



OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen aktiv umsetzen – Die Arbeit der Nationalen Kontaktstelle in Deutschland stärken

Empfehlungen an den Deutschen Bundestag

- Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union
- Ausschuss für Arbeit und Soziales
- Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
- Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
- Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
- Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
- Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
- Auswärtiger Ausschuss

Inhalt

Zusammenfassung	S. 2
Wichtigste Empfehlungen an den Bundestag	S. 2
OECD-Leitsätze als ein Instrument für Unternehmensverantwortung	S. 3
Kontaktstellen als nationale Umsetzungsinstanz	S. 3
Parlament und OECD-Leitsätze	S. 3
<i>Die OECD-Leitsätze im Deutschen Bundestag</i>	S. 3
<i>Die OECD-Leitsätze auf EU-Ebene sowie in anderen nationalen Parlamenten</i>	S. 4
Die Nationale Kontaktstelle in Deutschland	S. 6
<i>Beschwerdefälle in Deutschland</i>	S. 7
<i>Beispiele deutscher Beschwerdefälle</i>	S. 8
Die deutsche Kontaktstelle im „Peer Vergleich“	S. 9
Empfehlungen an den deutschen Bundestag	S. 11
Unterzeichner	S. 12

OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen aktiv umsetzen – Die Arbeit der Nationalen Kontaktstelle in Deutschland stärken

Empfehlungen an den Deutschen Bundestag

Zusammenfassung

Im Rahmen der Globalisierung der Wirtschaft nehmen die Bedeutung und der weltweite Einfluss von multinationalen Unternehmen zu. Insbesondere Entwicklungsländer sind von der Einflussnahme und häufig auch von den negativen Folgen der Tätigkeit von transnationalen Konzernen betroffen. Bislang existieren jedoch keine ausreichenden Instrumente auf internationaler Ebene, die Unternehmen zur Einhaltung von Menschenrechten sowie von international vereinbarten sozialen und ökologischen Standards verpflichten.

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind das derzeit am weitesten gehende Instrument zur weltweiten Unternehmensverantwortung. Darin empfehlen die Unterzeichnerstaaten ihren Unternehmen die Einhaltung von grundlegenden Standards. Bei Verletzungen der Leitsätze können Beschwerden gegen die Unternehmen vorgebracht werden.

Mit der Unterzeichnung der Leitsätze haben sich die Regierungen verpflichtet, Nationale Kontaktstellen für die OECD-Leitsätze einzurichten. Diese Kontaktstellen sollen die Einhaltung der Leitsätze fördern. In Deutschland ist die Nationale Kontaktstelle beim Ministerium für Wirtschaft und Technologie angesiedelt. Seit der Revision der Leitsätze im Jahr 2000 wurden in Deutschland neun Beschwerdefälle eingereicht.

Nichtregierungsorganisationen (NGOs) halten umfassende Verbesserungen an der Arbeit der deutschen Kontaktstelle, insbesondere bei der Bekanntmachung der Leitsätze, bei der Bearbeitung von Beschwerdefällen und der Transparenz der Arbeit der Kontaktstelle für erforderlich. Im Vergleich mit Nationalen Kontaktstellen anderer Länder lassen sich konkrete Schritte für eine Verbesserung der Arbeit der deutschen Kontaktstelle aufzeigen.

Der Bundestag sollte nach Ansicht der unterzeichnenden NGOs eine aktive Rolle spielen, um die von Deutschland eingegangene internationale Verpflichtung zur Einhaltung der Leitsätze zu gewährleisten. Insbesondere sollte er die Rechenschaftspflicht der Kontaktstellen einfordern. Vor dem Hintergrund von Aktivitäten in anderen Ländern und der Kenntnis der Arbeit anderer Kontaktstellen geben die unterzeichnenden NGOs mit dem vorliegenden Papier Empfehlungen an das deutsche Parlament, wie die Einhaltung der Leitsätze in Deutschland gestärkt werden kann.

Wichtigste Empfehlungen an den Bundestag

Der Deutsche Bundestag sollte insbesondere:

- die OECD-Leitsätze stärker in seine Arbeit einbeziehen und dafür Sorge tragen, dass die deutsche Nationale Kontaktstelle die Einhaltung der OECD-Leitsätze aktiv fördert. Dazu sollte der Bundestag den Jahresbericht der Nationalen Kontaktstelle in Deutschland beraten und ein unabhängiges Monitoringverfahren für die Arbeit der Nationalen Kontaktstelle etablieren.
- sich für die Schaffung einer nationalen Überprüfungsinstanz für OECD-Beschwerdefälle einsetzen. Diese sollte bei kontroversen Entscheidungen der Kontaktstelle oder bei prozeduralen Unzulänglichkeiten die strittigen Fragen aufgreifen.
- die Einhaltung der OECD-Leitsätze durch die Schaffung von Anreizstrukturen fördern. Um dies zu gewährleisten, sollten die Leitsätze an andere staatliche Instrumente (wie öffentliches Beschaffungswesen sowie staatlich geförderte Exportkredit- oder Investitions Garantien) gekoppelt werden.

OECD-Leitsätze als ein Instrument für Unternehmensverantwortung

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind das derzeit am weitesten gehende Instrument zur weltweiten Unternehmensverantwortung, das von Regierungen getragen wird. Die 30 OECD-Mitgliedsländer und die 9 weiteren Unterzeichnerstaaten¹ haben sich mit dem Ratsbeschluss von 2000 dazu verpflichtet, die Einhaltung der Leitsätze zu fördern. In zehn Kapiteln richten die Regierungen Empfehlungen an die Unternehmen, die auf oder von ihrem Territorium aus tätig sind. Für diese Konzerne sind die OECD-Leitsätze weltweit gültig und beziehen sich auch auf ihre Zulieferer und Unterauftragnehmer. Die Leitsätze umfassen viele Bereiche unternehmerischen Handelns und schließen die Menschenrechte, Arbeitnehmerrechte, Umweltschutz, Korruptionsbekämpfung, Verbraucherinteressen, Offenlegung von Informationen, Wissenschaft und Technologietransfer sowie Wettbewerbs- und Steuerfragen ein.

