



An die Ausschussvorsitzenden und Stellvertretenden Vorsitzenden folgender Bundestagsausschüsse:

- Arbeit und Soziales
- Auswärtiges
- Menschenrechte und humanitäre Hilfe
- Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
- Wirtschaft und Technologie
- Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
- Unterausschuss Vereinte Nationen, Internationale Organisationen und Globalisierung

Berlin, Bonn, 14.10.2010

**OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen: Empfehlungen an den Deutschen Bundestag bezüglich der Überarbeitung der Leitsätze**

Sehr geehrte/r .....,

die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind das weltweit einzige Instrument zur Förderung globaler Unternehmensverantwortung, zu dem sich alle 31 OECD-Mitgliedstaaten und 11 weitere Industrienationen verpflichtet haben. Bei der Implementierung der OECD-Leitsätze durch die Nationalen Kontaktstellen haben sich jedoch in den vergangenen zehn Jahren OECD-weit gravierende Schwächen gezeigt. Dies trifft auch auf die Arbeit der deutschen Nationalen Kontaktstelle zu.

Wegen der erkannten weitverbreiteten Schwächen der Leitsätze, insbesondere bei deren praktischer Anwendung, hat der Ministerrat der OECD im Juni 2010 eine umfassende Überprüfung und Weiterentwicklung der Leitsätze beschlossen. Die inzwischen begonnene Überarbeitung bietet den OECD-Ländern nunmehr eine Chance, die Leitsätze zu einem wirksameren Instrument der globalen Unternehmensverantwortung auszugestalten.

Eine aktive Rolle des Deutschen Bundestages bei der Überarbeitung der OECD-Leitsätze erscheint uns geboten, weil das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das für die Förderung der OECD-Leitsätze zuständig ist, aktuell die deutsche Position zur Revision der Leitsätze ohne parlamentarische und zivilgesellschaftliche Rückkoppelung vertritt. Faktisch verhandelt die im BMWi für die Umsetzung der Leitsätze federführend zuständige Nationale Kontaktstelle (NKS), die selbst im Zentrum der Kritik steht, nicht nur die Anpassung einzelner revisionsbedürftiger Leitsätze, sondern auch ihre eigene zukünftige Zuständigkeit, Kompetenz und Arbeitsweise. Da die NKS außerdem im selben Referat

angesiedelt ist, das auch für die Außenwirtschaftsförderung zuständig ist, sehen wir in diesem Verhandlungsmandat einen doppelten Interessenkonflikt.

Deshalb würden wir es sehr begrüßen, wenn sich der Deutsche Bundestag mit der Überarbeitung der Leitsätze befassen und auf die von Deutschland vertretene Position in dem Revisionsprozess der OECD-Leitsätze einwirken würde.

Beigefügt erhalten Sie einige Informationen über unsere Erfahrungen mit der Umsetzung der Leitsätze und den daraus abgeleiteten Empfehlungen an den Deutschen Bundestag.

Gerne würden wir Ihnen unsere Vorschläge für die Revision der Leitsätze in einem persönlichen Gespräch näher erläutern. Wir hoffen, dass Sie dafür zur Verfügung stehen können und werden uns wegen einer konkreten Terminvereinbarung mit Ihrem Büro in Verbindung setzen.

Mit freundlichen Grüßen,



Heinz Fuchs  
Evangelischer Entwicklungsdienst;  
Mandat von VENRO



Katharina Spieß  
Amnesty International Deutschland;  
Mandat des Forum Menschenrechte



Cornelia Heydenreich  
Germanwatch



Shirley van Buiren  
Transparency International Deutschland

**Kontakt und weitere Informationen:**

Cornelia Heydenreich, Germanwatch; Schiffbauerdamm 15, 10117 Berlin,  
heydenreich@germanwatch.org, 030/ 2888 3564

Die unterzeichnenden Personen sind Vertreter der Nichtregierungsorganisationen im Arbeitskreis OECD-Leitsätze bei der Nationalen Kontaktstelle in Deutschland.

