

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

## Bekommt der zahnlose Tiger endlich Zähne?

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind eines der wichtigsten Instrumente für globale Unternehmensverantwortung. Bei ihrer Anwendung haben sich jedoch gravierende Schwächen gezeigt. Die aktuelle Überarbeitung bietet nun eine Chance, die Leitsätze zu einem wirksameren Instrument auszugestalten. Von Cornelia Heydenreich

**R**und 2.000 Menschen wurden in Uganda gewaltsam von ihrem Land vertrieben, um Platz für eine Kaffeeplantage der Neumann-Gruppe zu machen. Bei Lieferanten von Bayer in Indien arbeiteten Kinder in der Saatgutproduktion. Eine Tochterfirma von Continental in Mexiko verletzte Gewerkschaftsrechte. Derartigen Missständen sollen die Leitsätze der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für multinationale Unternehmen entgegenwirken. Sie wurden 1976 von der OECD verabschiedet und gelten als das derzeit am weitesten reichende Instrument zur Stärkung der globalen Unternehmensverantwortung.

Die Leitsätze beinhalten Vorgaben zur Einhaltung von Menschenrechten, zu Arbeits- und Sozialstandards, Umweltschutz, Korruptionsbekämpfung, Verbraucherschutz, zur Offenlegung von Informationen, zu Wettbewerb und Steuerfragen sowie zum Technologietransfer. Sie stehen an der Schnittstelle zwischen freiwilligen und verbindlichen Ansätzen. Für Unternehmen sind die Leitsätze zwar nur freiwillig, für alle 31 Mitgliedsstaaten der OECD sowie inzwischen elf weitere Unterzeichnerstaaten gelten sie jedoch verbindlich. Alle diese Länder müssen eine nationale Kontaktstelle (NKS) einrichten, die die Einhaltung fördern soll und Beschwerden über Missachtungen der Leitsätze bearbeitet.

Seit der letzten grundlegenden Revision der OECD-Leitsätze im Jahr 2000 können Unternehmen auch zur Verant-

wortung gezogen werden, wenn sie außerhalb des Territoriums der unterzeichnenden Staaten die Leitsätze verletzen. Auch Nichtregierungsorganisationen (NRO) können seither Beschwerden vorbringen. In über 90 Fällen haben sie bisher von diesem Recht Gebrauch gemacht.

### Überarbeitung ist erforderlich

Im Mai 2010 beschloss die OECD eine dringend erforderliche erneute Überarbeitung der Leitsätze. Insbesondere NRO und Gewerkschaften haben immer wieder auf die gravierenden Probleme bei der Anwendung der OECD-Leitsätze hingewiesen.

Aber auch der Sonderbeauftragte der Vereinten Nationen (UN) für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, unterstreicht in seinen Berichten an den UN-Menschenrechtsrat den Reformbedarf der OECD-Leitsätze. Er betont das Potenzial der Leitsätze, die bestehende Regelungslücke auf internationaler Ebene zwischen zunehmenden Rechten von Unternehmen einerseits und fehlenden Pflichten andererseits zu schließen. Seines Erachtens ist der Bezug zu den Menschenrechten zu schwach und die Arbeit der NKS sollte einem einheitlichen Mindeststandard entsprechen. Verbesserungspotenzial sieht er auch bezüglich des häufig sehr eng interpretierten Investitionsbezuges sowie möglicher Konsequenzen bei einem Verstoß gegen die Leitsätze. Seine

Empfehlungen haben wesentlichen Einfluss auf den Überarbeitungsprozess.

Die OECD-Staaten haben sich für die Überarbeitung der Leitsätze auf einen umfangreichen Themenkatalog geeinigt, der sowohl inhaltliche Überarbeitungen als auch Verfahrensfragen enthält. Auf inhaltlicher Ebene stehen unter anderem die Menschenrechte, Klimaschutz, Verbraucherfragen, Besteuerung und Zulieferverantwortung auf der Tagesordnung. Bei den Verfahrensfragen geht es um die Struktur der nationalen Kontaktstellen, ihre Arbeitsweise und insbesondere die Behandlung von Beschwerdefällen.

