

Umsetzung noch mangelhaft

Die Entwicklung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im Spiegel der Krisen

Foto: Bayer AG



Gegen Bayer CropScience (links dessen Hauptsitz in Monheim) wurde 2004 eine OECD-Beschwerde wegen Kinderarbeit in der Baumwollsaatgutproduktion in Indien (rechts) eingereicht. Das Unternehmen hat sich inzwischen verpflichtet, Kinderarbeit zu bekämpfen.

Foto: M. Subhash Chandra, www.carped.org



| Cornelia Heydenreich

Die Finanzmarktkrise hat die Forderung nach einer stärkeren Regulierung der wirtschaftlichen Globalisierung wieder lauter werden lassen. Und das nicht nur im linken Lager. Wie auch immer diese Debatte ausgehen wird, sie zeigt, dass Regelwerke nicht aus dem Nichts entstehen. Im Falle der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen dauert dieser Entstehungsprozess schon 40 Jahre und ist noch lange nicht abgeschlossen.

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind ein Regelwerk, dessen Entstehungsgeschichte internationale Entwicklungen und Krisen widerspiegelt. Entstanden sind sie Mitte der siebziger Jahre zu einer Zeit, als viele Entwicklungsländer eine neue Weltwirtschaftsordnung forderten. Denn sie er-

fuhren die schädlichen Auswirkungen, die die Tätigkeit multinationaler Unternehmen aus den westlichen Industriestaaten in ihren Ländern hatte. Für diese Unternehmen forderten viele Entwicklungsländer verbindliche Regeln. Entwickelt werden sollten sie im Rahmen der Vereinten Nationen (UN).

Im Zuge der neoliberalen Wirtschaftspolitik in den 1980er Jahren bekamen regulative Ansätze immer mehr Gegenwind und das Vorhaben einer verbindlichen Regulierung von Unternehmen auf UN-Ebene wurde Anfang der 1990er Jahre aufgegeben. Als Alternative hatte die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), in der sich vor allem westliche Industriestaaten zusammengeschlossen haben, bereits Mitte der siebziger Jahre freiwillige Leitsätze für multinationale Unternehmen aufgestellt. Die OECD hatte sie 1976 als Teil der „Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen“ verabschiedet. Aber auch die OECD-Leitsätze gerieten zeitweise fast in Vergessenheit. Zudem umfassten sie damals nur Arbeitsrechtsaspekte und nur Gewerkschaften konnten bei Verletzung der Leitsätze

Beschwerden gegen Unternehmen vorbringen. Verstärkte Umweltverschmutzung führte in den 1990er Jahren dazu, dass die OECD ein Kapitel zu Umweltaspekten aufnahm.

Für die umfangreichste Überarbeitung und Erweiterung der Leitsätze bedurfte es jedoch einer weiteren Krise: 1998 scheiterte ein Vorhaben der OECD, das Multilaterale Investitionsabkommen (MAI) – breiter zivilgesellschaftlicher Protest trug wesentlich zur Rücknahme des gesamten Vorhabens bei. Mit dem Abkommen hatte die OECD weltweit Investorenrechte, wie zum Beispiel Investitionssicherheit, verbindlich festschreiben wollen. Soziale und ökologische Anforderungen an Unternehmen waren im Entwurf für das Abkommen überhaupt nicht enthalten gewesen. Nach Protesten von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) sollte diese Anforderungen dann durch freiwillige Anfügung der OECD-Leitsätze aufgenommen werden – was immer noch unzulänglich gewesen wäre.

Aufgrund dieses Desasters sah sich die OECD veranlasst, die Leitsätze einem umfangreichen Revisionsprozess zu unterziehen. Diesmal wurden nichtstaatliche Organisationen an der Überarbeitung beteiligt. Sie setzten sich erfolgreich dafür ein, dass im Text der Leitsätze Menschenrechte erwähnt wurden, wenn auch nur mit einem Satz, und die Verantwortung von Unternehmen für ihre Zulieferkette aufgenommen wurde. Im Umweltkapitel erreichten sie die Aufnahme des Vorsorge- und des Nachhaltigkeitsprinzips. Zudem gab es Erweiterungen um die Themen Transparenz, Korruptionsschutz und Verbraucherrechte.

