

Die Umsetzung der OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen in Deutschland

Cornelia Heydenreich, Germanwatch

Im Gegensatz zur Arbeit der meisten anderen Runden Tische zu Unternehmensverantwortung in Deutschland, die mit der Konzeption neuer Erklärungen, Verhaltenskodizes oder Pilotprojekte befasst sind, beschäftigt sich der ‚Arbeitskreis OECD-Leitsätze‘ mit der Umsetzung eines bereits existierenden Instrumentes. Interessant sind die OECD-Leitsätze für NGOs insbesondere aufgrund des Beschwerdeverfahrens, das seit der Überarbeitung der Leitsätze im Jahr 2000 auch von NGOs genutzt werden kann. Der Artikel führt kurz in die OECD-Leitsätze und die Umsetzungsbestimmungen ein und informiert dann über die Arbeit der Nationalen Kontaktstelle in Deutschland sowie über den angegliederten Arbeitskreis OECD-Leitsätze. Dabei werden insbesondere die acht in Deutschland eingereichten Beschwerdefälle vorgestellt und Probleme bei der Umsetzung der Leitsätze diskutiert und bewertet.

OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind ein Verhaltenskodex für weltweit verantwortliches Handeln von Unternehmen. Erstmals verabschiedeten die OECD-Länder 1976 Empfehlungen für das Verhalten von Unternehmen. Nach den gescheiterten Verhandlungen um ein Multilaterales Investitionsabkommen in der OECD haben die Regierungen diesen freiwilligen Kodex unter Mitarbeit von Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden und NGOs überarbeitet und im Jahr 2000 neu verabschiedet. Die Leitsätze beziehen sich auf viele Bereiche unternehmerischen Handelns und schließen die Offenlegung von Informationen, die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen, Umweltschutz, Korruptionsbekämpfung, Verbraucherinteressen, Wissenschaft und Technologietransfer sowie Wettbewerbs- und Steuerfragen ein. Die OECD-Leitsätze sind weltweit gültig und richten sich an alle multinationalen Unternehmen, deren Muttersitz in einem Unterzeichnerstaat liegt.

Umsetzungsverfahren

Die OECD-Leitsätze wurden mittlerweile von den 30 OECD-Ländern sowie 8 weiteren Ländern¹ unterzeichnet. Mit der Unterschrift verpflichten sich die Regierungen zur Einrichtung einer sogenannten Nationalen Kontaktstelle (NKS). Deren Aufgaben sind in den Verfahrenstechnischen Anleitungen zu den OECD-Leitsätzen festgeschrieben. Die Kontaktstellen sollen die Umsetzung der Leitsätze fördern und sind vor allem für die Bekanntmachung und Verbreitung der Leitsätze sowie für die Bearbeitung von Beschwerdefällen zuständig. Verstößt ein Konzern gegen die Leitsätze, kann jede ‚interessierte Partei‘ (in der Praxis vor allem Gewerkschaften und NGOs) bei der Kontaktstelle eine Beschwerde vorbringen. Die Kontaktstelle prüft die Beschwerde und leitet gegebenenfalls ein Vermittlungsverfahren ein. Kommt es zu keiner einvernehmlichen Lösung, muss die Kontaktstelle öffentlich erklären, dass das betroffene Unternehmen die Leitsätze nicht einhält. Weitere Sanktionsmechanismen als dieses sogenannte ‚naming and shaming‘ gibt es jedoch nicht.

Jährlich muss die Kontaktstelle dem Investitionsausschuss der OECD über ihre Arbeit berichten. Beim Jahrestreffen im Juni kommen die Vertreter der Kontaktstellen in Paris zum Austausch über ihre Arbeit zusammen und diskutieren auch mit Wirtschaftsvertretern (BIAC), Gewerkschaften (TUAC) und Nichtregierungsorganisationen (OECD Watch). Strittige Fragen zur Auslegung der Leitsätze werden im viermal jährlich tagenden Investitionsausschuss der OECD diskutiert und gefällt.