## Überarbeitung der OECD-Leitsätze 2010/ 2011

### Gründe für die Überarbeitung

Die Überarbeitung der OECD-Leitsätze bietet die Chance, die Leitsätze zu einem wirksameren Instrument der globalen Unternehmensverantwortung auszugestalten. Nichtregierungsorganisationen weisen seit Jahren auf bestehende inhaltliche und Verfahrensdefizite hin. Auch der UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, unterstrich in seinen Berichten in den vergangenen Jahren mehrfach den Reformbedarf der OECD-Leitsätze. Er betont zunächst das Potential der OECD-Leitsätze, die bestehende Regelungslücke auf internationaler Ebene zwischen zunehmenden Rechten von Unternehmen einerseits und fehlenden korrespondierenden Pflichten andererseits zu schließen. Seines Erachtens ist jedoch der Bezug zu den Menschenrechten zu schwach und die Arbeit der Nationalen Kontaktstellen keinen hinreichenden Mindeststandards verpflichtet. Überprüfungsbedarf sieht er auch bezüglich des häufig sehr eng interpretierten Geltungsbereichs der Leitsätze wie z.B. die Einschränkung auf Direktinvestitionen („Investment Nexus“) sowie fehlender Konsequenzen und Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen die Leitsätze. Die Berichte des Sonderbeauftragten erfahren sowohl vom UN-Menschenrechtsrat als auch von der offiziellen Vertretung der Sozialpartner (BIAC und TUAC) bei der OECD große Wertschätzung.

Auch die Empfehlungen des deutschen CSR-Forums vom Juli 2010 weisen auf die Notwendigkeit einer Überarbeitung sowie einer verbesserten Umsetzung der OECD-Leitsätze hin. Dort heißt es: „Die Bundesregierung sollte die Weiterentwicklung der OECD-Leitsätze fördern und dazu alle relevanten Stakeholder konsultieren. Dabei sollte sie Verbesserungen hinsichtlich des Inhalts der Leitsätze und ihrer Anwendungsbreite vorantreiben. Ebenso sollte sie die prozedurale Ausgestaltung, die institutionelle Verankerung, Ausstattung und Arbeitsweise der Nationalen Kontaktstellen (NKS) prüfen.“ Die Kopplung der OECD-Leitsätze an die Vergabe staatlicher Exportkredite, Hermes-Bürgschaften und weitere staatliche Unterstützungsmaßnahmen für ausländische Direktinvestitionen und Außenhandel wird vom CSR-Forum mehrheitlich unterstützt.

### Die Themen der Überarbeitung

Die OECD-Staaten haben sich unter Einbeziehung der Stakeholder auf eine umfangreiche Liste von Themen für die Überarbeitung der Leitsätze geeinigt. Nach unserer Einschätzung spielen die folgenden Themen für die Effektivität der Leitsätze eine Schlüsselrolle:

- **Die Nationalen Kontaktstellen: Institutionelle Anbindung, Organisation und Aufgaben:** Alle Unterzeichnerländer der OECD-Leitsätze müssen eine Nationale Kontaktstelle einrichten, die deren Einhaltung fördern soll und Beschwerden über Missachtungen der Leitsätze behandelt. Die Kontaktstellen arbeiten – trotz des vorgeschriebenen Gleichwertigkeitsgebotes – bislang in unterschiedlichen Strukturen auf sehr unterschiedlichem Qualitätsniveau. Insbesondere bei Entscheidungen über die Annahme und Bearbeitung von Beschwerdefällen erwiesen sich die Einschätzungen und Arbeitsweisen der Kontaktstellen häufig uneinheitlich, teilweise beliebig und daher unberechenbar. So konstatierte die britische Kontaktstelle 2008 in ihrer Abschlusserklärung explizit eine Verletzung der OECD-Leitsätze bei einem Unternehmen, welches Rohstoffe aus Kriegsgebieten in der Demokratischen Republik Kongo bezogen hatte und damit gegen Menschenrechte verstieß.

Nach bisheriger Praxis wäre eine solche Beschwerde in Deutschland gar nicht erst angenommen, sondern wegen eines fehlenden „investment nexus“ abgelehnt worden. Eine derartige enge Auslegung der OECD-Leitsätze hat die deutsche Kontaktstelle beim Öl-für-Lebensmittel-Korruptionsfall eingenommen und eine Beschwerde gegen 57 deutsche Unternehmen abgelehnt, obwohl diese laut einer UN-Studie in den Korruptionsskandal im Irak involviert gewesen sein sollten. Ebenso hatte die deutsche NKS eine Beschwerde wegen Umwelt- und Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit dem Erdölimport aus Russland mit dem Hinweis abgelehnt, es handele sich nur um Handelsgeschäfte. Aber auch in anderen Fragen interpretiert die deutsche NKS die Leitsätze sehr eng und nimmt bei der Ablehnung von Beschwerden in zehn von 16 Fällen weltweit den Spitzenplatz ein.