Neben den inhaltlichen Erweiterungen ist die vergrößerte Reichweite der OECD-Leitsätze hervorzuheben: Seit der Überarbeitung, die im Jahr 2000 abgeschlossen war, können Unternehmen aus den OECD-Ländern oder den anderen Unterzeichnerstaaten auch zur Verantwortung gezogen werden, wenn sie außerhalb des Territoriums der OECD diese Leitsätze verletzen. Ebenso wurde auch das Umsetzungsverfahren über die Nationalen Kontaktstellen (NKS), die jeder Unterzeichnerstaat einrichten muss, umfangreich erweitert. Eine interessante Neuerung war dabei, dass nun auch NGOs Beschwerden vorbringen können.

Ein Instrument ist jedoch nur in dem Maße hilfreich, wie es auch angewendet wird. Und hier gibt es noch reichlich Verbesserungspotential, wie die Arbeit der deutschen Kontaktstelle zeigt. Eine ihrer Hauptaufgaben ist die Bearbeitung von Beschwerdefällen.

In Deutschland haben nichtstaatliche Organisationen seit der Revision von 2000 bislang elf Fälle eingereicht, der Deutsche Gewerkschaftsbund einen. Die Beschwerden betreffen Unternehmen wie Adidas, Bayer, Continental, Ratiopharm, Volkswagen sowie im Fall einer Korruptionsbeschwerde 57 Unternehmen, darunter Siemens und Daimler-Chrysler.

Von den zwölf vorgetragenen Fällen hat die deutsche Kontaktstelle nur drei Beschwerden angenommen. Dagegen hat die NKS acht Fälle abgelehnt und einen zur Behandlung an eine

„Autoturm“ von VW in Wolfsburg. Eine Beschwerde von Germanwatch gegen Volkswagen wegen der von den Autos verursachten Klimagefahr ist von der deutschen Kontaktstelle für die Umsetzung der OECD-Leitsätze nicht angenommen worden.



Foto: Philip Wochin

andere Kontaktstelle weitergeleitet. Die Zurückweisung von zwei Drittel der eingereichten Fälle zeigt eine sehr restriktive Interpretation der OECD-Leitsätze durch die deutsche NKS. Das betrifft auch die Reichweite der Leitsätze.

Im Vergleich zur 2000er Fassung der Leitsätze wurden diese 2003 von dem für die Interpretation der OECD-Leitsätze zuständigen Investment Committee (IC) der OECD wieder begrenzt. Hintergrund waren strittige Beschwerdefälle, die die Zulieferkette von Unternehmen betrafen. Das Investment Committee erklärte: „Any transaction covered by the Guidelines must include an 'investment nexus'.“ Der sogenannte „investment nexus“, also ein Investitionsbezug der Fälle, wurde damit zur Voraussetzung für die Annahme von Beschwerden. Kontaktstellen haben diesen nicht näher definierten Terminus für eine restriktive Interpretation der Reichweite der Leitsätze genutzt: Beschwerden im Zusammenhang mit Handelsbeziehungen seien nicht zulässig. Die deutsche NKS hat mit dieser Begründung vier Beschwerden abgelehnt, wobei die Grenzziehung zwischen Investitionen und Handel mitunter willkürlich erschien.

Hervorzuheben ist außerdem, dass alle drei in Deutschland angenommenen Beschwerden aus den Bereichen Arbeitsrechte und Arbeitsbeziehungen kommen, zum Beispiel Kinderarbeit und Gewerkschaftsfreiheit. Dagegen um-

fassen die abgelehnten Beschwerden Themen wie Korruptionsbekämpfung, Umweltschutz und Menschenrechtsverletzungen – also die später und zumeist auf Betreiben von NGOs aufgenommenen Themen.

