

FÜNF JAHRE DANACH

EINE BILANZ DER OECD-LEITSÄTZE FÜR
MULTINATIONALE UNTERNEHMEN UND DER
NATIONALEN KONTAKTSTELLEN

Patricia Feeney



Impressum

Autorin: Patricia Feeney

Übersetzung: Cornelia Heydenreich, Christin Ludwig

Herausgeber:

OECD Watch

c/o SOMO –
Centre for Research on Multinational
Enterprises
Keizersgracht 132, 1015 CW Amsterdam
Niederlande

Telefon +31 (0)20/ 6391 291

Internet: <http://www.oecdwatch.org>

E-mail: info@oecdwatch.org

Germanwatch e.V.

Büro Berlin
Voßstr. 1
D-10117 Berlin

Telefon +49 (0)30/288 8356-0, Fax -1

Internet: <http://www.germanwatch.org>

E-mail: info@germanwatch.org

Dezember 2005

Bestellnr.: 05-1-10

ISBN 3-939846-00-7

Diese Studie ist - ebenso wie die englische Fassung - verfügbar unter:

<http://www.germanwatch.org/tw/oecdw-5y.htm>

Diese Publikation wurde gefördert durch den EED, die Europäische Kommission, Generaldirektion für Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Misereor, das Niederländische Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und Novib (Oxfam Niederlande). Hier vertretene Standpunkte geben die Ansicht der Herausgeber wieder und stellen nicht die offizielle Meinung der Förderer dar.

Inhalt

Zusammenfassung.....	4
Einleitung.....	7
Über OECD Watch	8
1. Schwierigkeiten bei der wirksamen Umsetzung.....	9
Ungleiche und unfaire Behandlung von NGOs.....	9
Mangelnde Ermittlungs- und Untersuchungskapazität	10
Anwendung des "Investment-Nexus"-Kriteriums bei Beschwerdefällen in der Zulieferkette	11
Parallel laufende juristische Verfahren	12
Wenig aussagekräftige oder schwache Abschlusserklärungen	12
Mangelnde Kommunikation.....	13
Keine Bereitschaft, angebliche Verletzungen der Leitsätze festzustellen.....	13
Versäumnisse bei der Untersuchung der Fälle in der DR Kongo	14
Bestreben zur Ausweitung der Vertraulichkeitserfordernisse auf alle Stadien des Beschwerdeverfahrens	15
2. Verbesserung der Umsetzung	16
Erhöhte Rechenschaftspflicht durch Peer Review und parlamentarische Kontrolle.....	16
Beteiligung der Unternehmen am Verfahren sicherstellen	17
Förderung der Einhaltung der Leitsätze.....	18
Transparenz und Zugänglichkeit.....	20
3. Perspektiven von Nichtmitgliedsstaaten	22
4. Positive Entwicklungen bei Beschwerdefällen.....	24
5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	26
Verstärkung der Kapazitäten von NKS.....	28
Stärkung der Reichweite der Leitsätze.....	28
Stärkung der Funktionsfähigkeit der NKS und Öffentlichkeitsarbeit der NKS	29

Zusammenfassung

Die OECD-Leitsätze sind freiwillige Prinzipien und Standards für Unternehmen, die von den 30 OECD-Staaten und 9 weiteren Ländern unterzeichnet wurden. Die Regierungen der Unterzeichnerstaaten empfehlen sie multinationalen Unternehmen, die ihren Hauptsitz in diesen Ländern haben.

Die OECD-Leitsätze wurden im Jahr 2000 überarbeitet. Nach langen Verhandlungen einigte man sich auf einen neuen Umsetzungsmechanismus. Dieser berechtigt erstmals auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs), bei den Nationalen Kontaktstellen (NKS) der OECD-Länder und der weiteren Unterzeichnerstaaten Beschwerden gegen das Verhalten von multinationalen Unternehmen vorzubringen. Die NKS sind Regierungsstellen zur Förderung der Einhaltung der OECD-Leitsätze durch die Unternehmen.

NGOs haben in den letzten fünf Jahren eine zunehmende Anzahl von Beschwerden eingereicht, insgesamt über 45 Fälle. Nach Angaben der OECD vom Juni 2005 haben NGOs und Gewerkschaften seit der Überarbeitung der Leitsätze mehr als 100 Fälle vorgebracht.

OECD Watch ist ein internationales Netzwerk von 47 NGOs aus 28 Ländern. Es soll die Aktivitäten dieser NGOs zu den OECD-Leitsätzen und dem Investment-Komitee der OECD bündeln und koordinieren.¹ Diese NGO-Bilanz bewertet die Arbeit der Nationalen Kontaktstellen von 22 der insgesamt 39 Länder, die die OECD-Leitsätze unterzeichnet haben. Ebenso sind die Ansichten von NGOs aus sieben Nicht-Mitgliedsländern über den Nutzen der Leitsätze als Instrument für Unternehmensverantwortung in den Bericht eingeflossen: Demokratische Republik Kongo, Ecuador, Ghana, Indien, Indonesien, Pakistan, Sambia und Taiwan. Dieser Bericht will von NGOs häufig gestellte Fragen beantworten: Lohnen sich Zeit und Mühe, die Fälle vorzubereiten und die Verfahren zu durchlaufen? Was ist der zusätzliche Nutzen der Leitsätze? Sind andere NGO-Ansätze nicht effektiver? Und die entscheidende Frage: Gibt es eine wahrnehmbare Verbesserung des Verhaltens oder der Grundsätze von multinationalen Unternehmen aufgrund der Verfahren der OECD-Leitsätze? Fünf Jahre danach: Was wurde erreicht?

Wichtigste Ergebnisse

OECD Watch ist der Ansicht, dass die berechtigten Erwartungen der zivilgesellschaftlichen Gruppen, die an der Überarbeitung der Leitsätze im Jahr 2000 beteiligt waren, nicht erfüllt wurden, insbesondere nicht in Bezug auf die Umsetzung der Leitsätze. Fünf Jahre nach der Überarbeitung lässt sich kein überzeugender Nachweis erbringen, dass die Leitsätze einen positiven und umfassenden Einfluss auf multinationale Unternehmen gehabt hätten. Zudem gibt es keinen Hinweis darauf, dass die Leitsätze dazu beigetragen hätten, die Konflikte zwischen lokalen Gemeinden, zivilgesellschaftlichen Gruppen und ausländischen Investoren zu verringern.

¹ Gegründet wurde OECD Watch auf einer Konferenz in Amersfort/ Niederlande, 20.-22.März 2003, die von Friends of the Earth Niederlande, IRENE und EED organisiert war (mit Unterstützung von SOMO, Germanwatch und Novib).

Die Leitsätze sind unzulänglich als Instrument, um weltweit das Verhalten von multinationalen Unternehmen zu verbessern. Ohne die Androhung von wirksamen Sanktionen gibt es für Unternehmen kaum einen Anreiz, die Leitsätze einzuhalten. OECD Watch fordert deshalb von den Regierungen, international verbindliche Sozial- und Umweltstandards in einem Rahmenwerk für Unternehmensverantwortung zu schaffen.

In konkreten Beschwerdefällen von unternehmerischem Fehlverhalten können die Leitsätze ein Verfahren bieten, um Probleme zu lösen und die Konflikte zwischen Betroffenen und Investoren zu reduzieren. Immer mehr NGOs haben sich deshalb entschlossen, Beschwerden einzureichen, um die Wirksamkeit der Leitsätze zu testen.

Die OECD-Watch-Mitglieder aus Nicht-Unterzeichnerstaaten haben die von Unternehmensverbänden aus OECD-Ländern vertretene Meinung zurückgewiesen, dass die Prinzipien der OECD-Leitsätze für Entwicklungsländer gänzlich ungeeignet seien. Sie haben ihr Interesse bekundet, die OECD-Leitsätze als Instrument zu nutzen, um ihre Position in Fragen von Unternehmensverantwortung gegenüber den Unternehmen und ihren eigenen Regierungen zu stärken.

In einigen Fällen haben sich die Kontaktstellen bemüht, den Unternehmen sinnvolle Empfehlungen zur Orientierung für ein verbessertes Verhalten zu geben, wie OECD Watch anerkennt. Sogar in solchen Fällen, in denen es Uneinigkeit über die Entscheidung der Kontaktstelle gegeben hat, haben die NGOs es begrüßt, dass die veröffentlichten Empfehlungen wenigstens die ethischen Probleme des Falles aufgenommen haben. Die Ergebnisse der meisten Beschwerdefälle waren jedoch enttäuschend. Zunehmend empfinden NGOs den Prozess als willkürlich, unfair und unberechenbar. Die umständliche und vage Art und Weise, wie viele Kontaktstellen die Beschwerdefälle bearbeitet haben, untergräbt die Glaubwürdigkeit der Leitsätze.

Insgesamt entsteht bei den NGOs, die sich mit den OECD-Leitsätzen befassen, der Eindruck, dass OECD-Regierungen grundsätzlich vor allem den Wirtschaftssektor hofieren und unterstützen wollen, anstatt unternehmerisches Fehlverhalten zu ahnden. Weiterhin hebt der Bericht folgende Probleme hervor:

- Die ungleiche und unfaire Behandlung von NGOs in den Verfahren
- Der Mangel an Recherchekapazitäten der Kontaktstellen
- Die fehlende Bereitschaft, vorgebrachte Beschwerden zu bewerten
- Die Versuche, Fälle der Verantwortung für die Zulieferkette auszuschließen
- Die schwachen und wenig aussagekräftigen Abschlusserklärungen vieler Kontaktstellen
- Die mangelhafte Kommunikation mit den Beschwerdeführern und die unzulässige Verschleppung von Beschwerdefällen
- Die Versäumnisse bei der ordnungsgemäßen Untersuchung der Fälle zur illegalen Ressourcenausbeutung in der DR Kongo.

Die Kontaktstellen müssen sich völlig neu orientieren und ihre Rolle und ihre Arbeitsweise ändern, wenn in den Beschwerdefällen wirklich Probleme gelöst werden sollen und

Konflikte zwischen Betroffenen und Investoren verringert werden sollen. OECD Watch fordert:

- Es ist dringend erforderlich, die Beschwerdeführer als vollwertige und gleichberechtigte Partner im Beschwerdeprozess zu behandeln, um das Vertrauen in die Unparteilichkeit des Beschwerdeverfahrens zurückzugewinnen.
- Um die Umsetzung der Leitsätze zu verbessern, müssen Elemente wie ein Sanktionsmechanismus, ein erweiterter Monitoring-Prozess (Peer Review) und parlamentarische Überwachung eingeführt werden.
- Die Reichweite der Leitsätze muss Geltung behalten, insbesondere bei Fällen mit Bezug zum Handel und mit Verantwortung von Unternehmen für ihre Zulieferkette.
- Für Unternehmen, die in Konfliktgebieten aktiv sind, müssen klare und umfassende Leitsätze erarbeitet werden.
- Letztlich muss die Bearbeitung der Beschwerdefälle in der Hand von Gerichten oder Ombudsstellen liegen, die unabhängig von den Regierungen agieren. Diese müssen mit Recherchekapazitäten ausgestattet sein, Evidenz abwägen können, Schlussfolgerungen über eine Verletzung der Leitsätze ziehen und erforderlichenfalls Sanktionen auferlegen können.
- Wenn die Leitsätze ihr Potenzial ausschöpfen sollen, dann müssen die Regierungen der Unterzeichnerstaaten sicherstellen, dass die Verfahren die Situation der Betroffenen wirklich verbessern.