Gemäß den Verfahrenstechnischen Anleitungen der Leitsätze muss die Arbeit der Kontaktstellen den Schlüsselkriterien der Sichtbarkeit, Zugänglichkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht entsprechen. Damit soll die ‚funktionelle Äquivalenz‘ der Kontaktstellen sichergestellt werden, also die gleiche Umsetzung der Leitsätze in allen Ländern trotz unterschiedlicher Struktur der Kontaktstelle. Die Leitsätze lassen den Regierungen einen gewissen Spielraum bei der Einrichtung der Nationalen Kontaktstelle. Zumindest ein hoher Regierungsbeamter soll mit der Arbeit der Nationalen Kontaktstelle betraut sein. Darüber hinaus fordern die Verfahrenstechnischen Anleitungen die Kontaktstellen explizit auf, die aktive Unterstützung von Wirtschaft, Arbeitnehmern und anderen interessierten Parteien, darunter NGOs, zu suchen.

Nationale Kontaktstelle in Deutschland

In Deutschland ist die Nationale Kontaktstelle beim Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) in der Abteilung Auslandsinvestitionen angesiedelt. Wie in der Mehrzahl der Mitgliedsländer (21 Staaten) ist somit in Deutschland ein einzelnes Ministerium für die Verbreitung der Leitsätze zuständig und bearbeitet die

¹ Argentinien, Brasilien, Chile bereits seit 2000 sowie in der Folgezeit Estland, Israel, Lettland, Litauen und Slowenien. In Kürze wird der Beitritt von Rumänien zur Investitionserklärung und damit zu den OECD-Leitsätzen erwartet.

Beschwerdefälle. In sechs Ländern² gibt es interministerielle Kontaktstellen, in denen mehrere Ministerien gemeinsam die Aufgaben der Nationalen Kontaktstelle wahrnehmen. Die Bundestagsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben mit einem Antrag im Jahre 2001 diese Struktur auch für Deutschland gefordert³. Neun Staaten⁴ haben ihre Kontaktstelle als tripartite Instanz organisiert, d.h. neben der Regierungsseite (meist interministeriell) sind Wirtschaftsvertreter und Gewerkschaften beteiligt. In Chile und Finnland sind die Kontaktstellen quadripartite, also auch unter Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen.

Die noch recht geringe Bekanntheit der Leitsätze lässt auf eine unzureichende Öffentlichkeitsarbeit der Kontaktstelle schließen. Zwar wird mit einem Faltblatt für die Bekanntheit der Leitsätze geworben und eine Webseite informiert über die OECD-Leitsätze. Diese ist allerdings spärlich ausgestattet und enthält neben dem Text der Leitsätze und dem erwähnten Faltblatt nur eine öffentliche Erklärung zu dem abgeschlossenen Adidas-Fall. Andere Kontaktstellen zeigen mehr Engagement, zum Beispiel mit einer ausführlichen und informativen Webseite zu den OECD-Leitsätzen oder mit Trainings und Workshops zu den Leitsätzen. Eine Reihe von Kontaktstellen stellt ihre Jahresberichte regelmäßig ins Internet und ist damit transparenter als die deutsche Kontaktstelle, die dies bisher mit dem Verweis auf technische Fragen nicht getan hat. Dagegen entsteht immer wieder der Eindruck, dass der für Regierungen nicht verpflichtende Global Compact in Deutschland mehr geschätzt und deshalb mehr verbreitet wird als die OECD-Leitsätze, obwohl die Regierungen eigentlich durch den OECD Ratsbeschluss von 2000 zur Umsetzung der Leitsätze verpflichtet sind. Das BMWA sieht auch keine Möglichkeit zur Förderung der Leitsätze durch deren Kopplung an andere staatliche Instrumente z.B. in der Außenwirtschaftsförderung (Hermesbürgschaften oder Investitions Garantien). Eine solche Verknüpfung würde aus Sicht des BMWA an die Grenzen der Leitsätze stoßen, die auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit beruhen würden. Zwar sind die Leitsätze für die Unternehmen nur Empfehlungen, aber die Regierungen haben sich zu deren Umsetzung verpflichtet und sollten deshalb alle ihre Instrumente nutzen, um den Leitsätzen zu mehr Wirksamkeit zu verhelfen. In den Niederlanden müssen sich beispielsweise Firmen zur Einhaltung der Leitsätze verpflichten, wenn sie Exportbürgschaften oder Investitions Garantien erhalten wollen. In Deutschland werden dagegen Bewerber nur über die OECD-Leitsätze informiert, zudem auch nur bei einem Antrag für Investitions Garantien - für Hermesbürgschaften gilt dies nicht.