Kontaktstellen als nationale Umsetzungsinstanz

Mit dem OECD-Ratsbeschluss zu den OECD-Leitsätzen haben sich die Mitgliedsstaaten verpflichtet, eine Nationale Kontaktstelle (NKS) zur Umsetzung der eingegangenen Vereinbarungen einzurichten. Deren Aufgaben sind in den Verfahrenstechnischen Anleitungen zu den OECD-Leitsätzen festgeschrieben. Die Kontaktstellen sollen die Einhaltung der Leitsätze fördern und sind vor allem für die Bekanntmachung und Verbreitung der Leitsätze sowie für die Bearbeitung von Beschwerdefällen zuständig. Verstößt ein Konzern gegen die Leitsätze, kann jede „interessierte Partei“ (in der Praxis vor allem Gewerkschaften und NGOs) bei der Kontaktstelle eine Beschwerde vorbringen. Die Kontaktstelle prüft die Beschwerde und leitet gegebenenfalls ein Vermittlungsverfahren ein. Kommt es zu keiner einvernehmlichen Lösung, soll die Kontaktstelle eine öffentliche Erklärung abgeben und Empfehlungen zur Einhaltung der Leitsätze aussprechen. Jährlich berichtet die Kontaktstelle dem Investitionsausschuss der OECD über ihre Arbeit. Gemäß den Verfahrenstechnischen Anleitungen der Leitsätze soll die Arbeit der Kontaktstellen den Schlüsselkriterien der Sichtbarkeit, Zugänglichkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht entsprechen. Die Regierungen sollen die „funktionelle Äquivalenz“ der Kontaktstellen sicherstellen, für die institutionelle Ausgestaltung haben sie jedoch einen gewissen Spielraum.

Parlament und OECD-Leitsätze

Die OECD-Leitsätze sehen für die Parlamente eine konkrete Rolle vor. So wird in den Erläuterungen zu den Verfahrenstechnischen Anleitungen² angeregt, dass die Rechenschaftspflicht der Nationalen Kontaktstellen auch über die Parlamente geleistet werden kann.³ Damit würden die Parlamente auch ihrer Kontrollfunktion von Regierungshandeln nachkommen.

Die OECD-Leitsätze im Deutschen Bundestag

Der deutsche Bundestag hat sich bislang vor allem zu strukturellen Fragen in Bezug auf die OECD-Leitsätze geäußert. In zwei Beschlüssen zur Menschenrechtspolitik der

¹ Argentinien, Brasilien, Chile bereits seit 2000 sowie in der Folgezeit Estland, Israel, Lettland, Litauen, Rumänien und Slowenien.

² BMWi, 2001: „Dokumentation: Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Neufassung 2000.“ S. 53.

³ ebd.: „Auf nationaler Ebene könnte den Parlamenten eine Rolle hierbei zufallen. [...] Jährliche Berichte und Jahrestagungen der Nationalen Kontaktstellen bieten Gelegenheit zum Erfahrungsaustausch und zur Förderung empfehlenswerter Umsetzungsmaßnahmen.“

Bundesrepublik hat der Bundestag 2002 und 2003 eine interministerielle Struktur der Nationalen Kontaktstelle sowie die Beteiligung von Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen gefordert.⁴

Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur Globalisierung der Weltwirtschaft hat 2002 in ihrem Abschlussbericht die „ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung der Nationalen Kontaktstelle beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie“ gefordert, „damit diese verstärkt Maßnahmen zur Erhöhung der Bekanntheit und zur Anwendung dieser Richtlinien ergreifen kann“.⁵

Der Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestages hat in seiner Anhörung „Die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen im Kontext von Gewaltökonomien in Afrika“ die geladenen Experten zu den OECD-Leitsätzen befragt und deren Einschätzungen im Wortprotokoll dokumentiert.⁶ Demnach sollten die Kontaktstellen proaktiver agieren, insbesondere bei den Kongo-Beschwerdefällen. Zudem sollten die Kontaktstellen transparenter arbeiten und ihre Arbeit sollte durch parlamentarische Ausschüsse kontrolliert werden.⁷

Alle hier aufgeführten Forderungen des Deutschen Bundestages zur verbesserten Einhaltung der OECD-Leitsätze in Deutschland wurden bislang jedoch nicht umgesetzt.

Die OECD-Leitsätze auf EU-Ebene sowie in anderen nationalen Parlamenten

Im Unterschied zur überwiegenden Zurückhaltung in Deutschland gab es in einigen nationalen Parlamenten sowie im EU-Parlament innerhalb des vergangenen Jahres eine z.T. intensive Debatte zu den OECD-Leitsätzen und eine Reihe von Stellungnahmen und Berichten.

EU-Ebene

Das EU-Parlament hat in seiner Entschließung vom 15. November 2005 zur Sozialen Dimension der Globalisierung unter Punkt 34 Vorschläge zur Förderung der Umsetzung der OECD-Leitsätze vorgebracht. Das EU-Parlament unterstützt das Vorhaben, die Leitsätze in bilaterale Abkommen aufzunehmen und fordert eine weitere Sensibilisierung für bestehende Instrumente wie die OECD-Leitsätze.⁸ Damit greift das EU-Parlament Positionen der EU-Kommission aus der Mitteilung zur Sozialen Dimension der Globalisierung vom 18.5.2004 auf, in der die EU-Kommission „aktiv die Anwendung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen unterstützt“, jedoch auch „weitere Anstrengungen“ fordert, um eine „strengere und einheitlichere Umsetzung dieser Leitsätze zu gewährleisten“. Insbesondere versucht die EU-Kommission, die Anwendung der Leitsätze dadurch zu fördern, dass sie in ihren bilateralen Abkommen (z.B. EU-Chile oder EU-Mercosur) darauf verweist. Zudem erwägt die EU-Kommission Schritte zur allgemeineren Verbreitung der Leitsätze, „z.B. dadurch, dass