Einleitung

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind freiwillige Grundsätze und Standards, die Regierungen den multinationalen Unternehmen empfehlen, die in oder von ihren Ländern aus tätig sind. Die Leitsätze umfassen Themen wie Offenlegung von Informationen, Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern, Umwelt, Bekämpfung der Korruption, Verbraucherinteressen, Wissenschaft und Technologie, Wettbewerb und Besteuerung. All diese Bereiche sind für die Förderung guter Unternehmensführung ausschlaggebend. Hervorzuheben ist zudem, dass die Leitsätze nun auch Bestimmungen zum Thema Menschenrechte enthalten und sich explizit auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte beziehen.

Mit der Verabschiedung der Leitsätze haben die Regierungen sich verpflichtet sicherzustellen, dass die von ihrem Gebiet aus operierenden multinationalen Unternehmen die Grundsätze und Standards bei ihrer weltweiten Geschäftstätigkeit einhalten. Die Leitsätze sind aber kein globales Instrument, denn sie gelten nicht für multinationale Unternehmen aus den Nicht-Unterzeichnerstaaten und somit nicht für Unternehmen aus wichtigen Wirtschaftsnationen wie China, Malaysia, Russland oder Indien. Jedoch stammt der größte Teil ausländischer Direktinvestitionen aus den 30 OECD-Mitgliedsstaaten und den neun weiteren Unterzeichnerstaaten der Leitsätze. Zudem ist die große Mehrheit der privaten multinationalen Unternehmen, unter ihnen die größten Firmen im Bereich der extraktiven Industrien, in diesen Ländern beheimatet. Neben den Regierungen haben auch das Beratungskomitee der Wirtschaft bei der OECD (BIAC) und das gewerkschaftliche Beratungskomitee bei der OECD (TUAC) die Leitsätze befürwortet.

Nach langen Verhandlungen einigte man sich im Jahr 2000 auf einen neuen Umsetzungsmechanismus. Seitdem können erstmals auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) Beschwerden bei den Nationalen Kontaktstellen (NKS) der Unterzeichnerstaaten vorbringen. Die NKS sind Regierungsstellen, die die Einhaltung der Leitsätze durch multinationale Unternehmen fördern sollen. Die Kontaktstellen sind auch für die Bearbeitung von Beschwerdefällen zuständig (offiziell als "besondere Fälle" bezeichnet). Wenn eine Beschwerde wegen Verletzung der Leitsätze gegen ein Unternehmen vorgebracht wurde, liegt es im Aufgabenbereich der Kontaktstelle, zwischen dem Beschwerdeführer und dem Unternehmen zu vermitteln, Erklärungen über die Einhaltung der Leitsätze durch das entsprechende Unternehmen zu veröffentlichen und Empfehlungen bezüglich des Verhaltens des Unternehmens zu geben. Die Kontaktstellen sind außerdem verpflichtet, den Bekanntheitsgrad der Leitsätze in ihrem jeweiligen Land und insbesondere bei den Unternehmen ihres Landes zu fördern. Jährlich müssen die NKS dem Investitionsausschuss der OECD einen Bericht ihrer Aktivitäten vorlegen. Der Investitionsausschuss ist für die Auslegung der OECD-Leitsätze und deren Umsetzung durch die Kontaktstellen verantwortlich.

Auch NGOs waren an der Überarbeitung der Leitsätze im Jahr 2000 beteiligt und begrüßten diese als einen Schritt in die richtige Richtung. Jedoch wiesen die NGOs auf eine Reihe von grundlegenden Mängeln der Leitsätze hin: der freiwillige Charakter der Leitsätze, vage Formulierungen, ein unzureichender Umsetzungsmechanismus, die mangeln-

den Ermittlungskapazitäten der Kontaktstellen und die nicht vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten. Im Jahr 2001 wurde die erste Beschwerde von einer NGO eingereicht: gegen Adidas bezüglich seiner Zulieferkette. Fünf Jahre später, im Juni 2005, haben NGOs insgesamt 45 Beschwerden vorgebracht, von denen 20 allein im letzten Jahr eingereicht wurden.

Fünf Jahre nach Inkrafttreten der überarbeiteten OECD-Leitsätze ist es an der Zeit, Bilanz zu ziehen, aus Fehlern zu lernen und sich künftigen Herausforderungen zu stellen. Dieser inzwischen dritte OECD-Watch-Bericht analysiert die Arbeitsweise der Kontaktstellen aus 22 der insgesamt 39 Länder, die die OECD-Leitsätze eingeführt haben. Der Bericht basiert auf Erfahrungen und Einschätzungen von Nichtregierungsorganisationen.² Zudem haben wir uns bemüht, auch von Südpartnern aus Nicht-Unterzeichnerstaaten Ansichten über die Verbreitung und Umsetzung der Leitsätze zu erhalten.³ Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Leitsätze vor allem auch in Entwicklungsländern ein wirksames Instrument für Unternehmensverantwortung werden sollen. Dieser Frage hatte sich auch die diesjährige OECD-Tagung zu gesellschaftlicher Verantwortung von Unternehmen im Juni 2005 gewidmet. Dieser Bericht soll auch häufig von NGOs gestellte Fragen beantworten: Lohnen sich Zeit und Aufwand, Fälle vorzubereiten und die Verfahren zu durchlaufen? Was ist der Mehrwert der Leitsätze? Sind andere NGO-Ansätze nicht effektiver? Und die entscheidende Frage: Gibt es eine wahrnehmbare Verbesserung des Verhaltens multinationaler Unternehmen aufgrund ihrer Verwicklung in eine Beschwerdefall? Fünf Jahre danach: Was wurde erreicht?

Über OECD Watch

OECD Watch wurde im März 2003 auf einer Konferenz in Amersfort/Niederlande gegründet und ist ein Netzwerk von NGOs aus Europa, Nord- und Südamerika, Australien, Afrika und Asien mit einer gemeinsamen Vorstellung von Unternehmensverantwortung und Nachhaltigem Investment. Die OECD-Watch-Mitglieder engagieren sich für folgende Ziele:

- Monitoring des Investitionsausschusses der OECD und Beiträge zur Arbeit des Ausschusses leisten;
- Die Effektivität der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als ein Instrument für Unternehmensverantwortung testen;
- Verbreitung von Informationen über die Arbeit der OECD zu internationalem Investment, Corporate Governance und den OECD-Leitsätzen an zivilgesellschaftliche Gruppen, insbesondere in Entwicklungsländern;
- Beratung von NGOs zur Beschwerdeführung gegen Unternehmen, denen die Nichteinhaltung der OECD-Leitsätze vorgeworfen wird.

² Es lagen Berichte aus Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, Chile, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Mexiko, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Spanien, Schweden, Schweiz, Tschechien und den USA vor.

³ Einschätzungen aus der DR Kongo, Ecuador, Ghana, Indien, Indonesien, Pakistan, Sambia und Taiwan flossen in den Bericht ein.

1. Schwierigkeiten bei der wirksamen Umsetzung

OECD Watch ist der Ansicht, dass die berechtigten Erwartungen der zivilgesellschaftlichen Organisationen bezüglich des Umsetzungsverfahrens der Leitsätze nicht erfüllt wurden, insbesondere nicht die Erwartungen der an der Überarbeitung im Jahr 2000 beteiligten Organisationen. OECD Watch ist außerdem der Auffassung, dass die Reichweite der Leitsätze kontinuierlich reduziert wird, allem Anschein nach auf Betreiben von Unternehmensverbänden und bestimmten Regierungen. Zudem gibt es die Tendenz, von den verfahrenstechnischen Anleitungen abzuweichen. Dies führt dazu, dass verschiedene Kontaktstellen ähnliche Fälle in unterschiedlicher Weise bearbeiten. Viele NGOs sind frustriert von der beschwerlichen und unberechenbaren Art und Weise, wie viele NKS die Beschwerdefälle bearbeitet haben. Dies ist der Glaubwürdigkeit der OECD-Leitsätze abträglich, noch mehr jedoch jener der Unterzeichnerstaaten. Während die Kontaktstellen durchschnittlich nach 12 Monaten ein Beschwerdeverfahren abschließen, brauchten einige doppelt so lange, um überhaupt über die Zulässigkeit eines Falles zu befinden. In vielen Ländern wurden Fälle jahrelang ohne Aussicht auf eine Lösung des Problems verschleppt. So wurden bis heute nur 8 der insgesamt 45 NGO-Beschwerden mit einer Erklärung der Kontaktstelle beendet oder konnten außerhalb des OECD-Verfahrens gelöst werden. NGOs empfinden es zunehmend als willkürlich, unfair und unberechenbar, in welcher Variabilität die Kontaktstellen die Leitsätze fördern und deren Einhaltung nachgehen. Diese und weitere Probleme werden im vorliegenden Bericht diskutiert:

- Ungleiche und unfaire Behandlung von NGOs;
- Mangelnde Ermittlungs- oder Untersuchungskapazität;
- Anwendung des "Investment-Nexus"-Kriteriums bei Beschwerdefällen in der Zulieferkette;
- Untätigkeit oder Ablehnung von Fällen, wenn parallel juristische Verfahren laufen;
- Wenig aussagekräftige oder schwache Abschlusserklärungen der Kontaktstellen;
- Mangelnde Kommunikation;
- Keine Bereitschaft, angebliche Verletzungen der Leitsätze festzustellen;
- Versäumnisse bei der Untersuchung der Fälle in der DR Kongo;
- Bestreben zur Ausweitung der Vertraulichkeitsanforderungen auf alle Stadien des Beschwerdeverfahrens.

Ungleiche und unfaire Behandlung von NGOs

NGOs sind der Meinung, dass NGOs im Rahmen von Beschwerdefällen von den Kontaktstellen nicht gleich und fair behandelt werden, mitunter nicht einmal in offiziellen Treffen, in denen alle Seiten ihre Sichtweise darlegen können. Sie sehen die Ursache dafür in dem Tatbestand, dass die NKS in Ministerien angesiedelt sind, die schon aufgrund ihrer Aufgabenstellung eher die Interessen der Unternehmen vertreten. So befindet sich zum Beispiel die US-amerikanische Kontaktstelle im Außenministerium im Büro für

Wirtschafts- und Unternehmensangelegenheiten. Die Aufgabe des Büros für Wirtschafts- und Unternehmensangelegenheiten liegt darin, die Fürsprache des Außenministeriums im Namen von US-Unternehmen zu koordinieren. Es soll US-Firmen Unterstützung gewährleisten bezüglich Marktöffnung, der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen und bei der Lösung von Handels- und Investitionsstreitigkeiten. Diese vorrangige Aufgabe der Förderung von Unternehmensinteressen, die fast allen Nationalen Kontaktstellen obliegt, ist nur schwierig mit der Anforderung der Leitsätze in Einklang zu bringen, als Vermittlungsinstanz zu fungieren.

Die meisten NGOs sind der Ansicht, dass diese beiden Rollen nicht miteinander vereinbar sind. In manchen Fällen, z.B. in Großbritannien und in Frankreich, wurden grundsätzliche Fairnessregeln missachtet. So wurde NGOs die Möglichkeit verwehrt, ihre Ansicht der Kontaktstelle vorzutragen bzw. die den Entscheidungen zugrunde liegenden Gründe zu diskutieren.

