



## **Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und deutsche Unternehmen im Kongo**

Cornelia Heydenreich, Germanwatch

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind ein Verhaltenskodex für weltweit verantwortliches Handeln von Unternehmen.<sup>1</sup> Die OECD-Staaten geben ihren Unternehmen Empfehlungen bezüglich Menschenrechten, Transparenz, Arbeitsbeziehungen, Umwelt, Korruption, Verbraucherschutz, Technologietransfer, Wettbewerb und Steuern. Die Leitsätze beziehen sich auf internationale Vereinbarungen wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Sie betonen das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung sowie das Vorsorgeprinzip. Zudem wird auch die Verantwortung für die Zulieferer in den Leitsätzen erfasst.

Die OECD verabschiedete die Leitsätze erstmals im Jahre 1976; im Jahr 2000 wurden sie umfangreich überarbeitet und ausgeweitet. Die Leitsätze richten sich an alle transnationalen Konzerne, deren Hauptsitz in einem Unterzeichnerstaat liegt und sind für diese weltweit gültig. Bislang wurden die Richtlinien von den 30 OECD-Ländern und darüber hinaus von Argentinien, Brasilien, Chile, Estland, Israel, Lettland, Litauen, Slowenien sowie von Rumänien unterschrieben.

### **Nationale Kontaktstellen und Beschwerdemechanismus**

Mit der Unterzeichnung der Leitsätze verpflichtet sich jede Regierung zur Einrichtung einer Nationalen Kontaktstelle (NKS). Die Kontaktstelle ist bei einer Regierungsinstanz anzusiedeln. Damit sind die Regierungen in die Durchsetzung von Unternehmensverantwortung einbezogen. In Deutschland befindet sich die NKS im Wirtschaftsministerium. Diese hat einen Arbeitskreis aus weiteren Ministerien, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen einberufen, in dem das Forum Menschenrechte mit einem Mandat vertreten ist – der Arbeitskreis tritt allerdings nur selten zusammen.

Die Kontaktstellen sollen die Umsetzung der Leitsätze fördern und sind vor allem für die Information über die Leitsätze sowie für die Bearbeitung von Beschwerdefällen zuständig. Verstößt ein Konzern gegen die Leitsätze, kann bei der Kontaktstelle eine Beschwerde vorgebracht werden. Diese prüft das Anliegen und leitet bei Annahme der Beschwerde ein Vermittlungsverfahren zwischen Beschwerdeführer und dem Unternehmen ein. Falls dieses scheitert, muss die Kontaktstelle eine öffentliche Erklärung abgeben und Empfehlungen zur Anwendung der Leitsätze aussprechen. Darüber hinaus gehende Sanktionsmechanismen gibt es nicht. Weltweit gab es seit der Überarbeitung der Leitsätze bislang über 130 Beschwerdefälle die v.a. von Gewerkschaften und NGOs vorgebracht wurden.

### **OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im Kongo**

Die OECD-Leitsätze erhielten vor allem durch den Bericht eines Experten-Panel der UN<sup>2</sup> eine große Bedeutung für den Kongo. Das UN-Expertengremium hatte in seinem Bericht im Jahr 2002 insgesamt 85 Firmen benannt, die nach seinen Untersuchungen gegen die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen verstoßen würden. Darunter befanden sich auch fünf deutsche Firmen: die Bayer AG, H.C.Starck, KHA International, Masingiro und SLC Germany. Ein Folgebericht aus dem Jahre 2003 hatte

---

<sup>1</sup> Weitere Informationen zu den OECD-Leitsätzen einschließlich einführender Texte siehe [www.germanwatch.org/corp/uv.htm](http://www.germanwatch.org/corp/uv.htm)

<sup>2</sup> Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of Congo

dann alle deutsche Firmen bis auf KHA International freigesprochen.<sup>3</sup> Allerdings haben Recherchen den Eindruck erweckt, als habe z.B. H.C. Starck - bis 2006 Tochterfirma der Bayer AG - auch nach dem Sommer 2001 noch Coltan aus dem Kongo bezogen und damit zumindest seinen eigenen Aussagen widersprochen, sie hätten seitdem kein kongolesisches Coltan mehr gekauft.

Bezüglich der Firma KHA International, die vom ehemaligen Geschäftsführer von Somikiviu<sup>4</sup>, Karl Heinz Albers, gegründet wurde, hatte das UN Gremium weitere Recherchearbeit gefordert. Daraufhin haben sowohl amnesty international als auch die NGO-Vertreter im AK OECD-Leitsätze die deutsche NKS mehrfach aufgefordert, den Beschuldigungen gegen KHA International nachzugehen. Bislang liegt jedoch kein öffentlicher Bericht oder eine Stellungnahme der deutschen NKS zum verbliebenen Fall KHA International vor. Und auch zum Fall H.C.Starck behauptete die NKS, diese Firma sei durch das Panel freigesprochen und der NKS würden keine Anzeichen für einen noch bestehenden Verdacht vorliegen, obwohl u.a. die Nichtregierungsorganisation Coordination gegen Bayer-Gefahren die Kontaktstelle auf bestehende Unzulänglichkeiten hingewiesen hatte.

