

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen – Erfahrungen und Bewertungen

Cornelia Heydenreich

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind ein Verhaltenskodex für weltweit verantwortliches Handeln von Unternehmen und stellen die bislang umfassendsten Empfehlungen von Regierungen an Unternehmen dar. Erstmals verabschiedete die OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) im Jahre 1976 Richtlinien für das Verhalten von Unternehmen. Im Anschluss an die gescheiterten Verhandlungen für ein multilaterales Investitionsabkommen (MAI) wurde dieser freiwillige Verhaltenskodex unter Mitarbeit auch von NGOs und Gewerkschaften überarbeitet. Die Leitsätze sind Teil der Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen, die darüber hinaus Fragen zum Investitionsklima und zur Förderung von Auslandsinvestitionen behandelt.

1. Inhalt der Leitsätze

In zehn Kapiteln geben die Leitsätze Empfehlungen für verantwortliches Unternehmerverhalten bezüglich Transparenz und Information, Arbeitsbeziehungen, Umwelt, Korruption, Verbraucherschutz, Technologietransfer, Wettbewerb und Besteuerung. 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 und das Vorsorgeprinzip. Die OECD-Leitsätze sind weltweit gültig und richten sich an alle transnationalen Unternehmen, deren Sitz in einem Unterzeichnerstaat liegt. Ebenso ist auch die Verantwortung für die Zulieferer berücksichtigt. Mit Unterzeichnung der Leitsätze verpflichtet sich jede Regierung zur Einrichtung einer sogenannten Nationalen Kontaktstelle. Bislang wurden diese Richtlinien von den 30 OECD-Ländern sowie Argentinien, Brasilien, Chile, Estland, Israel, Litauen und Slowenien unterschrieben.

2. Kontaktstelle und Beschwerdemechanismus

Die Aufgaben und die Zusammensetzung der Nationalen Kontaktstellen sind in den verfahrenstechnischen Anleitungen zu den OECD-Leitsätzen festgeschrieben. Die Kontaktstellen sollen die Umsetzung der Leitsätze fördern und sind vor allem für die Information und Förderung der Leitsätze sowie für die Bearbeitung von Beschwerdefällen zuständig. Verstößt ein Konzern gegen die Leitsätze, kann bei der Kontaktstelle eine Beschwerde vorgebracht werden. Diese wird geprüft und bei Annahme der Beschwerde leitet die Kontaktstelle ein Vermittlungsverfahren ein. Falls dies scheitert, muss offiziell bekannt gegeben werden, dass das betreffende Unternehmen gegen die Leitsätze verstoßen hat, weitere Sanktionsmechanismen gibt es jedoch nicht. Jährlich muss die Kontaktstelle über ihre Arbeit an CIME (Committee on International Investment and Multinational Enterprises), den Investitionsausschuss bei der OECD, berichten. In Paris treffen sich Vertreter der Kontaktstellen regelmäßig und tauschen sich über ihre Erfahrungen aus und diskutieren strittige Fragen.

Die Kontaktstelle ist bei einer Regierungsinstanz anzusiedeln, in der Praxis ist meist eine Abteilung im Wirtschafts- oder Finanzministerium 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 interessierter Parteien in diese Organe einzubeziehen.“¹ In einigen Ländern sind weitere Ministerien beteiligt, es gibt auch die Variante sogenannter tripartiter Kontaktstellen unter Berücksichtigung von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften oder quadripartiter Kontaktstellen mit Beteiligung auch von NGOs. In anderen Ländern wurden in Ergänzung zu einer ministeriellen Kontaktstelle Arbeitskreise oder Konsultationsverfahren zur Beteiligung der verschiedenen Interessensgruppen eingerichtet.

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. Diese sollen die funktionelle Äquivalenz auch bei verschiedener Zusammensetzung der Kontaktstellen sicherstellen.

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

Auf OECD-Ebene gibt es ebenso eine Beteiligung von Wirtschaft, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) durch regelmäßige Konsultationen. 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 internationale NGOs im März 2003 das Netzwerk OECD-Watch gegründet. Neben dem Erfahrungsaustausch über Beschwerdefälle geht es OECD-Watch um die Einbringung von NGO-Positionen in die Debatte der OECD - beispielsweise bei den jährlichen Treffen der Kontaktstellen in Paris.

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 eine Reihe von internationalen Abkommen beziehen. Die Verantwortung für die Zulieferbetriebe wird ebenso erfasst. Insbesondere durch die Existenz eines 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. 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 wird das Instrumentarium insbesondere für die Anwendung in Entwicklungsländern interessant.

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. Und insbesondere für diejenigen, die aus ihrem Unternehmen heraus über Missstände berichten, ist es 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. Außerdem sind im Rahmen der Leitsätze keine Sanktionen vorgesehen. Einzig durch die öffentli-

che Erklärung der Kontaktstelle über eine Nichteinigung kann es zu einem sogenannten ‚naming and shaming‘ kommen. 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“² werden. 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. Eine regelmäßige Überprüfung, ob Unternehmen die Leitsätze einhalten, ist ebenfalls nicht vorgesehen.