Die deutsche Kontaktstelle hat immerhin einen „Arbeitskreis OECD-Leitsätze“ mit Vertretern der Wirtschaft, von Gewerkschaften und NGOs eingerichtet, der sich ein bis zweimal pro Jahr trifft. Jedoch haben NGOs den Eindruck, dass sie keinerlei Einfluss auf die Behandlung der Fälle oder auf andere Aspekte haben. Das von der NKS erstellte Protokoll solcher Sitzungen wirft bei NGOs mitunter die Frage auf, ob sie an der selben Sitzung teilgenommen haben. In Belgien werden Protokolle der Kontaktstelle von gemeinsamen Sitzungen nicht an die teilnehmenden NGOs weitergegeben. Kurz gesagt, NGOs werden häufig im Verfahren nicht als gleichberechtigte Parteien behandelt.

Mangelnde Ermittlungs- und Untersuchungskapazität

Ein weiterer Grund für Unzufriedenheit ist die mangelnde Kapazität (oder vielleicht auch der mangelnde politische Wille) der Kontaktstellen, in einem eingereichten Fall zu ermitteln oder Untersuchungen anzustellen. Das kann mitunter sogar bedeuten, dass eine Kontaktstelle nicht in der Lage ist, den Wahrheitsgehalt der Aussagen beider Beschwerdeparteien zu ermitteln. Dies führt unweigerlich zu Patt-Situationen wie zum Beispiel im Fall zu Vorkommnissen bei Adidas in Indonesien. Die Kampagne für Saubere Kleidung und Adidas konnten sich im Februar 2004 nicht auf die Faktenlage einigen und das Unternehmen ließ sich auf keine der von der Kampagne vorgeschlagenen Veränderungsmaßnahmen ein. Am Ende gab es ein wirkungsloses Statement mit dem Grundtenor „Wir einigen uns darauf, dass wir uns nicht einigen können.“

Gegenwärtig liegt die gesamte Last der Informationsbereitstellung und Beweisführung bei den NGOs, die dafür jedoch nicht ausreichend ausgestattet sind. Aber selbst wenn solche Informationen von NGOs bereitgestellt werden, sind die Kontaktstellen nicht immer bereit, diese zu akzeptieren, wie der Umgang der britischen NKS mit den Fällen in der DR Kongo gezeigt hat.

Die Erfahrungen der vergangenen fünf Jahre haben demonstriert, dass die Einhaltung der Leitsätze nicht ernsthaft gefördert werden kann, wenn die Kontaktstellen nicht pro-aktiver Informationen sammeln. Sie sollten Einschätzungen von Botschaften vor Ort, von UN-Behörden und Entwicklungsorganisationen einholen, um den Kontext verstehen und die

Fakten einordnen zu können. Statt dessen verlassen sich so gut wie alle Kontaktstellen nur auf die Informationen, die von den angeklagten Unternehmen bereitgestellt werden.

Anwendung des "Investment-Nexus"-Kriteriums bei Beschwerdefällen in der Zulieferkette

Eines der wesentlichen Merkmale der globalisierten Wirtschaft ist die zunehmende Größe und Komplexität der Zulieferbeziehungen. Sowohl NGOs als auch Gewerkschaften sind der Ansicht, dass multinationale Unternehmen die Verantwortung für ihre jeweilige Zulieferkette übernehmen sollten. Eine der wichtigsten Verbesserungen bei der Revision der OECD-Leitsätze im Juni 2000 bestand darin, Zulieferer und sonstige Geschäftspartner mit einzubeziehen. NGOs kritisierten jedoch von Anfang an die Schwachpunkte der Kompromissformulierung, die Unternehmen nur dazu anhält, "ihre Geschäftspartner, einschließlich der Zulieferfirmen und Unterauftragnehmer, wo praktikabel, zur Anwendung von Grundsätzen der Unternehmensführung zu ermutigen, die im Einklang mit den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen stehen".

Die ersten Probleme traten auf, als einige Kontaktstellen Fälle mit Zulieferbezug mit der Begründung abwiesen, dass die Leitsätze nicht auf Handelsbeziehungen anwendbar seien. Dies löste eine intensive Debatte über die Reichweite der Leitsätze aus. Die Tatsache, dass die Leitsätze einige Verweise zu beiden, Handels- und Investitionsbeziehungen, beinhalten, wurde ignoriert oder heruntergespielt. Die Vereinbarung zu Zulieferbeziehungen, die nach Auffassung der NGOs von allen Parteien während der Überarbeitung der Leitsätze ausgehandelt worden war, wurde in der Praxis abgeschwächt, unter anderem aufgrund der nachträglichen Lobbyarbeit von Unternehmensverbänden.

Aufgrund der unterschiedlichen Handhabung von Fällen mit Zulieferbezug durch Kontaktstellen verabschiedete der Investitionsausschuss schließlich eine Auslegung. Nach Diskussionen hinter verschlossenen Türen veröffentlichte die OECD im Juni 2003 die neue Position: I. Die Leitsätze sind Teil der OECD-Erklärung über Internationale Investitionen und multinationale Unternehmen, die "den Investitionsansatz der Verfasser verdeutlicht", aber II. als ein wichtiges Instrument für Unternehmensverantwortung spiegeln die Leitsätze auch für andere Arten von Unternehmensaktivitäten allgemeine Grundsätze wider, und III. aus Ermangelung einer eindeutigen Definition von internationalen Investitionen ist ein fallweises Vorgehen gerechtfertigt. Als Maßstab für die Zulässigkeit von Fällen wurde der seltsame und unklare Terminus "Investitionsbezug" (engl.: Investment Nexus) geschaffen. Mit einer solchen Auslegung werden insbesondere Fälle mit Handelsbeziehungen ausgeschlossen. Nicht alle Kontaktstellen unterstützen jedoch diese Trendwende und nur wenige glauben, dass Handels- und Investitionsbezug leicht auseinandergehalten werden können. Die Reichweite internationaler Investitionsabkommen ist größer geworden und umfasst mittlerweile viele verschiedene Bereiche, u.a. sogar den Dienstleistungssektor.

Auch wenn der Investitionsausschuss behauptete, dass diese Auslegung „nicht darauf abzielte, die im Jahr 2000 ausgehandelte Ausgewogenheit zu verändern“, sondern eine "flexible Interpretation" anzuregen, haben NGOs wiederholt ihre Besorgnis gegenüber

der willkürlichen und diskriminierenden Um-Interpretation der Zulieferer-Bestimmung geäußert.⁴ Zum Beispiel berühren 20 von den insgesamt 45 von NGOs eingereichten Fällen (46%) in der einen oder anderen Weise die Verantwortung von multinationalen Unternehmen für ihre Zulieferkette. Von diesen 20 Fällen wurden 6 von den Kontaktstellen mit der Begründung abgeschlossen oder gleich abgelehnt, dass ihrer Ansicht nach kein Investitionsbezug vorlag. Die Organisation Rights and Accountability in Development (RAID) hat betont, dass in den Beschwerden, die gegen Firmen vorgebracht wurden, die während des Krieges in der DR Kongo tätig waren, „Aktivitäten, die im Rahmen von bilateralen Investitionsabkommen explizit als Investition definiert wurden, von einigen Kontaktstellen als Handelsbeziehungen re-klassifiziert werden, um OECD-Beschwerden zu verhindern“.⁵

Parallel laufende juristische Verfahren

Einige Kontaktstellen verzögern die Behandlung von Beschwerden oder lehnen Fälle von vorn herein ab, wenn parallel ein juristisches Verfahren im Gastland anhängig ist. So wurde in Dänemark eine Beschwerde nach drei Jahren abgeschlossen, ohne dass die Kontaktstelle aktiv geworden wäre. Von Anfang an vertrat die dänische Kontaktstelle die umstrittene Meinung, dass die Beschwerde so lange auf Eis zu legen wäre, bis das Gerichtsverfahren in Malaysia beendet sei. NGOs und Gewerkschaften waren mit dieser Entscheidung unzufrieden, da die Arbeiter seit über 30 Jahren für die Anerkennung ihres Rechts auf gewerkschaftliche Vertretung gekämpft hatten. Nachdem der Oberste Gerichtshof in Malaysia schließlich zugunsten der Arbeiter entschieden und ihnen das Vereinigungsrecht zuerkannt hatte, erklärte die NKS den Fall für abgeschlossen mit den Worten, der Fall hätte sich nun selbst gelöst.

Die Beschwerdeführer sind der Meinung, dass die NKS eine wichtige Gelegenheit versäumt hat, die OECD-Leitsätze zu nutzen, um das Unternehmen von der notwendigen Einhaltung der Kernarbeitsnormen zu überzeugen. Dies hätte auch zu einer schnelleren Lösung des Konfliktes beitragen können. Die Entscheidung einiger NKS, bei bestehenden parallelen Rechtsverfahren eine Beschwerde abzulehnen, unabhängig davon, wie weit entfernt der Aspekt vom Inhalt der Beschwerde sein mag, sehen NGOs als einen weiteren Weg, um der Verantwortung für die Umsetzung der Leitsätze zu entgehen.

Wenig aussagekräftige oder schwache Abschlusserklärungen

Die Kontaktstellen haben in einigen wenigen Fällen gute Abschlusserklärungen mit sinnvollen Empfehlungen verabschiedet, aber die meisten Statements der NKS waren ergebnislos oder schwach. Die Statements im Rahmen des UN-Expertenpanels über die illegale Ausplünderung der kongolesischen Ressourcen waren unangemessen, insbesondere im

⁴ Das Policypapier “The OECD Guidelines for Multinational Enterprises and Supply Chain Responsibility” von OECD Watch ist abrufbar unter: www.oecdwatch.org

⁵ “Supply Chain: arbitrary and discriminatory interpretations?” OECD Watch Newsletter, März 2005, www.germanwatch.org/tw/kwi05-1.pdf

Verhältnis zu den schwerwiegenden Vorwürfen. Zum Beispiel entstanden durch das einseitige Vorgehen der britischen Kontaktstelle eine Reihe von unbefriedigenden Statements ohne aussagekräftigen Inhalt. Die Empfehlungen der NKS erwähnten lediglich einige Bestimmungen der OECD-Leitsätze, stellten jedoch nicht die Verletzung der Leitsätze fest und empfahlen deshalb auch keine Maßnahmen, wie ein Unternehmen diese Verletzung beheben könnte. Insgesamt ist zu den Fällen in der DR Kongo festzustellen, dass auch nach zweijähriger Bearbeitung dieser Fälle durch die NKS mehrerer Länder niemand sagen kann, ob sich die Unternehmen an die OECD-Leitsätze gehalten haben oder wie ihr Verhalten zu verbessern wäre. Eine wirksame Förderung der Leitsätze sollte den Unternehmen keine Zweifel bezüglich deren Anwendbarkeit lassen. Es ist wichtig, den Unternehmen eine Anleitung zu geben, wie sie die Leitsätze in ihrem komplexen Geschäftsumfeld interpretieren und umsetzen sollen.

Mangelnde Kommunikation

Die Kontaktstellen ignorieren häufig einige der grundlegendsten Regeln von Verwaltungsverfahren. Viele NKS halten es nicht für nötig, den Eingang einer Beschwerde zu bestätigen und informieren die Beschwerdeführer oft nicht formell über die Ablehnung eines Falles oder die Beendigung eines Verfahrens. Vielfach erfahren NGOs erst durch den Jahresbericht der Kontaktstelle oder den Gesamtbericht des Investitionsausschusses von entscheidenden Entwicklungen oder sogar vom Abschluss ihres Falles.