In der Tat gab es Schwierigkeiten in der Informationsbeschaffung, da das UN Panel nicht die zunächst zugesagten Informationen zu den einzelnen Firmen an die NKS übermittelte. Dies ist bedauerlich, jedoch wurde dies vom UN Panel mit der besonderen Sicherheitslage entschuldigt und der daraufhin folgenden Schwierigkeit, erhobene Informationen weiterzugeben. Amnesty international hob deshalb im Juli 2004 in einem Schreiben an Wirtschaftsminister Clement hervor: „Bedenkt man die Schwere der Vorwürfe, die im Bericht des Ausschusses enthalten sind, ist es unverständlich, warum Regierungen es nicht für notwendig erachten, eigene Untersuchungen anzustellen, ungeachtet der Frage, ob Beweismaterial durch die UN bereitgestellt wurde.“

Dies berührt ein grundsätzliches Problem bei der Umsetzung der OECD-Leitsätze durch die Nationalen Kontaktstellen: Viele NKS sehen sich nicht in der Lage oder in der Verantwortung, eigene Recherchen durchzuführen, um die Sachlage im Einzelfall zu ermitteln. Andere NKS haben dagegen eigene Recherchen unternommen wie z.B. die schwedische NKS zum Goldbergbau in Ghana oder die britische NKS zu Vorwürfen gegen BP im Rahmen der BTC-Pipeline. Die deutsche NKS berief sich hier auf Sicherheitsbedenken der Botschaft vor Ort.

Allerdings stellt sich die Frage, ob dies der alleinige Grund ist oder nicht mit einer intensiveren Recherche auch die Mitverantwortung der deutschen Regierung herausgestellt worden wäre. Denn wie die Studie über Somikivu darstellt, ist die deutsche Bundesregierung und konkret das Bundeswirtschaftsministerium aufgrund der Hermes-Rückversicherung nun Mehrheitseigner des im Kongo aktiven Unternehmens. Um hier kein Licht auf die dunkle Vergangenheit zu werfen, mag die deutsche NKS die Aktivitäten zu diesem Fall verschleppt und letztlich aufgegeben haben. Dies wirft die grundsätzliche Frage auf, inwiefern die Ansiedlung der Nationalen Kontaktstelle im Wirtschaftsministerium, noch dazu in der Abteilung für Außenwirtschaftsfinanzierung, die auch für die Hermesbürgschaften verantwortlich ist, nicht grundsätzlich Interessengegensätze hervorruft. In diesem Fall treten sie nur besonders stark zu Tage. NGOs fordern deshalb schon seit langem, u.a. kürzlich gegenüber dem Deutschen Bundestag, die deutsche Kontaktstelle unabhängiger vom Wirtschaftsministerium zu gestalten. Andere Länder sind hier weiter, z.B. mit interministeriellen Kontaktstellen oder mit mehrgliedrigen NKS unter Einbeziehung der Stakeholder oder wie in den Niederlanden mit einem kürzlich einberufenen Gremium aus unabhängigen Experten.

Das Länderbeispiel Kongo und der Bezug auf Deutschland bieten zudem eine weitere Betrachtung zu den OECD-Leitsätzen: Im Zuge des Streits um die Eigentumsverhältnisse der Lueshe-Mine hat sich die österreichische Firma Krall mehrfach des Instruments einer OECD-Beschwerde bedient. Während es grundsätzlich möglich ist, dass auch ein Unternehmen eine Beschwerde wegen Verletzung der OECD-Leitsätze vorbringen kann, haben die Aktivitäten der österreichischen Firma Krall den Eindruck erweckt, hier würden die OECD-Leitsätze ausgenutzt, um ein konkurrierendes Unternehmen auszuschalten. Zudem hatte Krall sich auf eine – nicht existierende – kongolesische NGO bezogen, um im Namen dieser Organisation eine Beschwerde vorzubringen, bzw. sich auch mit einem anderen (nicht existierenden) NGO-Namen als Mitgliedsorganisation des internationalen NGO-Netzwerkes OECD Watch ausgegeben.

---

<sup>3</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass mehrere der Firmen miteinander verbunden waren: H.C.Starck als Tochterfirma von der Bayer-AG, sowie KHA International, Masingiro und SLC Germany über den Manager Karl-Heinz Albers.

<sup>4</sup> Informationen über die Firma Somikivu sind der Studie: „Von der Gewalt- zur Friedensökonomie. Deutsche Unternehmen in der Demokratischen Republik Kongo.“, Herausgegeben vom Ökumenischen Netz Zentralafrika und dem Forum Menschenrechte. Juni 2007.