Die Hauptaktivität der Kontaktstelle besteht in der Bearbeitung von Beschwerdefällen. Seit der Überarbeitung der Leitsätze im Jahr 2000 wurden in Deutschland acht Beschwerdefälle vorgebracht, die im Folgenden ausführlicher diskutiert werden. Die Arbeit der Kontaktstelle wird zudem durch einen „Arbeitskreis OECD-Leitsätze“ begleitet.

Arbeitskreis OECD-Leitsätze bei der Nationalen Kontaktstelle

Im Dezember 2001 fand im Wirtschaftsministerium eine Auftaktveranstaltung zu den überarbeiteten OECD-Leitsätzen statt. Dort kündigte der damalige Wirtschaftsminister Werner Müller die konstituierende Sitzung eines ‚Arbeitskreises OECD-Leitsätze‘ im Januar 2002 an. Seitdem tagt der Arbeitskreis zweimal jährlich.

Im Arbeitskreis treffen sich Vertreter verschiedener Ministerien, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen. Neben dem federführenden BMWA sind das Umweltministerium, das Entwicklungsministerium, das Auswärtige Amt, das Finanzministerium und das Justizministerium vertreten. Auf Wirtschaftsebene nehmen der BDI und der BDA an den Sitzungen teil, im ersten Jahr des Bestehens auch noch der Deutsche Industrie- und Handelstag. Die Gewerkschaftsbeteiligung wird vom DGB koordiniert; neben DGB-Vertretern sind Mitglieder von VER.DI, dem Nord-Süd-Netz des DGB-Bildungswerkes und der IG Metall bei den Sitzungen vertreten. Von Seiten der NGO nehmen der evangelische Entwicklungsdienst EED für das entwicklungspolitische Netzwerk VENRO, FIAN für das Forum Menschenrechte, Germanwatch als Kontaktstelle der NGOs und Transparency International am Arbeitskreis teil.

Nachdem die NGOs einen Sitz im Arbeitskreis überhaupt erst einmal erstreiten mussten, war die gleichberechtigte Beteiligung von NGOs eine wiederkehrende Debatte. Bei der zweiten Sitzung des Arbeitskreises im Juni 2002 durften NGOs nur ‚zur Anhörung‘ dazukommen, nachdem die Kontaktstelle bereits mit den Ministeriumsvertretern sowie den später geladenen Wirtschafts- und Gewerkschaftsvertretern beraten hatte. Nach intensiven Protesten wurde dies geändert und inzwischen ist die gleichberechtigte Teilnahme an den Sitzungen zur Praxis geworden. NGOs konnten jedoch nicht erreichen, dies in einer Geschäftsordnung festzuschreiben. Das BMWA wollte sich eine mögliche Staffelung in der Beteiligung vorbehalten und hätte in einer Geschäftsordnung den NGOs nicht die selben Teilnahmerechte eingeräumt.

² Island, Japan, Kanada, Südkorea, Niederlande und Ungarn

³ Bundestagsfraktionen SPD und Bündnis 90/ Die Grünen: Antrag 14/7483 vom 14.11.2001

⁴ Belgien, Dänemark, Estland, Frankreich, Lettland, Litauen, Luxemburg, Norwegen und Schweden

Die Nationale Kontaktstelle setzt die Termine für die Sitzungen fest, lädt zu den Sitzungen ein und bestimmt die Tagesordnung; Vorschläge von NGOs für zusätzliche Themen werden aufgenommen. Die anfänglichen Mängel, wie kurzfristige Einladungen und Sitzungen ohne Protokollerstellung sind inzwischen behoben. Der Informationsfluss insbesondere zu den Beschwerdefällen ist noch beliebig und verbesserungswürdig: Wenn überhaupt, werden nur kurz vor den Sitzungen Informationen zu den Fällen versandt. Zwischen den halbjährlichen Sitzungen gibt es keine Informationen – außer im Rahmen einer öffentlichen Abschlusserklärung zu einem Fall.

