



## Überarbeitung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

### Kurzbewertung von Germanwatch

Mai 2011

Die überarbeiteten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen werden im Rahmen der Feierlichkeiten zum 50. Jahrestag der OECD am 25./ 26. Mai 2011 in Paris vorgestellt. Dem ging ein intensiver, etwa einjähriger Überarbeitungsprozess voraus, der durch einen enormen Zeitdruck stark geprägt war. Germanwatch war im Rahmen des internationalen Netzwerkes OECD Watch am Überarbeitungsprozess beteiligt. Germanwatch begrüßt die inhaltlichen Verbesserungen sowie eine Festschreibung der Leitsätze auch für Geschäftsbeziehungen, kritisiert jedoch mangelnde Fortschritte bei grundlegenden Verfahrensfragen. Die erreichten Fortschritte stellen noch einmal mehr in Frage, ob die Umsetzungsinstanz in Deutschland weiterhin im Bundeswirtschaftsministerium angesiedelt sein sollte.

### Verbesserungen bei den OECD-Leitsätzen

#### Reichweite der Leitsätze

- **Alle Sektoren:** Die OECD-Leitsätze gelten nun explizit für Unternehmen aus allen Sektoren der Wirtschaft. Damit ist auch eindeutig der Finanzsektor eingeschlossen, dessen Aktivitäten zuvor von manchen Kontaktstellen ausgeschlossen worden waren.
- **Geschäftsbeziehungen:** Unternehmen sollen dafür sorgen, dass sie weder durch eigene Aktivitäten noch durch ihre Geschäftsbeziehungen, einschließlich ihrer Lieferbeziehungen, negative Auswirkungen bezüglich Aspekten der OECD-Leitsätze verursachen oder dazu beizutragen.

#### Inhalte der Leitsätze

- **Sorgfaltspflicht:** Die Leitsätze enthalten ein generelles Prinzip der Sorgfaltspflicht („Due diligence“). Unternehmen sollen bezüglich der Inhalte der OECD-Leitsätze eine risikobasierte Sorgfaltspflicht walten lassen.
- **Menschenrechte:** Die neuen Leitsätze enthalten ein eigenes Menschenrechtskapitel. Damit unterstreichen die Leitsätze die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen und geben den Unternehmen wichtige Kriterien, um ihrer Verantwortung nachzukommen.
- **Lohnzahlung:** Das Kapitel über Arbeitsstandards nimmt erstmals auch zu Lohnfragen Stellung. Unternehmen sollen bei ihren weltweiten Aktivitäten mindestens einen Lohn zahlen, der die Grundbedürfnisse der ArbeiterInnen und ihrer Familien deckt.
- **Umweltschutz und Klimawandel:** Unternehmen sollen die Umweltauswirkungen ihrer Aktivitäten bewerten und diese möglichst vermeiden und unvermeidbare Auswirkungen ausgleichen. Vor dem Hintergrund des Klimawandels schreiben die überarbeiteten Leitsätze nun vor, dass Unternehmen ihre Treibhausgasemissionen verringern und ihren Kunden akkurate Informationen über diese Emissionen liefern sollen.

#### Verfahrensfragen zur Umsetzung der Leitsätze

- **Unparteilichkeit und Gleichbehandlung:** Die Kontaktstellen sollen so aufgestellt sein, dass sie auf unparteiliche Weise operieren können. Bei der Behandlung von Beschwerdefällen sollen die Nationalen Kontaktstellen die Prinzipien von Unparteilichkeit („Impartial“), Gleichbehandlung („Equitable“) und Vorhersagbarkeit („Predictable“) walten lassen.
- **Transparenz:** Für die Arbeitsweise der Nationalen Kontaktstellen gelten höhere Transparenzanforderungen, insbesondere die Bestimmungen bezüglich der Abschlusserklärungen zu Beschwerdefällen sind ausgeweitet worden.

- **Klärungsverfahren:** Seit der Überarbeitung können nicht nur Regierungen, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände, sondern auch das NGO-Netzwerk OECD Watch eine Klärungsanfrage („Clarification“) beim Investitionsausschuss der OECD stellen, wenn es Klärungsbedarf bezüglich der Arbeitsweise einer Kontaktstelle oder der Interpretation der Leitsätze gibt.