⁴ 14/7483 (S. 9) u. 14/8406 bzw. 15/136 (S. 8) 15/495 „Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung im Rahmen der finanzpolitischen Leitlinien auf, [...] zur Stärkung der Menschenrechte in der Wirtschaft [...] darauf hinzuwirken, dass die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen umgesetzt werden und die deutsche Nationale Kontaktstelle für die Leitsätze als interministerielle Struktur eingerichtet wird, in der die Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen in allen wichtigen Fragen beteiligt werden.“

⁵ Der deutsche Bundestag (Hrsg.), 2002: „Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft“, Empfehlung 3-40, S. 184.

⁶ http://www.bundestag.de/ausschuesse/archiv15/a16/oeff_anh/040922_Afrika/index.html, Fragenkomplex 2, 4. Spiegelstrich „Wie werden die ‚OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen‘ von den Unternehmen angewandt? In welcher Weise fördern die Nationalen Kontaktstellen die Umsetzung der Leitsätze?“

⁷ http://www.bundestag.de/ausschuesse/archiv15/a16/oeff_anh/040922_Afrika/Stellungnahme_Weber_.pdf

⁸ „Entschließung des Europäischen Parlaments zu der sozialen Dimension der Globalisierung“, Bundesratsdrucksache 931/05, S. 9. Unter: https://www.umwelt-online.de/PDFBR/2005/0931_2D05.pdf „[Das Europäische Parlament...] 34. ... begrüßt die Unterstützung der Kommission für die OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen, die Maßstäbe für verantwortungsvolles Unternehmenshandeln setzen; unterstützt den Vorschlag der Kommission, die Umsetzung der Leitsätze dadurch zu fördern, dass sie Verweisungen darauf in ihre bilateralen Abkommen aufnimmt; stimmt der Kommission zu, dass eine strengere und einheitlichere Umsetzung dieser Leitsätze erforderlich ist; fordert die Kommission auf, sich weiterhin für eine Sensibilisierung für bewährte Verfahren und bestehende Instrumente wie z.B. die OECD-Leitlinien einzusetzen.“

Unterstützungsmaßnahmen wie die Gewährung von Exportkrediten von der Einhaltung der OECD-Leitsätze abhängig gemacht werden.“⁹

Im Juli 2005 hat das EU-Parlament eine Resolution zum Thema Kinderarbeit verabschiedet.¹⁰ Zum Thema Unternehmensverantwortung bezieht sich das Parlament dabei mehrfach auf die OECD-Leitsätze und fordert den EU-Rat auf, die OECD-Leitsätze zu unterstützen. Zudem fordert das Parlament eine Ausweitung der Reichweite der Leitsätze beim Thema Zulieferbeziehungen (Punkt 55). Ebenso fordert das EU-Parlament die nationalen Regierungen auf, die Umsetzung der Leitsätze zu überwachen (“to monitor”).

Britisches Parlament

Eine Arbeitsgruppe des britischen Parlaments (APPG) zur Region der Großen Seen hat in einem Bericht vom Februar 2005 die Anwendung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im Rahmen der Vorkommnisse in der DR Kongo untersucht.¹¹ Dabei hat die Arbeitsgruppe enorme Defizite bei der Implementierung der Leitsätze durch die britische Kontaktstelle festgestellt. Die APPG forderte daraufhin umfangreiche Schritte zur Verbesserung¹², u.a. höhere personelle und finanzielle Ressourcen für die Kontaktstelle, die formelle Einbeziehung des Entwicklungsministeriums und des Außenministeriums in die Arbeit der Kontaktstelle und im Falle von Verletzungen der Leitsätze klare Empfehlungen seitens der Kontaktstelle an die Unternehmen. Insbesondere fordert die Arbeitsgruppe, dass ein Komitee zur Überwachung des NKS-Prozesses geschaffen wird. In Reaktion auf diesen Bericht hat die britische Kontaktstelle im Oktober 2005 einen öffentlichen Konsultationsprozess über mögliche Verbesserungen der Verbreitung und Umsetzung der OECD-Leitsätze ausgerufen.¹³ Im Rahmen dieses Prozesses hat eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen Empfehlungen für die Nationale Kontaktstelle erarbeitet.¹⁴ Diese Vorschläge sind dem britischen Wirtschaftsministerium zur Beurteilung vorgelegt worden. Die britische Regierung hat daraufhin u.a. beschlossen, die Kontaktstelle interministeriell einzurichten, der NKS ein Steuerungsgremium voranzustellen sowie Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Bearbeitung von Beschwerdefällen einzuführen.¹⁵

Niederländisches Parlament

In den Niederlanden gab es im Herbst 2005 mehrere Diskussionen im Parlament und von Ministeriumsvertretern zu den OECD-Leitsätzen. Ausgehend vom Fünf-Jahres-Bericht des internationalen NGO-Netzwerkes OECD Watch zur Umsetzung der OECD-Leitsätze¹⁶ richteten Abgeordnete der Regierungspartei CDA, der Grünen Partei und der Arbeiterpartei mehrere Fragen zu den OECD-Leitsätzen an die niederländische Regierung.¹⁷ U.a. vor diesem Hintergrund hat die niederländische Regierung eine Untersuchung über die Funktionsweise der Nationalen Kontaktstelle initiiert. Zuvor war bereits die Frage der Reichweite der Leitsätze im Falle von Zulieferbeziehungen und insbesondere die Debatte um den sogenannten „investment nexus“ im niederländischen Parlament diskutiert worden. Die niederländische Kontaktstelle plant, im November 2006 die erarbeiteten Änderungsvorschläge im Parlament einzubringen.

⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 18.5.2004: „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die soziale Dimension der Globalisierung – der politische Beitrag der EU zu einer gleichmäßigen Verteilung des Nutzens“, S. 23.

¹⁰ EU Parliament, 5. July 2005: „Exploitation and child labour in developing countries. European Parliament resolution on the exploitation of children in developing countries, with a special focus on child labour“ (2005/2004(INI)), P6_TA-PROV(2005)0272, <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-/EP//NONSGML+TA+P6-TA-2005-0272+0+DOC+PDF+V0//EN&L=EN&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y&LSTDOC=N>, insbesondere Punkte 54-58

¹¹ http://www.appggreatlakes.org/cgi-bin/site/index.cgi?back=&pid=75&keywords=&topic=APPG_Reports – inklusive Anhängen mit der Dokumentation aller parlamentarischer Anfragen zum Thema und einer Parlamentsdebatte zu DRC Beschwerde-Fällen.

¹² ebd. S. 21

¹³ http://www.dti.gov.uk/ewt/ukncp_stakeholder_consultation.htm

¹⁴ http://www.oecdwatch.org/docs/OW_JWS_Statement_UK.pdf

¹⁵ Die vollständige Erklärung der Regierung findet sich unter http://www.oecdwatch.org/docs/OW_UK_response.pdf

¹⁶ OECD Watch, 2005: „Five years on. A Review of the OECD Guidelines and National Contact Points“, <http://www.germanwatch.org/tw/oecdw-5y.htm>.

¹⁷ Diese und folgende Diskussionen sind im aktuellen Newsletter von OECD Watch auf Englisch zusammengefasst unter www.oecdwatch.org/docs/OW_news_March_06_Eng.pdf.

Kanadisches Parlament

Im kanadischen Parlament hat der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten und Internationalen Handel einen Bericht zum sozialen und Umweltverhalten von multinationalen Unternehmen, insbesondere kanadischen Firmen, vorgelegt.¹⁸ Ein Unterausschuss für Menschenrechte und Internationale Entwicklung hatte die Thematik intensiver untersucht und u.a. konkrete Schritte zur verbesserten Umsetzung der OECD-Leitsätze gefordert. So soll die Regierung das Rahmenwerk und das Mandat der kanadischen Kontaktstelle klarstellen, formalisieren und stärken sowie deren Ressourcen aufstocken. Damit soll die Kontaktstelle in die Lage versetzt werden, auf Beschwerden in einem angemessenen Zeitraum zu reagieren, eigene Untersuchungen anzustellen und im Falle von Verletzungen der Leitsätze den Unternehmen geeignete Maßnahmen vorzuschlagen. Zudem soll die kanadische Kontaktstelle mit gleichgesinnten NKS die OECD-Leitsätze insgesamt stärken, vor allem indem die Menschenrechtsverantwortung von transnationalen Konzernen klar definiert wird. Die Einhaltung von internationalen Menschenrechtsstandards soll für Unternehmen verpflichtend werden.

Dänisches Parlament

In Dänemark existiert eine umfassende Ombudsstelle, an die sich Bürger und Organisationen bei Problemen mit Behörden wenden können. NGOs hatten die Ombudsstelle im Rahmen eines Beschwerdefalls angerufen und deren Arbeit für hilfreich befunden. Die Ombudsstelle hat in einer Grundsatzentscheidung geklärt, dass sie auch für Fragen der Arbeit der Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze zuständig ist.¹⁹ Die Arbeit der dänischen Ombudsstelle ist im „The Ombudsman Act“ festgeschrieben.²⁰

Die Nationale Kontaktstelle in Deutschland

In Deutschland ist die Nationale Kontaktstelle beim Ministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) im Referat Auslandsinvestitionen angesiedelt. Diese Instanz ist zuständig für die Bekanntmachung der OECD-Leitsätze und für die Bearbeitung von Beschwerdefällen. Ergänzend zur Kontaktstelle gibt es seit 2002 einen Arbeitskreis OECD-Leitsätze, den das BMWi einberuft. Das Gremium besteht aus Vertretern verschiedener Ministerien (neben dem BMWi auch BMAS, BMU, BMZ, AA, BMJ und BMF), den Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen. Der Arbeitskreis behandelt die vorliegenden Beschwerdefälle und diskutiert Fragen zu den Leitsätzen. Ein Einfluss auf das Handeln und die Entscheidungen der Kontaktstelle ist nicht erkennbar. Die Kompetenz und Verbindlichkeit des Arbeitskreises und sein Status im Verhältnis zur Nationalen Kontaktstelle sind bislang nicht geklärt.²¹ Zudem hat das BMWi den Arbeitskreis in den vergangenen Jahren immer seltener einberufen und z.B. zwischen den letzten zwei Sitzungen über ein Jahr verstreichen lassen.

In Deutschland sind die OECD-Leitsätze noch wenig bekannt. Dies liegt nicht zuletzt an einer unzureichenden Verbreitung der Leitsätze durch die Kontaktstelle. Zwar wird mit einem Faltblatt für die Bekanntheit der Leitsätze geworben, und eine Webseite informiert über die OECD-Leitsätze. Diese ist allerdings schwer auffindbar und enthält kaum Informationen über die Arbeit der Nationalen Kontaktstelle und die Umsetzung der OECD-Leitsätze. Neben dem

¹⁸ <http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=9098&SourceId=122767&SwitchLanguage=1>.

¹⁹ The Danish Parliamentary Ombudsman, in einem Schreiben an Germanwatch vom 2. März 2006.

²⁰ http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en/

²¹ Ausführlicher zur Umsetzung der OECD-Leitsätze in Deutschland und zum Arbeitskreis OECD-Leitsätze: Cornelia Heydenreich (Germanwatch): „Die Umsetzung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen in Deutschland.“ In: Forum Menschenrechte und VENRO: Unternehmensverantwortung zwischen Dialog und Verbindlichkeit. <http://www.2015.venro.org/publikationen/dokumente/csr/csr.pdf>.