Keine Bereitschaft, angebliche Verletzungen der Leitsätze festzustellen

Gemäß den verfahrenstechnischen Anleitungen der Leitsätze sollen die Kontaktstellen bewerten, ob nach dem ersten Anschein eine Verletzung der Leitsätze vorliegt. Wenn dem so ist, soll die Kontaktstelle ihre Vermittlungsdienste anbieten, um eine Lösung zwischen dem Beschwerdeführer und dem Unternehmen zu erreichen. Jedoch haben sich anscheinend einige NKS dazu entschieden, diesen Bewertungsschritt zu umgehen und haben ein engeres, zukunftsorientiertes Vorgehen zur Lösung von Fällen entwickelt. Mit anderen Worten, die NKS will vermittelnd zur Seite stehen, um zukünftiges Verhalten zu verbessern, ohne jemals festzustellen, welches Unternehmensverhalten nicht im Einklang mit den OECD-Leitsätzen stand.

Genau genommen müssen die Kontaktstellen nur eine Erklärung abgeben, wenn die beiden Konfliktparteien keine Lösung erreichen können. Manche Kontaktstellen veröffentlichen zudem eine Abschlusserklärung, um die Einigung der beiden Parteien mitzuteilen und über das somit erfolgreich abgeschlossene Verfahren zu berichten. Viele NKS, wie die amerikanische und die britische, haben jedoch deutlich gemacht, dass sie nicht vorhaben, jemals eine Verletzung der Leitsätze durch ein Unternehmen festzustellen, wie schwerwiegend das Verhalten auch sein mag. Diese fehlende Bereitschaft, eine Verletzung der Leitsätze wirklich festzustellen, untergräbt ernsthaft die angebliche Neutralität und Unabhängigkeit der Kontaktstellen in ihrer Behandlung von Beschwerdefällen und

führt die Kontaktstellen als ein Instrument zur Förderung von Unternehmensverantwortung zur Bedeutungslosigkeit.

Versäumnisse bei der Untersuchung der Fälle in der DR Kongo

Die Handhabung der Fälle zur DR Kongo hat verdeutlicht, wie machtlos die Leitsätze insbesondere als Instrument zur Unternehmensverantwortung in Konfliktzonen sind. Eine dreijährige Untersuchung durch ein UN-Expertenteam fand heraus, dass Netzwerke aus hochrangigen Politikern, Militärs und Unternehmen die natürlichen Ressourcen der DR Kongo ausbeuteten. Einzelpersonen haben sich bereichert und die verschiedenen Kriegsparteien wurden unterstützt. Das UN-Expertenteam listete in seinem dritten Bericht⁶ 85 Unternehmen auf, die unter Verdacht standen, die OECD-Leitsätze zu verletzen. Die Veröffentlichung dieser Liste hat für Aufruhr gesorgt und vielleicht mehr als jegliches vorherige Bemühen den OECD-Leitsätzen internationale Aufmerksamkeit verschafft.

Die meisten OECD-Regierungen weigerten sich, den Behauptungen des Panels nachzugehen. Angesichts der Untätigkeit der Kontaktstellen begannen NGOs, Beschwerdefälle einzureichen. Einige dieser Beschwerden sind noch nicht abgeschlossen, viele sind jedoch sofort abgewiesen worden, häufig aufgrund eines fehlenden Investment Nexus. Andere Fälle blieben ohne bestimmten Ausgang in der Schwebe. Die britische NKS agierte jenseits jeglicher verfahrenstechnischer Regeln. Ein Bericht des britischen Parlaments stellt hierzu fest:

„Die Fälle sind wirklich sehr komplex, aber genau deshalb müssen die NKS und die OECD der Herausforderung nachkommen und erläutern, wie die Leitsätze umgesetzt werden müssen. Andernfalls wird der Nutzen der Leitsätze in Konfliktsituationen in Frage gestellt.“⁷

Während die Ergebnisse der Beschwerden zum Kongo sehr enttäuschend waren, führte die Arbeit des UN-Panels zu einem der innovativsten Vorhaben des Investitionsausschusses: eine Studie über die Verbesserung der Umsetzung der Leitsätze in Gebieten, die als „weak governance zones“ bezeichnet werden. Der Investitionsausschuss plant auf Basis dieser Studie eine konkrete Anleitung für Unternehmen, die in Konfliktgebieten oder in Ländern mit schwacher Regierungsführung tätig sind.

Die G8 Staaten unterstützten in ihrer Erklärung von 2005 dieses Vorhaben des Investmentkomitees, eine Anleitung für Unternehmen zu entwickeln, die in Konfliktzonen tätig sind. Zudem werden die OECD-Leitsätze ausführlich im Bericht der Afrikakommission erörtert, der für den G8 Gipfel im Juli 2005 in Gleneagles erstellt wurde. Die Afrikakommission hat dazu aufgerufen, die OECD-Leitsätze zu stärken.⁸

⁶ Report of the UN Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of Congo, 16 October 2002, Annex III, www.un.org/Docs/sc/letters/2002/sglet02.htm, dort auf S/2002/1146 klicken

⁷ All Party Parliament Group on the Great Lakes´ Region (APPG), The OECD Guidelines for Multinational Enterprises and the DRC, Februar 2005

Bestreben zur Ausweitung der Vertraulichkeitserfordernisse auf alle Stadien des Beschwerdeverfahrens

Die Frage der Vertraulichkeit gehört für einige Kontaktstellen zu den umstrittensten Punkten des Beschwerdeverfahrens. Die verfahrenstechnischen Anleitungen der OECD-Leitsätze heben hervor, dass die Vertraulichkeit erst einsetzt, wenn die NKS eine erste Bewertung des Falles vorgenommen hat und die beiden Konfliktparteien einem Gespräch zugestimmt haben.

In den verfahrenstechnischen Anleitungen der Leitsätze wird erläutert, „dass es besondere Fälle gibt, in denen die Wahrung der Vertraulichkeit wichtig sein kann“. Die NKS ist verpflichtet, „sensible Unternehmensdaten“ zu schützen. Selbstverständlich gehören „die von den beteiligten Parteien vorgebrachten Fakten und Argumente zum Verfahrensprozess“. Die OECD unterstreicht in der Anleitung für die Kontaktstellen: "Wenn mithin (...) dargelegt wird, dass die Arbeiten normalerweise vertraulich bleiben, werden doch die Ergebnisse im Rahmen der Umsetzungsverfahren in besonderen Fällen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht."⁹

Das Beratungskomitee der Wirtschaft bei der OECD, BIAC, hat sich dennoch unaufhörlich für eine Ausweitung der Vertraulichkeitsklausel auf alle Phasen des Verfahrens eingesetzt. So sollen NGOs u.a. daran gehindert werden, öffentlich bekannt zu machen, dass eine Beschwerde eingereicht wurde. Einige NKS (USA, Kanada, Finnland, Deutschland) unterstützen diese Sichtweise, indem sie Namen von Unternehmen und weitere Details über vorgebrachte Fälle in ihren Jahresberichten zurückhalten - auch wenn die Fälle bereits abgeschlossen sind.

Ein derartiges Verständnis von Vertraulichkeit macht das ganze Verfahren bedeutungslos und ineffektiv. Die Kontaktstellen, die diese umfassende Vertraulichkeit befürworten, argumentieren damit, dass die Verschwiegenheit der Lösung der Fälle zuträglich sei. Die Fakten sprechen jedoch eine andere Sprache. Die Erfahrung der OECD-Watch-Mitglieder zeigt, dass der positive Abschluss eines Falles jeweils zumindest teilweise durch eine öffentliche Beschwerdeeinreichung erreicht wurde. Zudem zeigt eine Analyse von TU-AC, in der die von Gewerkschaften eingereichten Fälle untersucht werden, dass sie mit den gleichen Problemen konfrontiert sind, die auch NGOs identifiziert haben. Und das, obwohl diese Fälle bei ihrer Einreichung meist nicht veröffentlicht wurden.

⁸ Commission for Africa, Our Common Interest, März 2005

⁹ OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen 2000, Erläuterungen zu den Umsetzungsverfahren, Paragraph 19

2. Verbesserung der Umsetzung

In den letzten 5 Jahren wurden über 100 Beschwerdefälle eingereicht: TUAC schätzt, dass Gewerkschaften über 60 Beschwerden eingereicht haben; OECD Watch registrierte 45 Fälle von NGOs.¹⁰ Einige wenige NKS haben akzeptable Beschwerdeverfahren entwickelt, die in einem angemessenen Zeitrahmen arbeiten und bei denen alle Parteien fair behandelt werden. Doch dies ist leider eher die Ausnahme. Auch der Vorsitzende des Investitionsausschusses, Manfred Schekulin, bestätigte, dass die Umsetzung der OECD-Leitsätze verbessert werden müsse:

„Trotz der Fortschritte und der wachsenden Überzeugung (der Kontaktstellen), dass die Leitsätze ein sinnvolles Instrument zur Förderung weltweiter Unternehmensverantwortung sind, finden die NKS manche Bedenken bezüglich der Umsetzung der Leitsätze begründet. Sie haben insbesondere hervorgehoben, dass die Bearbeitung von Beschwerdefällen beschleunigt werden sollte.“¹¹

Erhöhte Rechenschaftspflicht durch Peer Review und parlamentarische Kontrolle

Beim OECD Watch Multi-Stakeholder Roundtable im April 2005 merkte Shirley van Buijen von Transparency International Deutschland an, dass die Flexibilität der institutionellen Strukturen und bei der Behandlung von Beschwerdefällen sehr unterschiedliche Ergebnisse bewirken kann und auch bereits hat.¹² Sie fügte hinzu:

„Gegenwärtig machen die NKS mehr oder weniger, was sie wollen, und berichten, was ihnen beliebt. Der Jahresbericht des Investitionsausschusses basiert nach eigenen Angaben „auf den individuellen Berichten der NKS“. Kein Wunder, dass der Ausschuss „erhebliche und ungeklärte Unterschiede in der Praxis“ nur feststellen, aber nicht erklären geschweige denn bewältigen kann.“¹³

Um das Problem der erheblichen und häufig ungeklärten Unterschiede im Agieren der Kontaktstellen lösen zu können, könnte ein unabhängiger Peer-Review-Mechanismus eingeführt werden. Damit könnte die Umsetzung der Leitsätze durch die Regierungen bewertet werden. Der Peer Review ist ein bei der OECD etabliertes Monitoringsystem der OECD, das dort in einzigartiger Weise erfolgreich ist. Shirley van Buijen ergänzte: „Genau wie Strafverfolgung für die Effektivität von Gesetzen unverzichtbar ist, so scheint ein angemessenes Überwachungssystem unersetzlich zu sein, um freiwilligen Standards die notwendige Bedeutung und ausreichenden Einfluss zu verschaffen.“¹⁴

¹⁰ TUAC Submission to the OECD Annual Meeting of NCPs Juni 2005

¹¹ Manfred Schekulin, Präsentation zum OECD Watch Roundtable, 01.04.2005

¹² Shirley van Buijen, Speaking Notes International OECD Watch Training and Strategy Seminar, Berlin 15.10.2004

¹³ Idem, Quotes aus dem Jahresbericht zu den OECD-Leitsätzen für Multinationale Unternehmen, Ausgabe 2004, Seiten 3 und 16

¹⁴ Shirley van Buijen, A proposal for Strengthening the Effectiveness of the Guidelines, OECD Watch, Reader für den International Multi-Stakeholder Roundtable zu den OECD Guidelines, 1. April 2005