## Bestehende Mängel bei den überarbeiteten Leitsätzen

### Inhalte

- **Länderbezogene Berichtspflichten:** In den überarbeiteten Leitsätzen gibt es keine Forderung nach länderbezogenen Berichtspflichten („Country-by-country-Reporting“). Dies würde erleichtern, Steuerzahlungen und andere Abgabenleistungen von Unternehmen besser nachzuverfolgen und so mögliche Steuerschlupflöcher zu identifizieren.
- **Konsultation von Betroffenen:** In den überarbeiteten Leitsätzen fehlt die Aufnahme von Konsultationsrechten für betroffene Gemeinden in Anlehnung an das Prinzip der freien, vorherigen und informierten Zustimmung („Free, prior, informed consent“) und insbesondere die Berücksichtigung der Rechte von indigenen Völkern. Die neuen Ausführungen zum Einbeziehen von Stakeholdern sind wichtig, reichen aber nicht aus.
- **Soziale und ökologische Berichte:** Die Anforderungen zur ökologischen und sozialen Berichterstattung von Unternehmen sind in den OECD-Leitsätzen sehr zurückhaltend festgelegt und entsprechen nicht dem Standard von bestehenden fortschrittlichen Instrumenten oder der Praxis vieler Unternehmen.
- **Formulierungen:** Immer wieder gibt es starke Einschränkungen beim Wortlaut der Leitsätze, durch Formulierungen wie „wo praktikabel“ oder „wo angemessen“, die einen großen Interpretationsspielraum bieten.

### Verfahrensfragen

- **Struktur der Kontaktstellen:** Abgesehen vom grundsätzlichen Prinzip der Unparteilichkeit geben die überarbeiteten Leitsätze keine Vorgaben für die Strukturierung von Nationalen Kontaktstellen. Ein potenzieller Interessenkonflikt durch eine Ansiedlung wie beispielsweise im Bundeswirtschaftsministerium ist strukturell nicht ausgeschlossen.
- **Feststellung einer Verletzung der Leitsätze:** Die überarbeiteten Leitsätze verlangen nicht von den Kontaktstellen, in der Abschlusserklärung öffentlich festzustellen, ob das Unternehmen in dem konkreten Fall die OECD-Leitsätze verletzt hat oder nicht. Wenn die Vermittlungen in einem Beschwerdefall gescheitert sind, wäre zumindest eine solche Feststellung zu erwarten.
- **Monitoring und Evaluation:** Schlichtungen und Empfehlungen zu konkreten Einzelfällen sollten von den Kontaktstellen nachverfolgt werden, um eine wirksame Umsetzung zu erreichen. Die Anforderungen für ein solches Monitoring und eine Evaluation der Fortschritte sind im Rahmen der Überarbeitung der Leitsätze nicht ausreichend festgelegt worden.
- **Peer Review:** Bisher gibt es nur die Empfehlung für ein sogenanntes Peer Learning unter den Kontaktstellen sowie freiwillige Evaluationen untereinander. Die Einführung eines verpflichtenden Peer Reviews, wie er in anderen OECD-Ausschüssen etabliert ist, hätte zu einer höheren Effektivität der Arbeitsweise der Kontaktstellen beitragen können.
- **Aufsichtsinstanz:** Eine andere Möglichkeit neben Peer Reviews, um die Arbeitsweise der Kontaktstellen zu verbessern, liegt in der Schaffung einer Aufsichtsinstanz, wie das Beispiel Großbritannien zeigt. Zwar ermöglichen die überarbeiteten Leitsätze eine solche Aufsichtsinstanz, schreiben sie jedoch nicht allen Kontaktstellen vor.
- **Konsequenzen bei Verletzung der Leitsätze:** Wenn ein Unternehmen sich nicht an die OECD-Leitsätze gehalten hat, müssen Konsequenzen gezogen werden. So könnten Unternehmen zeitweilig von neuen Exportgarantien oder öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden. Denn nur so werden die OECD-Leitsätze die Durchsetzungskraft erhalten, die ihnen gebührt. Es ist zwar zu begrüßen, dass Kontaktstellen ermutigt werden, ihre Ergebnisse von konkreten Beschwerdefällen auch an andere Regierungsinstanzen zu kommunizieren, aber ein wirkliches Sanktionsinstrument ist damit noch nicht geschaffen.