Die meisten der durch Krall oder über sein NGO-Geflecht vorgebrachten Beschwerden wurden von der österreichischen NKS nicht angenommen. Begründet wurde dies damit, dass in diesen Fällen nur Handelsbeziehungen bestanden oder Dienstleistungen erbracht wurden und damit kein Investitionsbezug vorlag. Die OECD-Leitsätze als Teil der Erklärung über multinationale Investitionen bezögen sich aber nur auf Investitionen. Diese Problematik ergab sich auch bei vielen von NGOs vorgebrachten Fällen, die daraufhin mehrfach die Position der Kontaktstellen kritisierten: Die Beschränkung der OECD-Leitsätze auf Fälle mit Investitionsbezug wird der aktuellen globalen Wirtschaftsstruktur nicht gerecht, zudem wird die Anwendung des sogenannten „investment nexus“ von den einzelnen NKS sehr unterschiedlich gehandhabt.

Der Fall gegen H.C.Starck wurde letztlich nach Einreichung weiterer Informationen von der österreichischen Kontaktstelle behandelt, allerdings mit dem Ergebnis abgeschlossen, hier zu keiner einvernehmlichen Streitbeilegung gekommen zu sein. Zudem ließ die NKS offen, ob das beschwerdeführende Unternehmen überhaupt eine Berechtigung zur Beschwerde hätte – denn ein Kriterium zur Behandlung einer Beschwerde ist entsprechend der Erläuterungen zu den Verfahrenstechnischen Anleitungen der OECD-Leitsätze die Prüfung des Interesses der beschwerdeführenden Partei an der fraglichen Angelegenheit. Die Schweizer NKS hatte aus diesem Grund die Beschwerde einer angeblichen kongolesischen NGO abgelehnt, weil diese die Beziehung zu Krall und den wirtschaftlichen Hintergrund der Beschwerde verschwiegen hatte. Damit ist jedoch nicht gesagt, dass die Anschuldigungen unbegründet sind – ihnen wurde jedoch nicht weiter nachgegangen und das beklagte Unternehmen fühlt sich freigesprochen.

Die Erfahrungen mit der Anwendung der OECD-Leitsätze in Bezug auf den Kongo zeigen, dass das Instrument der OECD-Leitsätze mit dem Beschwerdemechanismus und der Regierungsanbindung in der Umsetzung bisher weit hinter den Erwartungen zurück bleibt.

### **OECD Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones**

Als Folge des Berichts des UN-Panels zum Kongo hat die OECD im Jahr 2006 ein Hilfsmittel für Unternehmen erarbeitet, die in Staaten mit schwacher Staatlichkeit tätig sind. Es soll Unternehmen dabei helfen, Risiken bei ihrer unternehmerischen Tätigkeit in schwachen Staaten abzuschätzen. Es handelt sich dabei um Checklisten in Form von umfangreichen Fragen, die verschiedene Risiken ansprechen. Diese lassen sich in sechs Themenkomplexe einordnen:

- Einhaltung von nationalem Recht und Beachtung internationaler Instrumente. Hier werden insbesondere Fragen zu Menschenrechten und dem Management von Sicherheitskräften aufgeworfen.
- Erhöhte Geschäftsführungssorgfalt. Wegen der erhöhten Risiken in Staaten mit schwacher Staatlichkeit müssen Unternehmen besondere Sorgfalt auf ihre Geschäftsführung verwenden.
- Politische Aktivitäten. In Staaten mit schwacher Staatlichkeit halten es Unternehmen immer wieder für erforderlich, politische Allianzen mit hohen politischen Führern einzugehen. Das birgt die Gefahr, dass Unternehmen dadurch unverhältnismäßige Vorteile erhalten.
- Kenntnis der Kunden und Geschäftspartner. Hier besteht die Gefahr, dass Unternehmen mit Personen zusammenarbeiten, die Menschenrechte verletzen.
- Ansprechen von Missständen. Wie geht das Unternehmen mit Informationen über Missstände um, die es im Rahmen seiner Geschäftstätigkeit erhält?
- Die Rolle von Unternehmen in Gesellschaften mit schwacher staatlicher Struktur.

Über diesen Fragenkatalog gibt es aber keine präzise Anleitung, wie sich Unternehmen verhalten sollen. Dies sollte bei der Überarbeitung des Instruments aufgenommen werden.

### **Weitere Informationen:**

[www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org)  
[www.oecdwatch.org](http://www.oecdwatch.org)  
[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Dieser Artikel erschien in ähnlicher Form in der Publikation: „Von der Gewalt- zur Friedensökonomie. Deutsche Unternehmen in der Demokratischen Republik Kongo“, herausgegeben vom Ökumenischen Netz Zentralafrika und dem Forum Menschenrechte. Juni 2007.