### Inhaltliche Schwerpunkte der Überarbeitung

Das auf OECD-Ebene zuständige Investment Committee hat drei intensiv debattierte Bereiche gleich zu Beginn adressiert: Menschenrechte, Zulieferbeziehungen und Verfahrensfragen.

Die Menschenrechte kommen in den Leitsätzen bisher zu kurz. So verlangt das allgemeine Grundsatzkapitel nur, dass Unternehmen die Menschenrechte der von ihrer Tätigkeit betroffenen Personen respektieren sollen, soweit dies den internationalen Verpflichtungen des Gastlandes entspricht. Diese einschränkende Formulierung ist unzureichend und widerspricht dem international bestehenden Konsens über die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen. Sie müssen in ihren Tätigkeiten alle Menschenrechte achten. Die anstehende Überarbeitung bietet die Chance, den Menschenrechten auch innerhalb der Leitsätze die ihnen zuständige Bedeutung zu geben und sie in einem eigenen Kapitel zu konkretisieren.

Mit der Überarbeitung der OECD-Leitsätze im Jahr 2000 verankerte die OECD auch eine Verantwortung der Unternehmen für die Einhaltung der OECD-Leitsätze in ihren Zuliefererbeziehungen. Der Investitionsausschuss der OECD schränkte diese Verbesserung 2003 durch missverständliche Ergänzungen wieder ein. Er erklärte einen sogenannten Investment Nexus, also einen nicht näher definierten Investitionsbezug, zur Voraussetzung für

die Geltung der Leitsätze. Ein angeblich fehlender Investment Nexus war für nationale Kontaktstellen der häufigste Grund, Beschwerden abzulehnen, die Fehlverhalten im Rahmen von Handelsgeschäften oder Finanzdienstleistungen anzeigten. Insbesondere Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften fordern nun, dass in den revidierten Leitsätzen eindeutig klargestellt werden muss, dass sie für alle Geschäftstätigkeiten von Unternehmen gelten und nicht auf das Vorliegen eines Investment Nexus reduziert werden dürfen.

Die nationalen Kontaktstellen arbeiten bisher in unterschiedlichen Strukturen auf sehr unterschiedlichem Qualitätsniveau. Insbesondere bei der Annahme und Bearbeitung von Beschwerdefällen erwiesen sich die Einschätzungen und Arbeitsweisen der Kontaktstellen häufig uneinheitlich. So interpretiert die deutsche Kontaktstelle die Leitsätze bisher sehr eng und nimmt bei der Ablehnung von Beschwerden weltweit den Spitzenplatz ein. Sie hat zehn von 16 Fällen abgewiesen.

Nicht zuletzt deshalb erscheint die Vereinbarung von Mindeststandards für ihre Arbeitsweise sowie die Schaffung einer Aufsichtsstruktur wesentlich für eine verbesserte Anwendung der OECD-Leitsätze.

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

## Etappen des Überarbeitungsprozesses

Die OECD und ihre Mitgliedsstaaten haben bereits mit den Beratungen zur Überarbeitung der Leitsätze begonnen. Das Investment Committee diskutierte die oben genannten drei Schwerpunktthemen in der ersten Oktoberwoche 2010

und hielt dazu auch eine Konsultation mit Stakeholdern ab. Für Mitte Dezember ist die nächste Sitzung des Investment Committee vorgesehen, verbunden mit einer öffentlichen Konsultation. Zwischen diesen Sitzungen tagt eine kleinere Beratungsgruppe, bestehend aus zehn Vertretern der nationalen Kontaktstellen, dem OECD-Sekretariat sowie jeweils einem Vertreter von Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden und Nichtregierungsorganisationen. Weitere Beratungen sind für 2011 geplant, für die derzeit noch keine Termine feststehen. Nach der bisherigen Planung sollen die überarbeiteten Leitsätze im Juni 2011 vorliegen, zum nächsten Jahrestreffen der nationalen Kontaktstellen sowie zum 50. Jahrestag der OECD.