Eine umfangreiche Beschwerde von Germanwatch beispielsweise bezog sich im vergangenen Jahr auf die Produktpalette des Volkswagen-Konzerns. Volkswagen hat angesichts der von den Autos verursachten Klimagefahr notwendige Maßnahmen nicht ergriffen und verstieß deshalb nach Germanwatch-Interpretation in mehrfacher Hinsicht gegen die Leitsätze. In deren Umweltkapitel ist festgelegt, dass auch die Produkte, die Unternehmen herstellen, im Einklang mit den Leitsätzen stehen müssen. Die Nationale Kontaktstelle in Deutschland sah dennoch die Reichweite der OECD-Leitsätze überschritten und lehnte die Beschwerde ab. In einer Diskussion verwies die NKS Germanwatch auf andere Instrumente und Ebenen, in diesem Falle an die EU-Kommission, die gerade CO₂-Grenzwerte für PKWs aushandelt. Germanwatch wollte jedoch die OECD-Leitsätze, zu deren Einhaltung sich Volkswagen auch selbst verpflichtet hatte, als zusätzliches Instrument nutzen. Die Lobbyarbeit von VW gegen die neuen EU-Instrumente war sogar ein Beschwerdepunkt.

*Die OECD-Leitsätze
sind nicht die Lösung
für alle Probleme
der wirtschaftlichen
Globalisierung.*

NGOs und Gewerkschaften, aber auch der UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, sehen in den bestehenden Strukturen der Nationalen Kontaktstellen eine Ursache für Probleme bei der Umsetzung der OECD-Leitsätze. Bislang ist die deutsche NKS im Bundeswirtschaftsministerium in der Abteilung für Auslandsinvestitionen angesiedelt. Viele der weltweit 40 NKS sind dagegen breiter aufgestellt und strukturiert als die deutsche: Häufig sind die Kontaktstellen interministeriell organisiert, darüber hinaus hat circa ein Drittel von ihnen eine dreigliedrige Struktur unter Beteiligung von Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden oder eine viergliedrige Struktur unter Beteiligung auch von NGOs. Der in Deutschland eingerichtete „Arbeitskreis OECD-Leitsätze“ bei der NKS bleibt weit hinter solchen Strukturen zurück: Der Arbeitskreis tritt nur einmal pro Jahr zusammen, wird nicht informiert, wenn neue Beschwerdefälle eingereicht werden, und ist auch in den Entscheidungsprozess über Annahme oder Bearbeitung von Beschwerden nicht involviert.

Nach wiederholter Kritik von Seiten der NGOs, aber in jüngster Zeit auch aufgrund von kritischen Nachfragen aus dem Bundestag, hat die deutsche Kontaktstelle nun eine stärker interministerielle Zusammenarbeit in Aussicht gestellt. Wirklichen Strukturänderungen, zum Beispiel eine interministerielle Kontaktstelle, wollte man jedoch nicht zusagen. In der Praxis bleibt zunächst einmal die Aufgabe, diese neuen Ankündigungen mit konkreten Beschwerdefällen zu testen. Bezüglich des viel diskutierten „investment nexus“ hat das Bundeswirtschaftsministerium allerdings bereits in Aussicht gestellt, dass seine Meinung sich nicht ändern wird.

NKS in anderen Ländern haben dagegen in den vergangenen Jahren tiefgreifende Strukturänderungen erfahren und erste erfreuliche Beispiele lassen auf veränderte Interpretationen schließen. So haben die britische und die niederländische NKS nach starker Kritik von NGOs und aus dem Parlament ihre Strukturen umfassend reformiert. Die niederländische Kontaktstelle besteht nun aus vier unabhängigen Experten aus verschiedenen Stakeholder-

Gruppen sowie vier Vertretern aus dem Wirtschafts-, Arbeits-, Umwelt- und Entwicklungsministerium. Die Ministeriumsvertreter sollen die Verbindung zu

Regierungsinstanzen sicherstellen, Stimmrecht besitzen jedoch nur die vier Experten. Diese Gruppe bearbeitet die vorgebrachten Beschwerdefälle und legt die Entscheidung dem Wirtschaftsministerium zur öffentlichen Stellungnahme vor.