Text der Leitsätze und dem erwähnten Faltblatt ist nur eine öffentliche Erklärung zu einem abgeschlossenen Fall eingestellt.

Beschwerdefälle in Deutschland

Bislang wurden in der deutschen Kontaktstelle neun Beschwerden gegen multinationale Konzerne eingereicht, u.a. gegen BP, TotalFinaElf, Adidas, die WestLB, die Continental AG, die Bayer AG und Ratiopharm sowie gegen die im UN-Panel-Bericht zum Kongo aufgeführten deutschen Firmen H.C.Starck und Karl-Heinz Albers. Diese Beschwerden wurden vom DGB sowie von NGOs wie Greenpeace, Germanwatch, der Kampagne für saubere Kleidung oder Transparency International vorgebracht und zum Kongo haben sich NGOs sowie eine Firma an die Kontaktstelle gewandt. Die Fälle gegen TotalFinaElf, BP und die WestLB beziehen sich auf Umweltfragen und Menschenrechtsverletzungen, v.a. an der indigenen Bevölkerung; insbesondere geht es um Erdölförderung und den Öltransport in Russland, von Georgien in die Türkei oder durch Ecuador. Bei den Beschwerden gegen Continental, Adidas und Bayer 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 angezeigt. Eine weitere Beschwerde richtet sich gegen Ratiopharm wegen Korruptionsvorwürfen im Gesundheitssektor.

Strittig waren in Deutschland insbesondere Diskussionen zur Reichweite der Leitsätze in Bezug auf Zulieferer, Handelsbeziehungen und Kredite. Dies führte dazu, dass die Kontaktstelle zwei von Greenpeace eingereichte Fälle gegen TotalFinaElf und gegen die WestLB wegen eines nach ihrer Einschätzung fehlenden „investment nexus“, also fehlenden Investitionsbezugs, ablehnte (siehe Kasten).

Zudem haben insbesondere NGO-Vertreter und Gewerkschaften, aber auch das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE)²² die mangelnde Transparenz der deutschen Kontaktstelle angemahnt. Bislang gibt die NKS keine öffentlichen Informationen darüber heraus, wie viele Fälle und zu welchen Bereichen und Ländern in Deutschland vorgebracht und behandelt wurden. Im Jahr 2004 wurde auf OECD-Ebene ein Register mit den vorliegenden Fällen eingeführt.²³ Für diese Liste hat die deutsche NKS einen Teil der vorgebrachten Fälle gemeldet und damit erstmals eine öffentlich zugängliche Liste zur Verfügung gestellt. Die bereit gestellten Informationen tragen jedoch nicht ausreichend zur Transparenz bei: So sind die Informationen nur über die Webseite der OECD zu beziehen, nicht jedoch über das Informationsportal der deutschen Kontaktstelle. Zudem ist nicht nachvollziehbar, warum nur ein Teil der Fälle gemeldet und nach welchen Kriterien sie ausgesucht wurden. Weitere Probleme mit der Umsetzung der Leitsätze in Deutschland werden mit den beiden folgenden Fallbeispielen sowie durch den Vergleich mit anderen Kontaktstellen aufgezeigt.

²² Tatjana Chahoud, 2005: „Internationale Instrumente zur Förderung von Corporate Social Responsibility (CSR).“ In: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Analysen und Stellungnahmen. 2/2005, S. 1, S. 4., im Netz u.a. http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/0/8e51d5f8fcd41223c1256fc10039b30c?OpenDocument.

²³ OECD, 2005: „Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises“, S. 55ff.

Beispiele deutscher Beschwerdefälle

„Aussage gegen Aussage bei Fall der Kampagne für Saubere Kleidung gegen Adidas“

Im September 2002 legte die Kampagne für Saubere Kleidung Beschwerde gegen Adidas ein wegen Verletzung der OECD-Leitsätze, v.a. des Kapitels 4 zu Arbeitsrechten, bei Zulieferfirmen in Indonesien. Das Verfahren wurde im April 2004 beendet. Positiv ist zu bewerten, dass neben den bereits in den OECD-Leitsätzen enthaltenen Fragen zu Gewerkschaftsrechten auch das Thema der Existenz sichernden Löhne und Arbeitszeiten diskutiert wurde - bislang noch nicht Inhalte der Leitsätze. Nach ausführlichem schriftlichen Austausch und mehreren Vermittlungsgesprächen kam es in dem Fall jedoch zu keiner Lösung, weil sich beide Seiten weder in der Darstellung der Sachlage noch in den erforderlichen Handlungsschritten einigen konnten. Die Kontaktstelle hat zu diesem Fall eine Abschlusserklärung veröffentlicht mit dem Grundtenor, dass sich beide Seiten nicht auf eine gemeinsame Darstellung der Fakten einigen konnten.²⁴ Eine Feststellung der Verletzung der OECD-Leitsätze durch das Unternehmen gab es nicht. Für die Beschwerdeführer in Nord und Süd und für die Betroffenen stellt sich die Frage, wie viel Kapazitäten sie in derartige Prozesse stecken sollten, wenn die öffentliche Erklärung am Ende besagt, dass man sich nicht einigen kann. So wurde hier zwar das Unternehmen in Bezug auf die OECD-Leitsätze sensibilisiert und wird diese in Zukunft womöglich besser berücksichtigen; im konkreten Fall konnte jedoch für die Betroffenen über die OECD-Beschwerde keine Verbesserung erreicht werden. Die Beschwerdeführer haben das Verfahren in einem eigenen Statement bewertet. Darin haben sie unter anderem kritisiert, dass die Vermittlungserfolge der Kontaktstelle begrenzt waren, da die NKS sich nicht in der Lage sah, eigene Untersuchungen anzustellen und unabhängige Informationen einzuholen. So stieß das Verfahren an seine Grenzen. Die Kampagne für Saubere Kleidung forderte deshalb die Schaffung einer Revisionsinstanz für solche Fälle, z.B. über eine parlamentarische Ombudsstelle.²⁵

(K)ein ‚investment nexus‘ bei TotalFinaElf?