## Deutsche Positionen zum Revisionsprozess

Die Bundesregierung zählt zu den Staaten, die einen raschen Abschluss des Revisionsprozesses fordern. Eine veränderte Arbeitsweise der nationalen Kontaktstellen hält sie nicht für erforderlich. Bezüglich der Reichweite der Leitsätze vertritt sie die Auffassung, dass Beschwerden im Zusammenhang mit Handelsgeschäften nicht zulässig seien. Positiv ist dagegen zu bewerten, dass die deutsche Kontaktstelle die Schaffung eines eigenen Menschenrechtskapitels innerhalb der OECD-Leitsätze unterstützt.

Die im Juni 2010 verabschiedeten Empfehlungen des deutschen CSR-Forums, eines Multi-Stakeholder-Gremiums für Unternehmensverantwortung, weisen dagegen auf die Notwendigkeit einer verbesserten Umsetzung der OECD-Leitsätze in Deutschland hin. Dort heißt es: „Die Bundesregierung sollte die Weiterentwicklung der OECD-Leitsätze fördern und dazu alle relevanten Stakeholder konsultieren. Dabei sollte sie Verbesserungen hinsichtlich des Inhalts der Leitsätze und ihrer Anwendungsbreite vorantreiben. Ebenso sollte sie die prozedurale Ausgestaltung, die institutionelle Verankerung, Ausstattung und Arbeitsweise der nationalen Kontaktstellen prüfen.“ Die Koppelung der OECD-Leitsätze an die Vergabe

staatlicher Exportkredite, Hermes-Bürgschaften und weitere staatliche Unterstützungsmaßnahmen für ausländische Direktinvestitionen und Außenhandel wird vom CSR-Forum mehrheitlich unterstützt.

Die Empfehlungen des CSR-Forums werden jedoch nicht allein ausreichen. Insbesondere NRO halten auch eine aktive Rolle des Deutschen Bundestages für geboten, der bisher nicht in die Überarbeitung eingebunden ist. Faktisch verhandelt die im Bundeswirtschaftsministerium für die Umsetzung der Leitsätze federführend zuständige nationale Kontaktstelle, die im Zentrum der Kritik steht, nicht nur die Anpassung einzelner revisionsbedürftiger Leitsätze, sondern auch die eigene zukünftige Zuständigkeit, Kompetenz und Arbeitsweise. Die NKS ist außerdem im selben Referat angesiedelt, das auch für die Außenwirtschaftsförderung zuständig ist, weshalb das Verhandlungsmandat einen doppelten Interessenkonflikt darstellt.

## Ausblick

Insgesamt bietet der Überarbeitungsprozess der OECD-Leitsätze eine ernst zu nehmende Chance, die Leitsätze endlich mit dem notwendigen Biss zu versehen. Germanwatch und andere NRO sowie Gewerkschaften beteiligen sich aktiv an den Diskussionen. Sie setzen sich dafür ein, dass die Überarbeitung nicht nur ein Update einiger Paragraphen sein wird, sondern eine qualitative Weiterentwicklung der Leitsätze erreicht wird.

### ■ AUTORIN + KONTAKT

**Cornelia Heydenreich** ist Referentin für Unternehmensverantwortung bei Germanwatch.

Germanwatch e.V., Schiffbauerdamm 15,  
10117 Berlin. Tel.: +49 30 2888 356-4,  
E-Mail: heydenreich@germanwatch.org,  
Internet: <http://www.germanwatch.org>

## **Lizenzhinweis**

Die Beiträge in *Ökologisches*Wirtschaften werden unter der Creative-Commons-Lizenz "CC 4.0 Attribution Non-Commercial No Derivatives" veröffentlicht. Im Rahmen dieser Lizenz muss der Autor/Urheber stets genannt werden, das Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert und außerdem nicht kommerziell genutzt werden.

Die digitale Version des Artikels bleibt für zwei Jahre Abonnent/innen vorbehalten und ist danach im Open Access verfügbar.