4. Erfahrungen bei der Umsetzung der Leitsätze

Weltweit gab es seit der Überarbeitung der Leitsätze bislang ca. 60 Beschwerdefälle, die großenteils von Gewerkschaften vorgebracht wurden. Dementsprechend handelt es sich dabei vor allem um Konflikte, bei denen es um Arbeitsbeziehungen geht. Inzwischen werden mehrheitlich Arbeitsrechtsverletzungen in Nicht-OECD-Staaten thematisiert, dabei liegt ein Schwerpunkt bei Operationen in Burma, wo u.a. der Vorwurf von Zwangsarbeit besteht. Die NGO-Beschwerden betreffen Menschenrechtsverletzungen, Gewerkschaftsthemen und Umweltvergehen von 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. In nur wenigen Fällen gab es eine gemeinsame öffentliche Abschlusserklärung zur positiven Beendigung des Falles, zweimal eine Verurteilung des Unternehmens, das sich nicht an die Leitsätze gehalten hatte.

Vielfach hängt die Umsetzung der Leitsätze und die Bearbeitung von Beschwerdefällen erheblich vom Engagement der einzelnen Kontaktstellen ab. Oft sind die Verfahren viel zu langatmig und zäh, kann es Monate dauern, bis entschieden wird, ob der Fall überhaupt angenommen wird. Wie dann das weitere Verfahren läuft und in welchem Stadium sich der Fall befindet, ist nicht selten auch den Beschwerdeführern intransparent. 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, gehören sowohl die Einreichung einer Beschwerde als auch die abschließende

² *BMWi*, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Neufassung 2000, Allgemeine Grundsätze, Paragraph 10.

Erklärung in die Öffentlichkeit. Bislang gab es auch aus diesem Grund bei der OECD noch keine zusammenführende Liste aller existierenden Beschwerdefälle, diese wurde bisher von Gewerkschaften und NGOs erstellt.

Immer wieder werden die Zuständigkeitsfragen bei den Leitsätzen diskutiert. Das fängt an bei der Debatte, welche Kontaktstelle für einen Fall verantwortlich ist und beschäftigte insbesondere NGOs bei der Frage, wie weit die Verantwortung für die Zulieferer reicht und inwiefern auch Handels- und Einkaufsbeziehungen bei den Leitsätzen zu berücksichtigen sind ebenso wie Dienstleistungen, weil all dies keine Investitionen seien. Nach einer neuen Erklärung des CIME soll jetzt von ‚Fall zu Fall‘ entschieden werden und dabei ein sogenannter ‚investment nexus‘ berücksichtigt werden³. Weitere Erfahrungen müssen zeigen, wie dies im Einzelfall interpretiert wird. Andere Kontaktstellen sehen ihren Aktionsradius eingeschränkt, wenn parallel ein juristisches Verfahren zum selben Fall anhängig ist.

NGOs fordern von den Kontaktstellen außerdem mehr eigenes Engagement, wenn die Informationen zu einem bestimmten Fall noch nicht ausreichen. Während bei Beschwerden zum Agieren von Firmen in Burma die französische Kontaktstelle selbst forschend tätig geworden ist, sträubten sich bislang die Kontaktstellen im Fall Kongo bei den Firmen, die in einem UN Bericht von 2002 aufgeführt wurden, selbst tätig zu werden.

Insgesamt sind die Leitsätze noch nicht sehr verbreitet und in letzter Zeit wird der Global Compact immer stärker bekannt gemacht. Wo die Leitsätze jedoch zur Anwendung kamen, ist es nicht immer leicht einzuschätzen, welchen Beitrag sie zur Lösung eines Konfliktes geleistet haben. Oft laufen mehrere Bemühungen gleichzeitig und bei einem im Sommer abgeschlossenen Fall in Guatemala war 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. Inwiefern sich vor Ort aber wirklich etwas verändert, bedarf noch einer weitergehenden Untersuchung. Mitunter reicht es sogar aus, nur mit der Vorbringung einer Beschwerde zu drohen, um das Unternehmen zum Einlenken zu bewegen. In anderen Fällen kann die Existenz der Beschwerde auch für Pressearbeit oder weitere Aktivitäten genutzt werden, falls das Verfahren über die Kontaktstelle allein nicht zu ausreichend Bewegung führt.

³ *OECD*, *OECD-Guidelines for Multinational Enterprises*, 2003 Annual Meeting of the National Contact Points, S. 12.

5. Umsetzung in Deutschland

In Deutschland ist die Kontaktstelle im Wirtschaftsministerium angesiedelt. Ergänzend zur Kontaktstelle gibt es seit 2002 einen Arbeitskreis OECD-Leitsätze, der ca. zweimal pro Jahr einberufen wird. Das Gremium ist aus Vertretern verschiedener Ministerien (neben BMWA auch BMZ, BMU, AA, BMJ, BMF), den Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen zusammengesetzt. Im Arbeitskreis werden die vorliegenden Beschwerdefälle behandelt und Fragen zu den Leitsätzen diskutiert. Strittig waren insbesondere Diskussionen zur Reichweite der Leitsätze in Bezug auf Zulieferer, Handelsbeziehungen und Kredite, die Frage der Vertraulichkeit der Fälle und die gleichberechtigte Beteiligung von NGOs in dem Gremium. Dabei haben NGOs wiederholt die Tendenz der deutschen Kontaktstelle zur engen Interpretation der Leitsätze kritisiert.