Eine andere Möglichkeit zur Steigerung der Effektivität der Kontaktstellen liegt darin, die NKS gegenüber den nationalen Parlamenten rechenschaftspflichtig zu machen. Es gibt erfreuliche Anzeichen steigenden Interesses für die Arbeit der NKS und die OECD-Leitsätze von britischen, belgischen und niederländischen Abgeordneten. Der Jahresbericht der niederländischen Kontaktstelle wird zum Beispiel im Parlament beraten. In Belgien, in mancher Hinsicht die „Wiege der OECD-Leitsätze“, gab es den Vorschlag, gesetzlich die Vergabe von Exportkrediten ausdrücklich an die Einhaltung der OECD-Leitsätze zu koppeln.¹⁵

Interessanterweise wurde im Jahr 1994 ein Gesetzesentwurf im US-Abgeordnetenhaus eingebracht, der sich auf die OECD-Leitsätze bezog. Darin wurde der Außenminister aufgefordert, Leitsätze zu schaffen (die sich unter anderem auf die OECD-Leitsätze stützten), um „gesellschaftlich verantwortliche Geschäftstätigkeit von US-amerikanischen Unternehmen, die im Ausland tätig sind, zu fördern“. Der Entwurf wurde 1995 erneut ins Abgeordnetenhaus eingebracht und erhielt die Unterstützung von 45 Abgeordneten.¹⁶ Vor kurzem hat der republikanische Senator Richard Lugar, Vorsitzender des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, die Verabschiedung einer Änderung (S.A. 1293) des Gesetzes über Finanzmittel von Auslandstätigkeiten erreicht, die zu mehr Transparenz und Verantwortung bei den fünf multilateralen Entwicklungsbanken führen soll. Die Gesetzesänderung soll sicherstellen, dass Einnahmen aus Projekten der extraktiven Industrie nicht missbräuchlich verwendet werden. Obwohl sich die Gesetzesänderung von Senator Lugar nicht direkt auf die Leitsätze bezieht, signalisiert dessen Verabschiedung dennoch eine starke Unterstützung des Kongresses für verantwortungsvolles Investment in Entwicklungsländern.

Nach einer Reihe von Anhörungen zu den Aktivitäten kanadischer Bergbauunternehmen legte ein Ausschuss des kanadischen Parlaments im Juni 2005 einen Bericht mit Empfehlungen an die Regierung vor. Der Bericht forderte u.a. 1.) die Vergabe von Export- und Projektfinanzierung an Unternehmen von klar definierten Menschenrechts- und CSR-Standards abhängig zu machen; 2.) die Vorschriften und das Mandat der kanadischen Kontaktstelle zu stärken; und 3.) eigene Regeln für Unternehmen zu erstellen, die in Konfliktzonen tätig sind.¹⁷

Beteiligung der Unternehmen am Verfahren sicherstellen

Aus der OECD-Watch-Analyse geht hervor, dass in 13 der bisher 45 von NGOs vorgebrachten Beschwerden (d.h. 30% der Fälle), Unternehmen bereit waren, sich an dem Verfahren zu beteiligen. Einige große Unternehmen, wie zum Beispiel National Grid Tansco,

¹⁵ Proposition de loi, modifiant la loi du 31 aout 1939 sur l'Office national du Ducroire, Chambre des Représentants de Belgique, 17.März 2005

¹⁶ Der Gesetzesentwurf von 1994 "To require the Secretary of State to establish a set of voluntary guidelines to promote socially responsible business practices for United States businesses operating in foreign countries" [H.R. 5261] wurde an den Unterausschuss für internationale Sicherheit, internationale Organisationen und Menschenrechte weitergegeben.

¹⁷ "Fourteenth Report, The Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade", abrufbar auf der Website des kanadischen Parlaments: www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?SourceId=122509

haben ihr Unverständnis über die Handhabung der Beschwerden durch die NKS zum Ausdruck gebracht. Ebenfalls haben sie die unnötigen Verzögerungen bis zum Abschluss eines Falles kritisiert. Diese Unternehmen sind der Meinung, dass die NKS proaktiver handeln sollten.

Bei ebenso vielen Fällen (13, d.h. 30% der Fälle) haben sich Unternehmen geweigert, an einem von der NKS angebotenen Dialog teilzunehmen. Die Kontaktstellen scheinen diese Verweigerung zu akzeptieren und sehen davon ab, die Unternehmen zur Beteiligung am Verfahren zu bewegen. Diese Untätigkeit der Kontaktstellen untergräbt das Umsetzungsverfahren der Leitsätze.

Bei vielen Fällen (19, d.h. 40%) konnte die Haltung der Unternehmen nicht eingeschätzt werden, da viele dieser Fälle erst kürzlich eingereicht worden sind oder umgehend von den NKS abgelehnt wurden.

Förderung der Einhaltung der Leitsätze

Ein wichtiger Aufgabenbereich der NKS besteht darin, das Profil der Leitsätze zu verbessern. Von den NKS wird „erwartet, dass sie die Kenntnis und die Verbreitung der Leitsätze mit den geeigneten Mitteln fördern“. Es ist zwar offensichtlich, dass die Leitsätze während der letzten fünf Jahre bekannter geworden sind, allerdings ist dies nicht allein den Kontaktstellen zuzuschreiben. Auch hier haben die NKS sehr unterschiedlich gehandelt.

Die australische NKS wurde für ihre Förderung der Leitsätze zum Beispiel sehr gelobt.

„Die australische NKS ist sehr aktiv gewesen, um die Leitsätze zu verbreiten und dies vor dem Hintergrund, dass es in Australien bislang keine Beschwerdefälle gab. Dies hätte bei der NKS einen falschen Eindruck über die CSR-Tätigkeiten von australischen Unternehmen erwecken können und zu einer geringen oder fehlenden Profilierung der NKS und der Leitsätze führen können... Am meisten ist vermutlich die Website und deren laufende Verbesserung hervorzuheben.“¹⁸

Daneben ist Schweden mit seiner ‚Partnership for Global Responsibility‘ der andere wichtige Akteur innerhalb der OECD-Länder hinsichtlich der Förderung und Verbreitung der Leitsätze. Die schwedische Regierung ermuntert tatkräftig die schwedischen Unternehmen, die OECD-Leitsätze einzuhalten und „Botschafter für Menschenrechte, Kernarbeitsnormen, Antikorruption und für eine gesunde Umwelt zu werden.“ Die schwedische Regierung verfolgt zudem den ausdrücklichen Grundsatz, auch innerhalb der staatseigenen Firmen gute Unternehmenspraxis zu fördern. Daran sollten sich andere Regierungen orientieren.

In Österreich gab es einige Verbesserungen bei der Verbreitung der OECD-Leitsätze: Vor allem wurden Publikationen für Unternehmen erstellt und an sie verteilt. Die österreichische Handelskammer und der österreichische Wirtschaftsverband haben diese Initiative namens ‚CSR-Austria‘ entwickelt, allerdings unter geringer Einbeziehung von NGOs.

¹⁸ Serena Lillywhite, Brotherhood of St Laurence/ OW coordinator

Die CSR-Konferenz der niederländischen Regierung im November 2004 in Maastricht war eine weitere bemerkenswerte Initiative. Sie fand während der niederländischen EU-Präsidentschaft statt und trug dazu bei, die Leitsätze als eines der Hauptinstrumente für Unternehmensverantwortung zu etablieren.

Dahingegen entsteht der Eindruck, dass einige skandinavische Länder sehr wenig getan haben. Weder die finnische noch die norwegische NKS haben für die Leitsätze geworben.

In Frankreich gab es so gut wie keine Informationen zur Arbeit der NKS. „Die NKS berichtet über ihre Aktivitäten nur in Form von vagen Erklärungen auf ihrer Website. Die NKS behauptet, dass Vertraulichkeit notwendig sei, um Unternehmen zur Mitarbeit gewinnen zu können.“¹⁹

Während eines NGO-Treffens im Februar 2005 gab die amerikanische NKS bereitwillig zu, dass aufgrund ungenügender Ressourcen nur wenig getan wurde, um die Leitsätze zu verbreiten.

Während fehlende Ressourcen in einem Land wie den USA verwundern, ist es in anderen verständlich. In Argentinien ist es zum Beispiel nicht erstaunlich, dass die Leitsätze aufgrund der finanziellen Engpässe keinen Vorrang haben. Laut der NGO El Otro wäre das Einreichen einer Beschwerde nötig, um den Mechanismus zum Leben zu erwecken und die Rolle der NKS zu klären. Vorerst ist die NKS in Argentinien nur ein „totgeborenes Kind“.²⁰

Auch in Brasilien ist es offensichtlich, dass die NKS ohne Unterstützung durch die Regierung und ohne ausreichende Mittel einfach nicht funktionieren kann. Erst das Einreichen einer Beschwerde durch Gewerkschaften gegen den italienischen Multi Parmalat führte 2003 zur Errichtung einer NKS in Brasilien.

Die Frente Autentico del Trabajo (FAT) hat die mexikanische NKS dafür gelobt, die Leitsätze zu verbreiten und eine zusätzliche Schlichtungsstelle einzurichten. Trotzdem sollte die NKS nach der Meinung von FAT mehr tun, um ihr Profil zu verbessern und Unternehmen zu ermutigen, die Leitsätze einzuhalten.²¹

Trotz wachsender Bemühungen der NKS zur Verbreitung der Leitsätze teilen die Mitglieder von OECD Watch nicht die Auffassung des Investitionsausschusses. In seinem Bericht von 2005 vertritt der Ausschuss die Ansicht: „dass viele Unterzeichnerstaaten die Anwendung der Leitsätze im Rahmen eines umfangreichen Regierungsvorhabens zu Unternehmensverantwortung gestärkt haben“.²² In der Tat ist jedoch noch viel zu tun.

¹⁹ Emmanuel Prinnet, Association 4 D, Annual NCP Review 2005 Frankreich

²⁰ El Otro, Bericht von 2005 an OECD Watch über die Arbeitsweise der argentinischen NKS

²¹ Frente Autentico de Trabajo, Evaluacion de 5 anos de las directrices de la OECD para Empresas Multinationales

²² OECD Bericht zum Jahrestreffen der NKS 2005 [draft\1.Juni 2005]

Transparenz und Zugänglichkeit

Trotz einiger Verbesserungen sind viele NGOs mit der mangelnden Transparenz und Zugänglichkeit der Kontaktstellen unzufrieden. Dies bestätigt den allgemeinen Eindruck, dass die Regierungen der OECD-Mitglieder vor allem darum besorgt sind, den Wirtschaftssektor zu fördern und zu unterstützen. Bei den NGOs ist der Eindruck entstanden, dass die Leitsätze von den meisten Regierungen als ein unliebsames Ergebnis der OECD-Verhandlungen gesehen werden, wie ein Waisenkind, das aufgenommen, aber nicht liebevoll behandelt werden muss. (Das würde übrigens auch erklären, warum so wenig getan wurde, um das Potential der Leitsätze auszuschöpfen, zum Beispiel durch Verknüpfung mit anderen staatlich geförderten Initiativen und Instrumenten wie den Exportkrediten oder Risikogarantien).

Um den Transparenzanforderungen an Kontaktstellen nachzukommen, sollte ein Mitgliedsstaat zumindest eine Webseite einrichten. Es ist erstaunlich, dass eine Reihe von Kontaktstellen nach fünf Jahren immer noch so gut wie gar nicht öffentlich präsent sind. Einige haben nicht einmal eine Website eingerichtet oder wenn sie existiert, ist diese oft auf der Webseite des entsprechenden Ministeriums versteckt und schwer auffindbar.