Deshalb halten wir die Vereinbarung von verbindlichen Vorgaben für die Sicherstellung von unabhängigen Kontaktstellen sowie Mindeststandards für ihre Arbeitsweise und nicht zuletzt die Schaffung einer Aufsichtsstruktur für die NKS als unabdingbare Schritte zur Erreichung eines wirksamen Instrumentes für weltweite Unternehmensverantwortung.

Der Revisionsprozess bietet zudem die Chance, den OECD-Leitsätzen endlich zu mehr Wirksamkeit zu verhelfen. Bislang verfügt das Instrument über keinerlei Sanktionsmechanismen, die bei einem Verstoß gegen die Leitsätze eingesetzt werden könnten. Eine denkbare Maßnahme könnte darin liegen, Unternehmen, die gegen die Leitsätze verstoßen haben, für einen bestimmten Zeitraum von staatlichen Förderinstrumenten wie Exportbürgschaften auszuschließen.

Weltweit halten Nichtregierungsorganisationen (NRO) wirksame Verfahrensregeln als den wesentlichen Hebel für eine Verbesserung der Effektivität der Leitsätze. So hat z.B. das internationale NRO-Netzwerk OECD Watch im Oktober 2010 ein 20-Punkte-Papier mit Empfehlungen zu den Verfahrensfragen erarbeitet.

- **Reichweite der Leitsätze inklusive Zulieferbeziehungen:** Die Überarbeitung der OECD-Leitsätze im Jahr 2000 erweiterte deren Reichweite unter bestimmten Voraussetzungen auch auf Zulieferbeziehungen. Damit hat die OECD deutlich gemacht, dass Unternehmen auch eine Verantwortung für die Einhaltung der Standards der OECD-Leitsätze bei ihren Zulieferern tragen. Der für die Interpretation der OECD-Leitsätze zuständige Investitionsausschuss der OECD schränkte 2003 die Reichweite der Leitsätze durch missverständliche Ergänzungen jedoch wieder ein. Er erklärte einen sogenannten „Investment Nexus“, also einen – nicht näher definierten – Investitionsbezug, zur Voraussetzung für die Geltung der Leitsätze. Dies schränkt die Wirkungsbreite der Leitsätze erheblich ein und widerspricht unseres Erachtens auch ihrer Grundintention.

Mit der Begründung eines fehlenden „investment nexus“ lehnte die deutsche NKS vier Beschwerden ab, die Fehlverhalten im Rahmen von Handelsgeschäften oder Finanzdienstleistungen anzeigten. Es muss in den revidierten Leitsätzen eindeutig klargestellt werden, dass die OECD-Leitsätze für alle Geschäftstätigkeiten von Unternehmen gelten und nicht auf das Vorliegen eines „Investment Nexus“ reduziert werden dürfen.

- **Menschenrechte:** Die für ein verantwortliches Unternehmenshandeln so wichtigen Menschenrechte kommen in den Leitsätzen bisher zu kurz. Bislang verlangt nur das allgemeine Grundsatzkapitel, dass Unternehmen die Menschenrechte der von ihrer

Tätigkeit betroffenen Personen respektieren sollen, soweit dies den internationalen Verpflichtungen des Gastlandes entspricht. Diese einschränkende Formulierung ist unzureichend und widerspricht dem international bestehenden Konsens über die Verantwortung von Unternehmen: Sie müssen in ihren Tätigkeiten alle Menschenrechte achten. Die anstehende Überarbeitung der OECD-Leitsätze bietet die Chance, den Menschenrechten auch innerhalb der Leitsätze die ihnen zustehende Bedeutung zu geben und sie auch in einem eigenen Kapitel zu konkretisieren.