In Großbritannien ist die zuvor im Wirtschaftsministerium angesiedelte Kontaktstelle inzwischen interministeriell organisiert und bezieht das Entwicklungsministerium formal voll in die Arbeit der NKS mit ein. Ein „Steering Committee“ aus Vertretern aller Stakeholder-Gruppen beaufsichtigt die Arbeit der neuen Kontaktstelle. Im Sommer 2008 hat nun diese NKS mit einer beeindruckenden Analyse und Stellungnahme zu einer OECD-Beschwerde auf sich aufmerksam gemacht: Die NKS hat eine Verletzung der OECD-Leitsätze durch das britische Unternehmen Afrimex festgestellt, das Rohstoffe aus Kriegsgebieten in der DR Kongo bezogen hatte. Nach bisheriger Praxis wäre in Deutschland eine solche Beschwerde gar nicht erst angenommen, sondern wegen eines fehlenden „investment nexus“ abgelehnt worden.

Bei der Verabschiedung der neuen Leitsätze im Jahr 2000 zog die OECD eine erneute Revision für 2005 in Betracht. Diese kam nicht, und auch für 2010 plant die OECD nun nur eine Konferenz zur Umsetzung der OECD-Leitsätze, jedoch keinen neuen Revisionsprozess. NGOs sehen dagegen vor allem beim Thema Menschenrechte noch umfangreichen Erweiterungs- und Konkretisierungsbedarf, ebenso bei den Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze. Das internationale NGO-Netzwerk OECD Watch hat dazu mit der „Modell-Kontaktstelle“ auch konkrete Vorschläge vorgelegt.

Wichtig ist den involvierten NGOs jedoch, zu vermeiden, dass ein Revisionsprozess zum inhaltlichen Rückschritt wird. In den vergangenen Jahren ließ das politische Umfeld befürchten, dass eine Überarbeitung die Leitsätze in

ihrem Umfang wieder abschwächen würde. Dagegen haben Krisen wie die aktuelle auf dem Finanzmarkt die Ansichten über Regulierungsinstrumente wieder etwas verändert.

Allerdings können die OECD-Leitsätze auch nicht die Lösung für alle Probleme der wirtschaftlichen Globalisierung sein. Dafür ist der Mechanismus zu sehr auf individuelle Beschwerden und dann – wenn das Verfahren eröffnet wird – auf Vermittlung, beziehungsweise Mediation ausgelegt. Wirkliche Sanktionsmöglichkeiten gibt es nicht, nur das Public Shaming: eine öffentliche Erklärung der Kontaktstelle über eine Verletzung der Leitsätze.

Viele grundsätzliche Probleme der Globalisierung sind nur mit verbindlichen Rahmensetzungen zu lösen, wie zum Beispiel eine internationale Finanzarchitektur oder ein internationales Klimaabkommen. Der Versuch, international verbindliche Regeln für Unternehmen zu schaffen, ist jedoch nicht einfach. Dies zeigte vor einigen Jahren das Scheitern der UN-Normen, eines erneuten Versuchs zur Regulierung von multinationalen Unternehmen auf UN-Ebene. Es erscheint also derzeit unrealistisch, dass ein inhaltlich umfassendes Regelwerk als verbindliches Instrument geschaffen wird. Eher sollte ein Rahmenwerk entstehen, das sich aus verschiedenen verbindlichen Elementen zusammensetzt. Diese können durch darüber hinausgehende freiwillige Ansätze ergänzt werden.

Die OECD-Leitsätze sind das derzeit am weitesten reichende Instrument für globale Unternehmensverantwortung. Und sie stehen an der Schnittstelle zwischen freiwilligen und verbindlichen Ansätzen, da sie zwar für Unternehmen freiwillig sind, für Regierungen jedoch im Ansatz verbindlich. Es wäre wichtig, sie inhaltlich und in Bezug auf ihre Umsetzungsstruktur weiterzuentwickeln. | |



Cornelia Heydenreich
ist Referentin für Unternehmensverantwortung bei Germanwatch, Berlin.