In den Niederlanden war in den letzten fünf Jahren kontinuierlich eine verbesserte Transparenz zu beobachten. Beispiele dafür sind die Weiterleitung der Entwürfe des Jahresberichtes an Sozialpartner und NGOs, die Einbeziehung anderer Ministerien und die Berichterstattung zu den Fällen. Laut Joris Oldenziel von SOMO „scheint die niederländische NKS darum bemüht, ihre Stellung als eine der aktiveren NKS zu bewahren ... unterstrichen wird das durch ihre Bereitschaft, beim OECD Watch Roundtable in Brüssel zu sprechen und durch ihre Initiative, das Thema Investment Nexus beim OECD Handelsausschuss einzubringen.“²³

Es ist ziemlich aufschlussreich, wenn man vergleicht, wie extrem unterschiedlich zwei asiatische Länder die Leitsätze verbreiten. Nach Einschätzung von OECD Watch schneidet ein Land wie Japan, ein vollwertiges OECD-Mitglied, schlecht ab im Vergleich zu Taiwan, welches kein Mitgliedsland ist und keine offiziell anerkannte Kontaktstelle hat. Obwohl die japanische NKS einige Beschwerden behandelt hat, gibt es keinen institutionellen Mechanismus, um Informationen von NGOs einzuholen. OECD-Watch-Mitglieder berichten, dass „die japanische NKS sich überhaupt nicht mit der Zivilgesellschaft einlässt. Keine Treffen, Seminare oder andere Aktivitäten wurden organisiert, um die Öffentlichkeit über die Leitsätze oder über Existenz und Funktionsweise der NKS zu informieren.“²⁴ Die japanische NKS pflegt eine Website, die jedoch recht unzugänglich und schwer zu finden ist. Im Vergleich dazu die Bemühungen in Taiwan: Im April 2005, nach ca. einjähriger Vorbereitung, hat die Quasi-NKS eine Website zu ‘Corporate Social Responsibility in Taiwan’ erstellt, die Informationen zu den Leitsätzen enthält. Weitere Aktivitäten zur Förderung von Unternehmensverantwortung sind geplant.²⁵

²³ SOMO, Antworten niederländischer NGOs bezüglich der Funktionsweise der niederländischen NKS 2005

²⁴ Tono Haruhi, Protest Toyota Campaign, Interview mit Joseph Wilde, SOMO, 25.Mai 2005

²⁵ vgl. <http://csr.idic.gov.tw>

Obgleich die amerikanische NKS auf Anfragen reagiert und Briefe und Emails zeitnah beantwortet, kritisieren die NGOs trotzdem deren fehlende Transparenz. Die amerikanische NKS macht ihren jährlichen Bericht an den Investitionsausschuss zum Beispiel nicht öffentlich zugänglich. Die Jahresberichte von Australien, Frankreich, Großbritannien, Kanada, den Niederlanden und Schweden hingegen werden auf ihren Websites veröffentlicht. Deutsche NGOs beanstanden insbesondere die komplette Intransparenz der Entscheidungskriterien und der Verfahren ihrer NKS.

Besonders besorgniserregend ist es, dass gerade die US-amerikanische Kontaktstelle kaum angemessen auf Anfragen von NGOs, Gewerkschaften oder vom Kongress eingeht - vor allem vor dem Hintergrund, dass bei der amerikanischen NKS (laut OECD-Statistik) die meisten Beschwerdefälle seit der Revision der Leitsätze eingereicht wurden (16, die Mehrheit davon wurden von Gewerkschaften vorgebracht).

3. Perspektiven von Nichtmitgliedsstaaten

Nur in einem der 45 von NGOs eingereichten Fälle hat das rechtzeitige Eingreifen einer NKS einen Konflikt verhindert. Deshalb überrascht es wenig, dass viele zivilgesellschaftliche Organisationen aus dem Süden den Leitsätzen wegen ihrer Freiwilligkeit zu tiefst skeptisch gegenüberstehen. Sie sind besorgt über ihren begrenzten Zugang zu den NKS und der Entfernung zu den Hauptsitzen der meisten multinationalen Unternehmen. Oft fehlt es ihnen an Zeit und Kapazitäten, um eine Beschwerde einreichen zu können, inklusive Reisekosten, um zu den NKS zu kommen. Außerdem sind Organisationen aus dem Süden skeptisch gegenüber den NKS wegen deren Machtlosigkeit oder fehlenden Bereitschaft 1) die Einhaltung der Leitsätze durchzusetzen, 2) Probleme zu untersuchen und zu beheben und 3) verantwortungsloses Verhalten zu ahnden.

Trotz dieser massiven Einschränkungen widersprechen OECD-Watch-Mitglieder aus Nichtmitgliedsstaaten der Anschauung, die häufig von Unternehmensvertretern in OECD-Ländern vertreten wird, wonach die Prinzipien und Standards der Leitsätze von Natur aus für Entwicklungsländer ungeeignet seien. Sie haben im Gegenteil sogar ihr Interesse bekundet, die Richtlinien als Hebel zu nutzen, um CSR-Aspekte gegenüber Unternehmen und der eigenen Regierung zu thematisieren.

WACAM Ghana versuchte die OECD-Leitsätze zu nutzen, um die Verantwortung schwedischer Zulieferunternehmen bezüglich ihrer mutmaßlichen Mitschuld an Menschenrechtsverletzungen einzufordern, die AngloGold Ashanti in Bergbaugebieten verübt haben soll. WACAM ist besorgt darüber, dass sich die Anwendung der Leitsätze als PR-Instrument erweisen könnte, um die Verletzung der Rechte gesellschaftlicher Randgruppen zu verschleiern und die extreme Ressourcenausbeutung in Entwicklungsländern durch mächtige multinationale Unternehmen fortzusetzen.²⁶ Dennoch glaubt WACAM: „falls die Konzerne wirklich zur Einhaltung der Leitsätze gezwungen wären, würden viele Probleme der Gemeinden vor Ort nicht existieren“. Das Problem besteht darin, wie die Einhaltung sichergestellt werden kann.

Edward Lange von der sambischen NGO DECOP berichtet, dass „zivilgesellschaftliche Organisationen die Leitsätze nützlich fanden“. Die Leitlinien haben die Stellung von NGOs und Gewerkschaften gestärkt und machen die Zivilgesellschaft zu einem Akteur, den man ernst nehmen muss. „Unternehmen können die Rechnung nicht einfach ohne uns machen. Jedoch waren sambische NGOs enttäuscht darüber, wie lange sich die Fallbehandlung bei der britischen NKS hingezogen hat.“ Lange merkt an, dass NGOs in Sambia versuchen, Regierungen von Nichtmitgliedsstaaten dazu zu bringen, die Leitsätze als eine Vorbedingung für ausländische Investoren zu etablieren.

Die indische NGO CIVIDEP beschäftigt sich mit Problemen von Arbeitern im Bekleidungssektor. Sie glaubt, dass es „in dieser (sich) schnell globalisierenden Industrie notwendig ist, die Aktivitäten transnationaler Unternehmen in Indien zu kontrollieren, indem

²⁶ Hannah Owusu-Koranteng, WACAM Pursuing Development Agenda and the Use of Voluntary Guidelines in Mineral Rich developing countries'. Ein Papier, das auf dem OECD Watch Multistakeholder Roundtable vorgestellt wurde, Brüssel 1. April 2005

vorhandene globale Instrumente wie die OECD-Leitsätze genutzt werden, um Unternehmen für die Umwelt- und Gesellschaftswirkungen ihrer Investitionen verantwortlich zu machen.“

Laut Farhan Anwar von der pakistanischen NGO Sherhi-Citizens for a Better Environment sind zivilgesellschaftliche Gruppen daran interessiert, mehr über das Verfahren der OECD-Leitsätze zu erfahren.

„[Pakistanische NGOs] glauben, dass die Leitsätze ihnen helfen, soziale und umweltbezogene Auswirkungen von Konzernaktivitäten besser zu verstehen. Sie glauben, dass sie mit dem Wissen aus den Leitsätzen eher in der Lage sein werden, Tätigkeiten von Konzernen zu hinterfragen und verantwortliches Verhalten zu fordern.“

Auch wenn die Leitsätze nicht alles bieten können: Für NGOs aus vielen Nichtmitgliedsstaaten stellen sie sicherlich eine nützliche Referenz dar und dienen als Handbuch für zivilgesellschaftliche Gruppen, um die Erwartungen der OECD-Regierungen bezüglich sozial- und umweltverträglicher Investitionen besser zu verstehen. Die Leitsätze können zudem als Vorbild für die Verstärkung von Politiken oder Gesetzgebung in Entwicklungsländern dienen. Hier können sie Katalysatoren der Veränderung sein.

Diese Ansicht findet sich auch bei Hubert Tshiswaka wieder, Direktor der kongolesischen NGO Action contre l'impunité pour les droits humains (ACIDH). Die Verbreitung von Wissen über die Leitsätze in der DR Kongo hat laut Tshiswaka für die ACIDH Priorität. Tshiswaka merkt aber an, dass noch viel getan werden muss, um die Leitsätze in konfliktanfälligen Ländern nutzbar zu machen. „Unternehmen können eine Kultur des Friedens, der Sicherheit und Rechtmäßigkeit verbreiten, oder durch Bestechungsgelder Konflikte anheizen und sich an der verschwenderischen Ausbeutung der natürlichen Ressourcen beteiligen.“ Wie zuletzt Berichte über Zahlungen von AngloGold Ashanti an Rebellenführer in Ituri und über die mutmaßliche Komplizenschaft von Anvil Mining bei der logistischen Unterstützung von Regierungstruppen bei einem Massaker in Katanga zeigen, laufen diese vom Expertenpanel der UN verurteilten Praktiken im Kongo heute immer noch unkontrolliert weiter.²⁷

Unterm Strich sind viele OECD-Watch-Mitglieder in Nichtmitgliedsstaaten der Meinung, dass die Regierungen der Industrienationen dazu neigen, ihre Unternehmen zu schützen, wenn diese Bestimmungen der OECD-Leitsätze verletzen. Dies untergräbt die Glaubwürdigkeit der Leitsätze als ein Instrument für Unternehmensverantwortung.

²⁷ Human Rights Watch, *The Curse of Gold*, 31. Mai 2005; RAID, ASADHO und ACIDH, 'Anvil Mining and the Kilwa Massacre' 7.Juni 2005

4. Positive Entwicklungen bei Beschwerdefällen

Trotz der vorwiegend negativen Einschätzung der NGOs bezüglich der Wirksamkeit der Leitsätze und der Tatsache, dass nur in wenigen Fällen eine gemeinsame Erklärung verabschiedet werden konnte, haben NGOs zumindest in sieben Fällen (ca. 15%) über einige positive Ergebnisse berichtet. OECD Watch erkennt an, dass die NKS in einigen Fällen bemüht waren, hilfreiche Empfehlungen zu geben, die unternehmerisches Verhalten beeinflussen können. Sogar in Fällen, in denen es verschiedene Ansichten über die letztendliche Entscheidung der Kontaktstelle gegeben hat, haben NGOs Empfehlungen zu würdigen gewusst, die immerhin die Probleme thematisiert haben, die Gegenstand der Beschwerde waren.

In anderen Fällen hat allein das Einreichen eines Falles direkt oder indirekt zu positiven Veränderungen des Unternehmerverhaltens geführt. OECD Watch erkennt an, dass einige NKS trotz der Beschränkungen der Leitsätze und des Verfahrens eine pro-aktive und innovative Herangehensweise gezeigt haben.