Greenpeace hatte im April 2002 eine Beschwerde gegen TotalFinaElf Deutschland vorgelegt. Dabei geht es um Umweltauswirkungen bei der Förderung und dem Transport von Erdöl aus Westsibirien. Dieser Fall löste eine intensive Debatte über die Reichweite der Leitsätze aus: Gelten die Leitsätze, die im Rahmen einer Investitionserklärung der OECD verfasst sind, auch für Handelsgeschäfte von Unternehmen? Dies wird OECD-weit diskutiert und mündete im Jahr 2003 in einer Erklärung des Investitionskomitees. Demnach muss bei Beschwerdefällen eine Investitionsnähe vorhanden sein, ein so genannter „investment nexus“. Diesen sah die deutsche Kontaktstelle in diesem Falle nicht gegeben, trotz langjähriger Lieferbeziehungen, Abnahmeverträgen über einen Zeitraum von zehn Jahren und damit einhergehenden Kreditabsicherungen sowie enger Lieferabhängigkeiten. Der Fall wurde als OECD-Beschwerde abgelehnt. In ausführlichen Diskussionen hat Greenpeace diese Entscheidung und das Agieren der Kontaktstelle wiederholt angefochten. Auch die NGO-Vertreter im Arbeitskreis OECD-Leitsätze haben sich dem entgegen gestellt und eine im internationalen Vergleich inkonsistente Entscheidung kritisiert. Zu begrüßen ist jedoch, dass die Nationale Kontaktstelle den Fall außerhalb des Rahmens der OECD-Leitsätze in zwei Gesprächen mit den beiden Konfliktparteien erörtert hat.

²⁴ <http://www.bmwi.de/Redaktion/Inhalte/Pdf/E/erklarung-der-deutschen-nationalen-kontaktstelle-fuer-die-oecd-leitsaetze-fuer-multinationale-unternehmen-zu-einer-beschwerde.property=pdf.bereich=bmwi.sprache=de.rwb=true.pdf>.

²⁵ Vollständiges Statement unter www.suedwind-institut.de/3-020-27.htm.

Die deutsche Kontaktstelle im „Peer Vergleich“

Die deutsche Kontaktstelle kann in vielen Bereichen dem internationalen Vergleich nicht standhalten und offenbart umfangreichen Verbesserungsbedarf.

- **Bekanntmachung der Leitsätze:**

Die Arbeit der deutschen NKS zur Verbreitung der OECD-Leitsätze ist sehr verbesserungswürdig. Allein die spärliche und schwer auffindbare Webseite ist ein Indikator dafür.²⁶ Dabei kann sich die deutsche Kontaktstelle an beispielhaften Webseiten anderer Kontaktstellen u.a. aus Australien und Kanada orientieren.²⁷ NGOs hatten z.T. schon vor Jahren Verbesserungen bezüglich der Webseite sowie die Durchführung von Trainingsseminaren angeregt, die z.T. in anderen Ländern angeboten wurden. Die Kontaktstelle hatte bei Sitzungen des Arbeitskreises OECD-Leitsätze solche Anregungen aufgenommen, jedoch bislang nicht umgesetzt.

- **Transparenz:**

Eine Reihe von Kontaktstellen, wie z.B. in Kanada, Australien, Großbritannien und den Niederlanden, stellt ihre Jahresberichte regelmäßig ins Internet²⁸. Sie sind damit transparenter als die deutsche Kontaktstelle, die dies bisher mit dem Verweis auf technische Fragen nicht getan hat.

Bislang informiert die deutsche NKS nicht öffentlich darüber, wie viele Fälle und zu welchen Bereichen und Ländern in Deutschland vorgebracht und behandelt wurden. Im Jahr 2004 wurde auf OECD-Ebene ein Register mit den vorliegenden Fällen eingeführt.²⁹ Für diese Liste hat die deutsche NKS einen Teil der vorgebrachten Fälle gemeldet. Die niederländische Kontaktstelle präsentiert jedoch nicht nur die laufenden und abgeschlossenen Fälle, sondern auch die abgelehnten Beschwerden inklusive einer Begründung der Ablehnung.

- **Eigene Recherche:**

Die deutsche Kontaktstelle hat bislang zu konkreten Beschwerdefällen keine eigenständigen Recherchen vor Ort unternommen. Im Zweifelsfall stehen sich dann widersprechende Aussagen gegenüber und die Vermittlungsrolle ist erfolglos (siehe Beispiel Adidas-Beschwerde). Beispiele von anderen Kontaktstellen haben gezeigt, dass ein Einsatz der zuständigen Kontaktstelle zumindest die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Lösungsbemühungen der Kontaktstellen erhöhen kann. Sie verfügen über Ressourcen, um beispielsweise in Einzelfällen vor Ort Recherchen durchzuführen und mit den Betroffenen in Kontakt zu treten. So hat die britische Kontaktstelle im Rahmen der Beschwerde zur BTC-Erdölpipeline eine Reise nach Georgien, Aserbaidschan und in die Türkei unternommen, die französische NKS hat einen Fall in Burma untersucht und die schwedische NKS ist in einer Angelegenheit nach Ghana gereist.

- **Abschlussklärung:**

Bislang hat die deutsche Kontaktstelle erst eine Abschlussklärung verabschiedet³⁰, die – auch aufgrund des unbefriedigenden Ergebnisses – keine klaren Empfehlungen an das Unternehmen enthält. Für ein gehaltvolleres Statement kann sich die deutsche Kontaktstelle am Format und Inhalt der jüngsten Erklärung der norwegischen Kontaktstelle orientieren.³¹ Andere Kontaktstellen wie in Schweden oder den Niederlanden haben zudem auch bei abgelehnten Beschwerden eine Erklärung veröffentlicht und damit zumindest mehr Transparenz gezeigt.