## **Bisherige Struktur der deutschen Kontaktstelle nicht zielführend**

Die Arbeitsweise der Nationalen Kontaktstellen sind essentiell bei einer wirksamen Umsetzung der OECD-Leitsätze. In Deutschland gab es immer wieder Kritik an der Arbeit der Nationalen Kontaktstelle. Dies ist nicht zuletzt in der strukturellen Anbindung begründet. Eine Instanz, die multinationale Unternehmen zur Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards anhalten und in Konfliktfällen vermitteln soll, darf gerade nicht im Bundeswirtschaftsministerium in der Abteilung für Auslandsinvestitionen sitzen. Das stellt einen potenziellen Interessenkonflikt dar.

Zwar gibt es seit einigen Jahren eine verstärkte interministerielle Zusammenarbeit bei der Nationalen Kontaktstelle. Die Federführung liegt jedoch weiterhin im Bundeswirtschaftsministerium und führt immer wieder zu problematischen Entscheidungen. Ein jüngstes Beispiel für die bedenkliche Arbeitsweise der Nationalen Kontaktstelle ist die Abschlusserklärung zur OECD-Beschwerde der Menschenrechtsorganisation FIAN gegen Kaffee Neumann. Es ist nicht gerechtfertigt, dass die Abschlusserklärung das Unternehmen in einem sehr positiven Licht darstellt und schreibt, die Beschwerdeforderungen seien erfüllt worden, während dies vom Beschwerdeführer nicht bestätigt wird. Demgegenüber hat die Kontaktstelle dem Beschwerdeführer quasi einen Maulkorb verhängt mit der Aufforderung, zukünftig von „öffentlichen Angriffen“ gegen das Unternehmen abzusehen. Dieser Fall zeigt, dass die Kontaktstelle aus dem Bundeswirtschaftsministerium den wirtschaftlichen Interessen Vorrang gegeben hat.

Die überarbeiteten Verfahrensleitungen für die OECD-Leitsätze schreiben für die Umsetzungsinstanzen, also die Nationalen Kontaktstellen, nun vor, dass sie unparteilich arbeiten sollen. Das ist bei einer Federführung im Bundeswirtschaftsministerium nicht gegeben. Der wichtigste Schritt für eine verbesserte Anwendung der OECD-Leitsätze in Deutschland besteht also darin, die Struktur der Kontaktstelle grundlegend zu ändern. Nach den Feierlichkeiten in Paris muss Bundeskanzlerin Angela Merkel nun zu Hause handeln und die Kontaktstelle reformieren. Sie könnte sich am Nachbarland Niederlande orientieren und die Nationale Kontaktstelle unabhängig gestalten. Großbritannien zeigt dagegen, dass eine Aufsichtsstruktur durch Multistakeholder die Arbeitsweise der Kontaktstelle verbessern kann. Die Kanzlerin könnte die Kontaktstelle auch im für die Gesamtpolitik zuständigen Kanzleramt ansiedeln.

Neben der Strukturfrage gibt es weitere Optionen wie die Einführung eines Peer Reviews oder von Konsequenzen. Diese Aspekte sind zwar nicht verbindlich für alle Unterzeichnerstaaten festgelegt worden, sind aber explizit als mögliche Maßnahmen in den überarbeiteten Leitsätzen aufgeführt. Wenn Deutschland Vorreiter bei Unternehmensverantwortung sein will, sollte es die bestehenden Möglichkeiten nutzen.

### **Weitere Informationen:**

- **Amnesty International:** “The 2010-11 Update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises has come to an end: the OECD must now turn into effective implementation”, Mai 2011.
- **FIAN Deutschland:** Stellungnahme von FIAN zur Einstellung des Beschwerdeverfahrens gegen die Neumann Kaffee Gruppe durch die Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen, April 2011.
- **OECD Watch:** Statement on the update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises „Improved content and scope, but procedural shortcomings remain“, Mai 2011.

### **Kontakt:**

Cornelia Heydenreich  
Referentin Unternehmensverantwortung  
Tel. +49/(0)30/ 2888 356-4  
heydenreich@germanwatch.org