- *ATTAC (Schweden) und Friends of the Earth (FoE; Schweden) gegen Atlas Copco und Sandvik.* Obgleich die NKS zu dem Schluss gekommen ist, dass die Unternehmen die OECD-Leitsätze nicht verletzt haben, hielt die NKS die Unternehmen dazu an, den Kenntnismangel über die Leitsätze bei ihren Tochterunternehmen und unter ihren Angestellten in Ghana zu beheben. Viele Kontaktstellen hätten den Fall abgewiesen, ohne Empfehlungen zu geben.
- *RAID gegen Anglo American Plc.* Der Fall ist noch nicht abgeschlossen, aber aufgrund des Drucks durch die Beschwerde hat Anglo American der Belegschaft im Rahmen seines Rückzugs aus Sambia ein besseres Abkommen angeboten. Das Unternehmen unterstützt zudem das Umsiedlungsprogramm weiter, welches vom verbleibenden sambischen Unternehmen KCM durchgeführt wurde.
- *Oxfam Canada, RAID, Afronet und Decop gegen MOPANI/First Quantum Mining.* Der Fall wurde abgeschlossen, nachdem das Unternehmen zustimmte, Androhungen gewaltsamer Zwangsräumungen des Bergbaugebietes zu unterlassen und mit Hilfe der Weltbank Verhandlungen für ein stufenweises Umsiedlungsprogramm für die Bewohner wieder aufzunehmen.
- *Centro Ecoceanos gegen Nutreco und sein chilenisches Tochterunternehmen, Marine Harvest.* Die chilenische NGO ist der Auffassung, dass dieser Fall einen bedeutsamen Präzedenzfall für die zukünftige Handhabung von Bedenken der Zivilgesellschaft hinsichtlich unternehmerischen Verhaltens darstellt.²⁸

²⁸ Friends of the Earth Niederlande andererseits, die die Beschwerde mit Ecoceanos zunächst bei der niederländischen Kontaktstelle vorgebracht hatten, hielten das Vorgehen der chilenischen Kontaktstelle in diesem Fall für willkürlich und intransparent. FoE NL: „Ein Großteil der Informationen, auf denen das Ergebnis basierte, wurde nicht an die NGOs weitergegeben, die den Fall vorgebracht hatten. Darüber hinaus beschäftigte sich die NKS nicht mit allen Themen, die in der Beschwerde enthalten waren. Sie vertagte die meisten Umweltthemen auf ein ‚Dialog-Verfahren‘, das erst nach Beendigung des Falles stattfand.“ Außerdem übersetzte die chilenische Kontaktstelle französische Dokumente nicht und nahm so einigen Parteien die Möglichkeit, voll teilzunehmen.

- *Kampagne für Saubere Kleidung (Clean Clothes Campaign Germany, CCC) gegen Adidas.* Trotz des enttäuschenden Ergebnisses erachtet es die CCC als eine sinnvolle Sache. Mit der Annahme des Falls stimmte die deutsche NKS zu, dass die Leitsätze anwendbar waren, obwohl es sich um Zulieferverantwortung handelte. Die CCC war zudem erfreut über die Art und Weise, wie die NKS Adidas aufforderte, detaillierte Antworten auf bestimmte Behauptungen der CCC zu erbringen und nicht zuließ, dass das Unternehmen die Aufmerksamkeit nur auf sein Global Ethical Programm lenkt.
- *Germanwatch gegen Continental AG (Euzkadi).* Obgleich dieser Fall nicht durch die Vermittlung der mexikanischen NKS abgeschlossen wurde, scheint es, dass die Beschwerde auch als Mittel für den internationalen Druck diente, der letztlich die Muttergesellschaft dazu zwang, eine Einigung auszuhandeln.
- *Proyecto Gato gegen Tractebel.* Obgleich in diesem Fall das Verfahren noch andauert, hat das Unternehmen bereits zugestimmt, die Brunnen im Umsiedlungsgebiet wieder herzustellen. Die Regierung von Laos entschloss sich, (1) die Landkonflikte zu untersuchen, (2) die 100 Einwohner aus dem alten Dorf, denen seit 2001 mit Umsiedlung gedroht wurde, nicht umzusiedeln und (3) das Umsiedlungsdorf mit 100 neuen Häusern auszustatten. Aber trotz aller Anerkennung sind die vorgenommenen Maßnahmen umstritten. Eigentlich lag die Verantwortung für die Landvermessung in der Hand des Unternehmens. Diese sollte dazu dienen, für betroffene Bewohner alternative Siedlungsmöglichkeiten zu finden.
- *ICJ, BSL, HRCA, ChilOut und RAID gegen Global Solutions Limited (Australia) Pty Ltd.*

Kurz nach Einreichen der Beschwerde bezüglich der Behandlung von Asylsuchenden und besonders von Kindern, die in Aufenthaltslagern von GSL untergebracht waren, kündigte die australische Regierung an, dass alle Familien (nicht nur asylsuchende Familien) von den stark kritisierten GSL-Aufenthaltslagern in kommunale Einrichtungen umgesiedelt würden. Diese Reaktion ist ein willkommener erster Schritt, um ein seit langem bestehendes Problem von Menschenrechtsverletzungen zu lösen.

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Fünf Jahre nach der Überarbeitung der OECD-Leitsätze bestehen kaum Zweifel, dass die Leitsätze als ein Instrument für Unternehmensverantwortung bekannter geworden sind. In zunehmendem Maße reichen NGOs Beschwerden ein, um die Leitsätze und ihr Umsetzungsverfahren auf ihr Konfliktlösungspotenzial zu testen. Die meisten Fälle haben jedoch bislang zu enttäuschenden Ergebnissen geführt. Es wird zwar weithin anerkannt, dass die Leitsätze durch die Neuverhandlungen unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft verbessert werden konnten und dass das Umsetzungsverfahren noch in den Kinderschuhen steckt. Jedoch haben die Nationalen Kontaktstellen zu oft Entscheidungen von oben herab verkündet, die nicht mit dem Geist und Buchstaben der Leitsätze vereinbar sind und/oder nicht den internationalen Abkommen entsprechen, denen die Regierungen beigetreten sind.

NGOs haben von Anfang an auf die grundlegenden Schwächen der OECD-Leitsätze hingewiesen. Die Leitsätze sind lediglich Empfehlungen, die den Unternehmen eine Zusammenstellung von unverbindlichen freiwilligen Prinzipien und Standards bieten. Zudem besitzen sie keinen wirksamen Sanktionsmechanismus. Viele Abschnitte der Leitsätze sind vage und mehrdeutig formuliert, wodurch es schwierig sein kann festzustellen, ob wirklich eine Verletzung der Leitsätze vorliegt. Außerdem überwachen die Nationalen Kontaktstellen (NKS) nicht die Einhaltung der Leitsätze und viele NKS haben nach eigenen Angaben keine Ermittlungsbefugnis in Fällen von angeblichen Verstößen gegen die Leitsätze. Angesichts dieser offenkundigen Mängel erscheint es schwer nachvollziehbar, wie Regierungen der OECD-Länder mit Gewissheit überhaupt die Auswirkung der Leitsätze feststellen können.

Die meisten Regierungen der OECD-Länder haben in den vergangenen fünf Jahren viel zu wenig getan, um die Leitsätze zu verbreiten und zu fördern. Es entsteht eher der Eindruck, dass viele Mitgliedsländer gezielt die Ressourcen der Kontaktstellen reduziert haben und damit das Potenzial der Leitsätze verringerten. Zumindest sollte jedes Mitgliedsland eine prominente Webseite einrichten und die Leitsätze an alle börsennotierten Unternehmen verteilen. Einige Regierungen und Unternehmensverbände haben immerhin in letzter Zeit die Vorteile der OECD-Leitsätze betont, möglicherweise aufgrund der erwarteten "Bedrohung" durch ein verbindliches UN-Instrument zur Menschenrechtsverantwortung von multinationalen Unternehmen.

Nur wenige Kontaktstellen geben Gründe an, wenn sie Fälle ablehnen oder wenn die Fälle über unbestimmte Zeit verschleppt werden. Einige Kontaktstellen haben die Reichweite der Leitsätze entscheidend eingeschränkt, indem sie eine enge "Investment Nexus"-Definition angewandt haben. Damit haben sie einige der wichtigsten Probleme von Unternehmensverantwortung in der Zulieferkette von der Bearbeitung ausgeschlossen. Zudem haben einige NKS der wichtigsten OECD-Länder eindeutig betont, dass sie keine Verletzungen der Leitsätze feststellen wollen: die britische Kontaktstelle erklärt, dass ihre Rolle nicht darin bestünde, Unternehmen zu sanktionieren oder zur Verantwortung zu ziehen. Damit werden die Leitsätze ihres einzig vorhandenen Abschreckungsmechanismus enthoben. Die Kontaktstelle der USA argumentiert ebenso.

Fünf Jahre nach der Überarbeitung lässt sich kein überzeugender Nachweis erbringen, dass die Leitsätze einen positiven und umfassenden Einfluss auf multinationale Unternehmen gehabt hätten. Nur widerwillig haben die Kontaktstellen Informationen über Beschwerdefälle an die OECD weitergeleitet und damit das Bemühen der OECD erschwert, den Umsetzungsgrad der Leitsätze zu analysieren. Das OECD-Sekretariat erhielt erst 2004 die Erlaubnis, ein zentrales Register aller Fälle zu erstellen. Jedoch enthält die Datenbank nur die Informationen, die von den Kontaktstellen zur Verfügung gestellt wurden. Viele NKS geben die Namen der Unternehmen nicht preis und oft nicht einmal Informationen über den Hintergrund der Beschwerde. Es ist schwierig, den Einfluss der Leitsätze auf ein Unternehmen im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens zu ermitteln. Unmöglich kann jedoch festgestellt werden, ob die Leitsätze generell die Unternehmensgrundsätze und das Unternehmerverhalten beeinflusst haben. Einige wenige, vor allem große Unternehmen, beziehen sich inzwischen in ihren Jahresberichten oder Verhaltenskodizes auf die OECD-Leitsätze. Aber selbst in diesen Fällen ist schwer zu sagen, wie viel dieses Lippenbekenntnis in der Praxis wiegt.