²⁶ <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Mittelstand/auslandsgeschaefte.html>.

²⁷ <http://www.ausncp.gov.au>; <http://www.ncp-pcn.gc.ca>.

²⁸ u.a. Kanada, Niederlande, Australien und Großbritannien – Australien siehe: <http://www.ausncp.gov.au/docs.asp?areaid=6>; Kanada siehe http://www.ncp-pcn.gc.ca/national_contact-en.asp; Niederlande siehe <http://www.oesorichtlijnen.nl/oesorichtlijnen/Documenten.htm>; Großbritannien siehe: <http://www.dti.gov.uk/ewt/ukncp.htm#6>.

²⁹ OECD, 2005: Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, S. 55ff.

³⁰ <http://www.bmwi.de/Redaktion/Inhalte/Pdf/E/erklarung-der-deutschen-nationalen-kontaktstelle-fuer-die-oecd-leitsaetze-fuer-multinationale-unternehmen-zu-einer-beschwerde.property=pdf.bereich=bmwi.sprache=de.rwb=true.pdf>.

³¹ Als ein positives Beispiel kann die Erklärung der norwegischen Kontaktstelle genommen werden: http://www.oecdwatch.org/docs/ForUM_Aker_Kvaerner_NCP_final_statement.pdf.

- **Zulieferbeziehungen:**

Die deutsche Kontaktstelle hat zwei Beschwerden abgelehnt, weil sie nach ihrer Einschätzung keine Investitionsbeziehungen darstellen und damit nicht in der Reichweite der Leitsätze liegen würden. Die niederländische Kontaktstelle hatte einen Fall mit zweieinhalbjähriger Vertragslaufzeit, der dem TotalFinaElf-Fall ähnlich gelagert war, mit der Begründung abgelehnt, eine mindestens dreijährige Lieferbeziehung sei Voraussetzung für einen „investment nexus“. In Deutschland waren auch zehn Jahre dafür nicht ausreichend. In Belgien hat die Kontaktstelle Fälle ähnlich dem zweiten abgelehnten Fall (WestLB) angenommen, ohne einen fehlenden „investment nexus“ zu beanstanden. Hier scheint die deutsche Kontaktstelle die Leitsätze besonders eng auszulegen.

- **Exportkredite:**

Die deutsche Kontaktstelle sieht keine Möglichkeit zur Förderung der Leitsätze durch deren Kopplung an staatliche Instrumente z.B. in der Außenwirtschaftsförderung (Hermesbürgschaften oder Investitionsgarantien). Eine solche Verknüpfung würde aus Sicht des BMWi an die Grenzen der Leitsätze stoßen, die auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit beruhen würden. Zwar sind die Leitsätze für die Unternehmen nur Empfehlungen, aber die Regierungen haben sich zu deren Umsetzung verpflichtet und sollten deshalb die staatlichen Instrumente nutzen, um den Leitsätzen zu mehr Wirksamkeit zu verhelfen. In den Niederlanden müssen sich beispielsweise Firmen zur bestmöglichen Einhaltung der Leitsätze verpflichten, wenn sie Exportbürgschaften oder Investitionsgarantien erhalten wollen. In Deutschland werden dagegen Bewerber nur über die OECD-Leitsätze informiert, zudem auch nur bei einem Antrag für Investitionsgarantien. Bei Hermesbürgschaften gilt dies nicht.

- **Struktur der Nationalen Kontaktstelle:**

Die deutsche Kontaktstelle ist bei der Abteilung Auslandsinvestitionen im Wirtschaftsministerium angesiedelt und besteht damit aus nur einem Ministerium. Daneben existiert ein loser Arbeitskreis, der selten zusammentritt und kaum Einfluss auf das Verhalten der NKS hat. In sechs OECD-Ländern gibt es interministerielle Kontaktstellen, in denen mehrere Ministerien gemeinsam die Aufgaben der Nationalen Kontaktstelle wahrnehmen.³² Neun Staaten haben ihre Kontaktstelle als tripartite Instanz organisiert, d.h. neben der Regierungsseite (meist interministeriell) sind Wirtschaftsvertreter und Gewerkschaften beteiligt.³³ In Chile und Finnland sind die Kontaktstellen quadripartite, also auch unter Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen.

Eine interministerielle Ausgestaltung der Kontaktstelle erscheint geeigneter, dem umfangreichen Aufgabenspektrum der Nationalen Kontaktstellen gerecht zu werden. Dies besteht u.a. darin, bei den Unternehmen die Einhaltung eines breiten Kanons von Standards zu fördern: Menschenrechtsstandards, Arbeits- und Sozialstandards, Umweltstandards, Antikorruptionsmaßnahmen, Verbraucherinteressen, Grundsätze zu Wettbewerb und Besteuerung etc. Zudem kann eine interministerielle Kontaktstelle dem zu erwartenden Interessenkonflikt entgegenwirken, den eine Ansiedlung der NKS im Wirtschaftsministerium in der Abteilung Außenwirtschaftspolitik mit sich bringt: Nicht immer werden die Interessen von Außenwirtschaftsförderung mit der Förderung von Arbeits- und Menschenrechten oder Umweltstandards einher gehen. Auch kann eine interministerielle Aufstellung eher die personellen, fachlichen und finanziellen Ressourcen sicherstellen, die für eine konsequente Förderung der Einhaltung der Leitsätze erforderlich sind.

³² Island, Japan, Kanada, Südkorea, Niederlande und Ungarn.

³³ Belgien, Dänemark, Estland, Frankreich, Lettland, Litauen, Luxemburg, Norwegen und Schweden.