### **Stand der Überarbeitung und Position der deutschen Kontaktstelle**

Die OECD und ihre Mitgliedsstaaten haben bereits mit den Beratungen zu den oben genannten drei Bereichen der Leitsätze begonnen. Die Nationalen Kontaktstellen haben diese Themen in der ersten Oktoberwoche debattiert und dazu auch die Stakeholder konsultiert. Weitere Konsultationen zu diesen und weiteren Themen werden Mitte Dezember (13.-17.12.) in Paris stattfinden, für 2011 sind die Termine derzeit noch nicht festgelegt. Die OECD plant die Verabschiedung der überarbeiteten Leitsätze für den Sommer 2011.

In den Verhandlungen zur Revision der Leitsätze in Paris vertritt die deutsche NKS die Position der Bundesrepublik. Daher zählt die Bundesregierung momentan zu den Staaten, die einer Überarbeitung der OECD-Leitsätze skeptisch gegenüber stehen und einen möglichst raschen Abschluss des Revisionsprozesses fordern. Eine veränderte Arbeitsweise der Nationalen Kontaktstellen hält sie nicht für erforderlich. Bezüglich der Reichweite der Leitsätze vertritt sie die Auffassung, dass Beschwerden im Zusammenhang mit Handelsgeschäften nicht zulässig seien. Die Schaffung eines eigenen Menschenrechtskapitels innerhalb der OECD-Leitsätze wird von der NKS unterstützt.

### **Empfehlungen an den Deutschen Bundestag**

Nach den bisherigen Erfahrungen mit der Arbeit der deutschen Kontaktstelle halten die im Arbeitskreis der NKS für die OECD-Leitsätze mitwirkenden NRO die Interpretation der deutschen NKS zur Reichweite der Leitsätze sowie ihre institutionelle Anbindung und Arbeitsweise für dringend reformbedürftig. Auf diese Schlüsselthemen sollte sich die deutsche Debatte zur Überarbeitung der Leitsätze konzentrieren.

Daher würden wir es sehr begrüßen, wenn sich der Deutsche Bundestag der Überarbeitung der Leitsätze annehmen würde. Der Bundestag sollte im Rahmen des Revisionsprozesses der OECD-Leitsätze:

- Vertreter des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie in die relevanten Ausschüsse einladen und sich über den Überarbeitungsprozess informieren lassen sowie die Stakeholder und unabhängige Experten bezüglich deren Einschätzung zum Überarbeitungsprozess konsultieren.
- darauf hinwirken, dass die Überarbeitung der OECD-Leitsätze dazu genutzt werden sollte, die Institutionen und Methoden zur Förderung der Einhaltung der Leitsätze, insbesondere die Nationalen Kontaktstellen, zu stärken und auf hohem Niveau zu vereinheitlichen, die Reichweite der Leitsätze zu erhöhen und die menschenrechtliche Verantwortung der Unternehmen genauer zu definieren.
- sich nach Abschluss der Überarbeitung der OECD-Leitsätze für eine entsprechende Umsetzung der neuen Leitsätze in Deutschland einsetzen, unter anderem auch bezüglich der Kopplung der OECD-Leitsätze an nationale Instrumente der Außenwirtschaftsförderung und des öffentlichen Beschaffungswesens.

### **Weiterführende Literatur**

- OECD: “Terms of reference for an update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises”, Mai 2010, <http://www.oecd.org/dataoecd/61/41/45124171.pdf>
- Professor John Ruggie: “Updating the Guidelines for Multinational Enterprises discussion paper”, Juni 2010, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/35/45545887.pdf>
- OECD Watch: “10 Years On. Assessing the contribution of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises to responsible business conduct”, Juni 2010  
[http://oecdwatch.org/publications-en/Publication\\_3550](http://oecdwatch.org/publications-en/Publication_3550)
- Germanwatch, Misereor und Transparency International Deutschland: „Deutschland ‚Weltmeister‘ im Ablehnen von OECD-Beschwerdefällen. Germanwatch, Misereor und Transparency fordern Umdenken bei Unternehmensverantwortung“, Juni 2010:  
<http://www.germanwatch.org/presse/2010-06-30.htm>
- Germanwatch und Misereor: „Für sozial gerechtes und ökologisches Wirtschaften. Die Chance der Überarbeitung der OECD-Leitsätze nutzen“, Ausgabe Weitblick 4/2010:  
<http://www.germanwatch.org/zeitung/2010-4.htm>