Der Geschäftsführer von Human Rights Watch, Kenneth Roth, erklärte kürzlich in der *Financial Times*, dass nur durchsetzbare Regeln, die unabhängig auf alle Unternehmen (unabhängig von ihrem Bekanntheitsgrad) angewendet werden, anständige Firmen davor bewahren können, von unverantwortlichen Handlungen durch „no name“-Firmen beeinträchtigt zu werden.²⁹ Zudem hat OECD Watch festgestellt, dass, abgesehen von einigen wenigen Fällen, es keinen Hinweis darauf gibt, dass die Leitsätze dazu beigetragen hätten, die Anzahl der Konflikte zwischen lokalen Gemeinden, zivilgesellschaftlichen Gruppen und ausländischen Investoren zu reduzieren. Die Leitsätze sollen als ein globales Instrument das Agieren der Unternehmen verbessern und Konflikte zu Umwelt, sozialen Fragen und Menschenrechten verringern. Die Erfahrungen mit der Anwendung der Leitsätze in den vergangenen fünf Jahren zeigen jedoch, dass sie als internationales Instrument zur Unternehmensverantwortung unzulänglich sind. Ohne die Androhung von wirksamen Sanktionen gibt es für Unternehmen kaum einen Anreiz, ihr Agieren an den OECD-Leitsätzen zu orientieren. Deshalb ist OECD Watch der Ansicht, dass die Regierungen einen internationalen Rechtsrahmen zu Unternehmensverantwortung mit verbindlichen Sozial- und Umweltstandards schaffen müssen. Roth fordert in seinem Artikel die Regierungen auf, „ein Abkommen zu schaffen, das von den Beitrittsstaaten verlangt, Gesetze entsprechend der OECD-Leitsätze zu erlassen, die unter nationalem Strafrecht oder Zivilrecht vollstreckt werden können und Geldstrafen oder in extremen Fällen Freiheitsstrafen beinhalten. Ähnlich wie Antikorruptionsgesetze würde diese nationale Gesetzgebung jedes Unternehmen verpflichten, das unter die jeweilige nationale Gerichtsbarkeit fällt.“³⁰

Zwischenzeitlich können die OECD-Leitsätze in konkreten Beschwerdefällen einen Mechanismus bieten, um Probleme zu lösen und Konflikte zu schlichten, wie die Analyse von OECD Watch zeigt. Deshalb wird OECD Watch auch weiterhin Gruppen unterstützen, die solche Fälle vorbringen wollen. Wenn diese Beschwerden die anstehenden

²⁹ Kenneth Roth: „Rules on Corporate Ethics Could Help, Not Hinder, Multinationals“, *Financial Times*, 21. Juni 2005

³⁰ s.o.

Probleme jedoch auch in größerem Umfang beheben sollen, müssen die Kontaktstellen ihr Rollenverständnis und die Erledigung ihrer Aufgaben gründlich überdenken und überprüfen. OECD Watch empfiehlt die folgenden Schritte:

Verstärkung der Kapazitäten von NKS

Es bedarf dringender Maßnahmen, um das Vertrauen in die Unparteilichkeit des Beschwerdeverfahrens wieder herzustellen. Insbesondere müssen die Beschwerdeführer als gleichberechtigte Parteien behandelt werden.

- Die Kontaktstellen sollten die Kapazitäten und notwendigen Mittel erhalten, um Untersuchungen anzustellen und so den Sachverhalt einer Beschwerde überprüfen zu können. Idealerweise sollten die NKS unabhängige Experten beauftragen können, in ihrem Namen ein Gutachten zu erstellen. Auch ohne solche Ressourcen sollten die NKS ihr Möglichstes tun und alle verfügbaren Kanäle nutzen, um die Sachlage zu ermitteln.
- Die Kontaktstellen sollten eindeutig erklären, ob ein Unternehmen die Leitsätze verletzt hat oder nicht, wenn das Vermittlungsverfahren keine allseits akzeptierte Lösung gebracht hat.
- Es sollten Beratungsgremien mit Experten eingerichtet werden, um die Kontaktstellen in ihrer Entscheidungsfindung zu unterstützen. Alle Kontaktstellen sollten interministeriell zusammengesetzt sein und nicht von den Handels- und Investitionsabteilungen dominiert werden, die als unternehmerfreundlich eingeschätzt werden.
- Auf nationaler Ebene sollte ein Revisionsmechanismus geschaffen werden, um prozedurale Unzulänglichkeiten zu korrigieren und kontroverse Entscheidungen der Kontaktstellen zu überprüfen.
- Letztlich sollte die Bearbeitung der Beschwerdefälle von den Regierungen unabhängig erfolgen und einem Richter oder Ombudsmann anvertraut werden. Dieser braucht entsprechende Vollmacht und Kapazitäten, um Fälle zu untersuchen, Beweise abzuwägen und Schlussfolgerungen bezüglich einer Verletzung der Leitsätze zu ziehen. Wenn erforderlich, muss diese Instanz Sanktionen verhängen können.

Stärkung der Reichweite der Leitsätze

- Die Umsetzung der Leitsätze sollte ein verpflichtendes Kriterium für Unternehmen sein, die Subventionen, Exportbürgschaften oder Investitionsgarantien erhalten wollen.
- Es ist nicht akzeptabel, dass Fälle mit Handelsbezug nicht grundsätzlich unter die Reichweite der Leitsätze fallen. OECD Watch ist der Ansicht, dass diese Einschränkung der Reichweite der Leitsätze in Anbetracht des revidierten Textes ungerechtfertigt und der Ausschluss von Fällen mit Zulieferbezug diskriminierend ist. Wenn der Investitionsausschuss die Handelsfälle nicht in geeigneter Weise berücksichtigen kann, muss für diesen Bereich ein ergänzendes Instrument geschaffen werden.

- Im Rahmen der Arbeit des Investitionsausschusses zu Konfliktzonen und zu Ländern mit fragiler Staatlichkeit wurden einige Schwachstellen in den Leitsätzen aufgezeigt. Zudem hatte die Afrikakommission alle OECD-Länder dazu aufgerufen, klare und umfassende Leitsätze für Unternehmen zu schaffen und durchzusetzen, die in Konfliktzonen tätig sind.³¹ Das Investmentkomitee sollte deshalb Verhandlungen mit den Stakeholdern aufnehmen, um die Erläuterungen zum Menschenrechtsparagrafen der OECD-Leitsätze zu verbessern. Zumindest sollten die Erläuterungen zu den Leitsätzen einen expliziten Verweis auf die Freiwilligen Prinzipien über Sicherheit und Menschenrechte enthalten.

Stärkung der Funktionsfähigkeit der NKS und Öffentlichkeitsarbeit der NKS

- Die Nationalen Kontaktstellen sollten ihren Jahresbericht dem Parlament vorlegen und ihre Entscheidungen über Beschwerdefälle von einem entsprechenden parlamentarischen Komitee oder einem Ombudsmann überprüfen lassen.
- Der Investitionsausschuss sollte in einem partizipatorischen Ansatz, der NGOs und andere Stakeholder einbezieht, die verfahrenstechnischen Anleitungen verbessern.
- Der Investitionsausschuss sollte einen erweiterten Peer-Review-Mechanismus einführen, um die Leistung der Kontaktstellen zu verbessern und um dem Problem zu begegnen, dass einige Kontaktstellen ihre Aufgaben nur mangelhaft erfüllen. Ein unabhängiges Monitoringverfahren kann sicherstellen, dass sich die Nationalen Kontaktstellen kontinuierlich zu effektiveren Instanzen zur Förderung von Unternehmensverantwortung entwickeln.
- NGOs sollten die Möglichkeit haben, formale Klärungsanfragen an den Investitionsausschuss zu stellen, um das Agieren von Nationalen Kontaktstellen zu verbessern und/oder um kontroverse Interpretationen der Leitsätze anzufechten.
- Die Mitgliedsländer sollten die Leitsätze stärker bekannt machen und die Sichtbarkeit, Transparenz, Unparteilichkeit und Rechenschaftspflicht der Kontaktstellen verbessern.
- Die Leitsätze sollten in Entwicklungsländern stärker als ein mögliches Modell für Politik und nationale Gesetzgebung bekannt gemacht werden. Die Einhaltung der Leitsätze sollte eine formale Anforderung für ausländische Investoren sein.
- In Nicht-Mitgliedsstaaten sollten die NGOs die Möglichkeit haben, ihre Beschwerden direkt an die NKS über die jeweiligen Botschaften richten zu können. Im Falle eines Unternehmens aus einem EU-Mitgliedsland könnte auch eine Delegation der Europäischen Kommission die Aufgabe der NKS in Teilaspekten übernehmen.
- Um das Potential der Leitsätze auszuschöpfen, sollten die Regierungen der Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass die Verfahren zu positiven Ergebnissen führen und dazu

³¹ Afrikakommission: "Our Common Interest", Paragraph 5.2.4 "Corporate Activity in conflict areas", S. 165, März 2005

beitragen, die Situation der negativ von den Unternehmensaktivitäten betroffenen Gemeinden zu verbessern.

- Der Investitionsausschuss sollte enger mit der UNO und der ILO zusammenarbeiten, um die Leistungsfähigkeit durch technische Unterstützung zu verbessern.

Die englische Fassung der vorliegenden Studie enthält im Anhang zusätzlich einen Überblick über die Beschwerdefälle und eine tabellarische Aufbereitung der kürzlich vorgebrachten, noch laufenden oder jüngst abgeschlossenen Fälle. Sie ist abrufbar unter: www.germanwatch.org/tw/oecdw-5y.htm.

OECD Watch

OECD Watch ist ein internationales Netzwerk von rund 50 Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aus ca. 30 Ländern in Europa, Asien, Afrika, Australien sowie Nord- und Südamerika, die zu Unternehmensverantwortung und nachhaltigem Investment arbeiten.

OECD Watch bündelt und koordiniert die Aktivitäten dieser NGOs zu den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen und dem Investmentkomitee der OECD. Germanwatch hat OECD Watch im März 2003 mitgegründet, ist Mitglied im Koordinationsgremium und eine der aktivsten NGOs bei OECD Watch.

OECD Watch beobachtet die Arbeit des Investmentkomitee der OECD und bringt NGO-Positionen dort ein, testet den Nutzen der OECD-Leitsätze als ein Instrument für globale Unternehmensverantwortung, informiert die Zivilgesellschaft über Entwicklungen zu den OECD-Leitsätzen und berät NGOs bei der Einreichung von OECD-Beschwerden.

Das weltweite Netzwerk fordert verbindliche internationale Sozial- und Umweltstandards für Unternehmen, um entsprechendes Fehlverhalten insbesondere in Entwicklungsländern zu unterbinden. Kurzfristig fordert OECD Watch von den OECD-Regierungen konkrete Maßnahmen für eine effektive Umsetzung der bestehenden Leitsätze.

OECD Watch

c/o SOMO
Centre for Research on Multinational Enterprises
Keizersgracht 132
1015 CW Amsterdam
Niederlande
Telefon +31 (0)20/ 6391 291

E-mail: info@oecdwatch.org

www.oecdwatch.org

Germanwatch

Germanwatch setzt sich seit 1991 für eine soziale und ökologische Gestaltung der Globalisierung ein. Wir arbeiten u.a. auf folgende Ziele hin:

- Gerechter Welthandel und faire Chancen für Entwicklungsländer durch Abbau von Dumping und Subventionen im Agrarhandel
- Einhaltung sozialer und ökologischer Standards durch multinationale Unternehmen
- Wirkungsvolle, gerechte Instrumente und ökonomische Anreize für den Klimaschutz
- Ökologisches und soziales Investment

Durch den Dialog mit Politik und Wirtschaft sowie durch Medien- und Öffentlichkeitsarbeit fördert Germanwatch notwendige Denk- und Strukturveränderungen. Die ökonomische und ökologische Umorientierung im Norden ist die Voraussetzung dafür, dass die Menschen im Süden unter menschenwürdigen Bedingungen leben und alle Regionen sich nachhaltig entwickeln können.

Auch Sie können sich für diese Ziele engagieren. Werden Sie Germanwatch-Mitglied oder unterstützen Sie uns durch eine Spende.

Bank für Sozialwirtschaft AG
BLZ 100 205 00
Kto. 32 123 00

Germanwatch Büro Berlin

Voßstraße 1
D-10117 Berlin
Tel.: +49 (0) 30 - 28 88 356-0

Germanwatch Büro Bonn

Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstraße 201
D - 53113 Bonn
Tel.: +49 (0) 228 - 60492-0

E-Mail: info@germanwatch.org

www.germanwatch.org