Peer Review

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass es in der Arbeitsweise der Nationalen Kontaktstellen der Mitgliedsländer gravierende Unterschiede gibt. Dies widerspricht dem Grundsatz der „funktionellen Äquivalenz“, der in den Verfahrenstechnischen Anleitungen der OECD-Leitsätze vorgeschrieben ist.³⁴ Um die Arbeit einzelner Kontaktstellen zu optimieren und das Ziel einer möglichst einheitlichen Anwendung der OECD-Leitsätze zu erreichen, sollte ein wirksamer Monitoringmechanismus eingeführt werden. Das in jüngster Zeit vom Investment Committee propagierte Konzept des „Peer Learning“ ist zwar zu begrüßen und findet auch bereits in den regelmäßigen Treffen in Paris statt. Dies reicht für die Gewährleistung der vereinbarten „funktionalen Äquivalenz“ jedoch bei weitem nicht aus. Dafür erscheint das in der OECD bereits bewährte Instrument des „Peer Review“ eher geeignet, weil es eine flexible, situationsgerechte Mischung von „Insider“ (Peer) Know-how mit externer Expertise und Stakeholder-Beteiligung ermöglicht. In vielen OECD-Komitees wie dem Ausschuss für Entwicklungszusammenarbeit DAC oder zum Thema Korruptionsbekämpfung gibt es regelmäßige Peer Reviews. Nichtregierungsorganisationen haben Diskussionen über die Einführung eines regelmäßigen unabhängigen Monitoring für die Arbeit der Nationalen Kontaktstellen initiiert.³⁵

Empfehlungen an den deutschen Bundestag

Um die aufgezeigten Defizite zu beheben, empfehlen die unterzeichnenden Nichtregierungsorganisationen dem Bundestag folgende Maßnahmen:

- Der Bundestag sollte die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen stärker in seine Arbeit einbeziehen. U.a. sollten Parlamentarier im Kontakt mit international tätigen Unternehmen und bei internationalen Ausschussreisen auf die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen hinweisen.
- Der Bundestag sollte von der deutschen Kontaktstelle fordern, dass die OECD-Leitsätze stärker verbreitet werden, dass insbesondere die Internetpräsenz der deutschen Kontaktstelle verbessert wird und dass die Kontaktstelle transparenter über ihre Arbeit berichtet.
- Der Bundestag sollte die Schaffung einer interministeriellen Kontaktstelle in Deutschland anstreben und damit auch die Umsetzung einer Forderung der Bundestagsbeschlüsse 14/8406 und 15/495 bewirken.
- Der Bundestag sollte jährlich den Jahresbericht der Nationalen Kontaktstelle in Deutschland beraten. Dabei sollten Vertreter der Nationalen Kontaktstelle sowie Vertreter aller Stakeholdergruppen des Arbeitskreises OECD-Leitsätze einbezogen werden.
- Der Bundestag sollte auf eine verbesserte Arbeitsweise der Kontaktstelle insbesondere hinsichtlich der Fallbehandlung hinwirken (eigene Recherche, Interpretation der Zulieferverantwortung, Abschlusserklärungen) sowie auf eine verbesserte personelle und finanzielle Ressourcenausstattung der Kontaktstelle.
- Der Bundestag sollte sich für die Schaffung einer nationalen Überprüfungsinstanz für OECD-Beschwerdefälle einsetzen. Diese sollte bei kontroversen Entscheidungen der Kontaktstelle oder bei prozeduralen Unzulänglichkeiten die strittigen Fragen aufgreifen.

³⁴ BMWi, 2001: „Dokumentation: Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Neufassung 2000.“ S. 33; Erläuterungen S. 52f.

³⁵ <http://www.oecdwatch.org/docs/OW%20Roundtable%20Shirley.pdf>.

- Der Bundestag sollte ein verbessertes nationales und internationales Monitoring der Nationalen Kontaktstellen befördern. Auf nationaler Ebene sollte der Bundestag seine Kontrollaufgabe gegenüber der Regierung wahrnehmen und ein unabhängiges Monitoringverfahren etablieren. Auf OECD-Ebene sollte der Bundestag die Schaffung eines „Peer Review“ für die kontinuierliche Bewertung der Arbeit der Nationalen Kontaktstellen fordern.
- Der Bundestag sollte darauf hinwirken, dass der Arbeitskreis OECD-Leitsätze bei der Nationalen Kontaktstelle regelmäßig und häufiger tagt, dass dessen Aufgaben und Kompetenzen klarer geregelt werden und seine Arbeit transparent dargestellt wird (z.B. auf der Webseite).
- Der Bundestag sollte die Einhaltung der OECD-Leitsätze durch die Schaffung von Anreizstrukturen fördern: Zukünftig sollte die Vergabe von Export-Risikogarantien und Investitionsgarantien an die OECD-Leitsätze gekoppelt werden. Zudem sollten die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im öffentlichen Beschaffungswesen als ein Kriterium bei der Auftragsvergabe berücksichtigt werden.³⁶

November 2006

Unterzeichner:

- amnesty international
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)
- Evangelischer Entwicklungsdienst (EED)
- FIAN Deutschland
- Greenpeace Deutschland
- Germanwatch
- Kampagne für Saubere Kleidung
- Bischöfliches Hilfswerk Misereor
- Ökumenisches Netz Zentralafrika
- Oxfam Deutschland
- Südwind Institut für Ökonomie und Ökumene
- Transparency International Deutschland
- Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO)
- Verbraucher Initiative
- Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)

Kontakt: Cornelia Heydenreich, 030/ 2888 3564, heydenreich@germanwatch.org

³⁶ Dies empfiehlt auch der Rat für Nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung in seinem Empfehlungspapier vom September 2006 „Unternehmerische Verantwortung in einer globalisierten Welt – Ein deutsches Profil der Corporate Social Responsibility“. http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/publikationen/broschueren/Broschuere_CSR-Empfehlungen.pdf, S. 10.