakeholder-Initiative zur Unternehmensberichterstattung, auf die OECD-Leitsätze bezieht und diese im Rahmen ihrer Aktivitäten operationalisiert hat. Solange dies zu keiner einschränkenden Interpretation der Leitsätze führt, kann ein solches Berichtswesen zu einem verstärkten Wirksamwerden der Leitsätze bei den Unternehmen beitragen. Auch Investmentunternehmen können den OECD-Leitsätzen in der Praxis zu mehr Bedeutung verhelfen, wie das Beispiel des britischen Insight Investment: Liegt eine Beschwerde gegen ein Unternehmen vor, in das Insight Investment investiert hat, versucht das Finanzinstitut über seine Einflussmöglichkeiten das Unternehmen zu einer schnellen und einvernehmlichen Lösung des Falles zu bewegen.

Ebenso beziehen sich auch die im August 2003 verabschiedeten UN Normen für transnationale Unternehmen¹⁸ auf die OECD-Leitsätze und stellen

¹⁷ Eine Übersicht über die Initiativen verschiedener Länder findet sich im aktuellen Jahresbericht zu den OECD-Leitsätzen: *OECD, 2004 Annual Report of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, 2004, S. 16-17.

¹⁸ UN Normen zur menschenrechtlichen Verantwortung von Transnationalen Konzernen und anderen Wirtschaftsunternehmen, ausführlicher dazu der Beitrag von Elisabeth Stroscheidt in dieser Publikation.

damit eine wichtige Verbindung zu neuen Entwicklungen in der Unternehmensregulierung dar.

7. Ausblick

Die OECD-Leitsätze sind unter den derzeit existierenden internationalen Ansätzen zur Unternehmensregulierung das potenziell wirksamste Instrument: Insbesondere aufgrund des Beschwerdeverfahrens, des inhaltlich umfassenden Charakters, der Gültigkeit für alle Unternehmen aus den Unterzeichnerstaaten und der Einbeziehung der Regierungen. Während NGOs und Gewerkschaften die Leitsätze nutzen und versuchen, sie verbindlicher zu gestalten, betonen die Wirtschaftsverbände und die Kontaktstellen immer wieder die Freiwilligkeit dieses Instrumentes. Diese erscheint ihnen auch ausreichend,¹⁹ während die Rechte der Unternehmen verbindlich festgelegt werden müssten – wie die jüngsten Bemühungen für Investitionsverhandlungen im Rahmen der WTO oder die vielen bilateralen Investitionsabkommen zeigen.

Auch wenn die Erfahrungen der ersten fünf Jahre nach der Revision der Leitsätze im Jahr 2000 keinen Grund zu grenzenlosem Optimismus bieten, werden NGOs die OECD-Leitsätze weiterhin nutzen und prüfen, inwiefern dieses Instrument in konkreten Fällen eine Verbesserung vor Ort bewirken kann. Dabei werden NGOs die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Instruments immer wieder thematisieren. Wichtigste Punkte sind neben der geringen Verbreitung der Leitsätze derzeit die Frage der Zulieferbeziehungen bzw. des ‚investment nexus‘, die Vertraulichkeitsproblematik, die fehlende Recherchetätigkeit der Kontaktstellen und langwierige Verfahren sowie die geringe Bereitschaft zu Erklärungen über eine Verletzung der Leitsätze bei erfolglosen Vermittlungsverfahren und der generell schwache Sanktionsmechanismus.

NGOs werden sich weiterhin für eine Verbesserung des Instrumentes einsetzen, parallel jedoch auch die Entwicklung verbindlicherer Instrumente wie z.B. der UN-Normen für Unternehmen vorantreiben. Denn auch bei vollständiger Umsetzung könnten die OECD-Leitsätze aufgrund von inhaltlichen und methodischen Lücken nicht jedes unternehmerische Fehlverhalten aus der Welt schaffen. Insgesamt ist auch nicht zu erwarten, dass ein einziges Instrument die Lösung für alle Probleme bieten könnte.

¹⁹ WTO, Communication from the European Community and its Member States: Concept Paper on Development Provisions, WT/WGTI/W/140, 12.09.02.