Im deutschen Wirtschaftsministerium wurden bislang sechs Beschwerden gegen multinationale Konzerne vorgebracht: Gegen BP, TotalFinaElf, Adidas, die WestLB, die Continental AG und die Bayer AG. Fünf dieser Beschwerden wurden von NGOs wie Greenpeace, Germanwatch oder der Clean Clothes Campaign eingereicht, den jüngsten Fall hat der DGB vorgebracht. Drei dieser Beschwerden beziehen sich auf Umweltfragen, insbesondere geht es um Erdölförderung und den Transport in Russland, von Georgien in die Türkei oder in Ecuador. Bei den gegen Continental, Adidas und Bayer vorgebrachten Fällen handelt es sich v.a. um problematische Arbeitsbeziehungen. Darüber hinaus wurden im Rahmen des UN Berichtes zum Kongo auch einige deutsche Firmen aufgeführt.

6. Leitsätze weiterentwickeln und verbindlicher machen

Neben einer stärkeren Bekanntmachung und Verbreitung der Leitsätze fordern NGOs auch eine Weiterentwicklung der OECD-Richtlinien. Inhaltliche Forderungen wie zu existenzsichernden Löhnen wurden bereits oben erwähnt. Um die Leitsätze jedoch in ihrer derzeitigen Form wirksamer zu gestalten, wird auch eine stärkere Kopplung der Leitsätze an andere Instrumente zum Beispiel der Außenwirtschaftsförderung vorgeschlagen. Einige Länder wie die Niederlande erwarten von ihren Unternehmen beispielsweise die Verpflichtung, bei der Vergabe von Exportkrediten sich zu

den Leitsätzen zu bekennen⁴. Deutschland empfiehlt bislang nur bei Investitions Garantien die Einhaltung der Leitsätze, bei Exportkrediten wird dies abgelehnt.

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 operationalisieren möchte. Solange dabei keine einschränkende Interpretation der Leitsätze vorgenommen wird, kann dies zu einem verstärkten Wirksamwerden der Leitsätze beitragen.

Ebenso beziehen sich auch die im August 2003 verabschiedeten UN Normen für transnationale Unternehmen⁵ auf die OECD-Leitsätze und stellen damit eine wichtige Verbindung zu neuen Entwicklungen in der Unternehmensregulierung dar.

7. Ausblick

Während NGOs und Gewerkschaften versuchen, die Leitsätze zu nutzen und möglichst verbindlicher zu gestalten, betonen Wirtschaftsverbände und die Kontaktstellen immer wieder die Freiwilligkeit der Leitsätze. Diese erscheint ihnen auch ausreichend⁶, während die Rechte der Unternehmen verbindlich festgelegt werden müssten, wie jüngst die Bemühungen für Investitionsverhandlungen im Rahmen der WTO zeigten. Für den BDI stellen die bislang erst sechs vorgebrachten Fälle, die sich zudem häufig auf Zulieferfragen beziehen, auch eine positive Bilanz für deutsches Unternehmertum im Ausland dar. NGOs teilen diese simple Schlussfolgerung jedoch keineswegs. Insgesamt erscheint derzeit der unverbindlichere Global Compact für Unternehmen viel attraktiver, so dass ein Vertreter des BDI diesen sogar beim Jahrestreffen der Nationalen Kontaktstellen im Juni in Paris öffentlich als die bessere Wahl lobte. NGOs finden jedoch die Leitsätze - nicht zuletzt wegen des hier existierenden Beschwerdeverfahrens - viel

⁴ Eine Übersicht über die Initiativen verschiedener Länder findet sich im aktuellen Jahresbericht zu den OECD-Leitsätzen: *OECD, OECD-Guidelines for Multinational Enterprises*, 2003 Annual Meeting of the National Contact Points, Paris 2003, S. 6f.

⁵ UN Normen zur menschenrechtlichen Verantwortung von Transnationalen Konzernen und anderen Wirtschaftsunternehmen, ausführlicher dazu der Beitrag von Elisabeth Stroscheidt in dieser Publikation.

⁶ *WTO, Communication from the European Community and its Member States: Concept Paper on Development Provisions*, WT/WGTI/W/140, 12.09.02.

attraktiver und werden diese auch weiter nutzen und prüfen, inwiefern die Leitsätze in konkreten Fällen eine Verbesserung vor Ort bewirken können.

Erschienen in:

Fonari, A. (Hg.) 2004: Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards bei multinationalen Unternehmen. Germanwatch Regionalgruppe Münchner Raum & Europäische Akademie Bayern e.V., München. 205 Seiten.

Bestelladresse: Germanwatch e.V., Kaiserstr. 201, 53113 Bonn, e-mail versand@germanwatch.org (10,- Euro zzgl. 2,- Euro Versand).