Zur Zielsetzung des Arbeitskreises gibt es nur vage Ausführungen, wie das Zitat vom ehemaligen Minister Werner Müller: „In einem Arbeitskreis ‚OECD-Leitsätze‘ sollen sich Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen umfassend austauschen und kooperieren.“⁵ Insbesondere NGOs hatten mehrfach eine Debatte zur Klärung von Rolle, Kompetenz und Verbindlichkeit des Arbeitskreises und seines Status im Verhältnis zur Nationalen Kontaktstelle initiiert. Dies wollten sie in einer Geschäftsordnung festhalten. Eine ausführliche Debatte darüber und die Schaffung einer Geschäftsordnung hat das BMWA abgelehnt. In der Praxis diskutiert der Arbeitskreis die Bekanntheit der Leitsätze in Deutschland sowie Promotionsaktivitäten der Kontaktstelle und anderer Akteure, kommentiert den Jahresbericht der Kontaktstelle und gibt Anregungen zur Verbesserung der Arbeit der Kontaktstelle. Schwerpunktmäßig werden die vorliegenden Beschwerdefälle und damit verbundene grundsätzliche Fragen zu den Leitsätzen diskutiert. Darüber hinaus informiert die Kontaktstelle über Entwicklungen auf OECD-Ebene und die Beratungen im Investitionsausschuss.

Der Einfluss auf Agieren und Entscheiden der Kontaktstelle bleibt jedoch begrenzt. Zumeist entsteht der Eindruck, dass die Meinung der Kontaktstelle – insbesondere zur Bewertung von Beschwerdefällen – schon festgelegt ist. Auch die Protokolle stellen vor allem die Sicht der Kontaktstelle dar, Kontroversen aus Sicht von NGOs werden nicht immer aufgenommen. Zudem finden die Treffen des Arbeitskreises jeweils nach den Sitzungen in Paris statt und informieren nur noch über die Ergebnisse der Beratungen. In den Niederlanden werden beispielsweise im Vorfeld die relevanten Dokumente verschickt und die Kontaktstelle hört NGOs, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände an, um deren Aspekte in die Diskussionen auf OECD-Ebene einzubringen. Einfluss ist jedoch möglich, zum Beispiel beim Jahresbericht: Nach einer Kritik von NGO-Seite an der sehr restriktiven und damit wenig aussagekräftigen Berichterstattung über Beschwerdefälle in 2003 berichtete die Kontaktstelle im Jahr 2004 ausführlicher. Hier wirkten andere Kontaktstellen als Vorbild und die deutsche Kontaktstelle wollte sich "dem Trend anschließen“. Zudem erreichen NGOs, bestimmte Themen auf die Agenda zu setzen oder Beschwerdefälle nochmals zu diskutieren, die von der Kontaktstelle schon zu den Akten gelegt wurden.

Beschwerdefälle in Deutschland

Seit der Überarbeitung der Leitsätze im Jahr 2000 haben NGOs und Gewerkschaften in Deutschland acht Beschwerdefälle vorgebracht. Ein Fall ist inzwischen abgeschlossen, zwei Fälle wurden in die Zuständigkeit einer anderen Kontaktstelle weitergeleitet bzw. flankierend unterstützt, zwei Fälle wurden abgelehnt und drei weitere Fälle werden derzeit noch bearbeitet. Bis auf einen Fall wurden alle in Deutschland vorgebrachten Beschwerden von NGOs eingereicht. Im internationalen Vergleich gibt es im Verhältnis mehr Gewerkschaftsfälle, in Deutschland können gewerkschaftliche Probleme jedoch im Rahmen der stärker ausgeprägten betrieblichen Mitbestimmung oder über Rahmenabkommen direkter als über eine OECD-Beschwerde thematisiert werden.

1. TotalFinaElf Deutschland

Greenpeace hat im April 2002 den ersten in Deutschland diskutierten Fall vorgelegt. Dabei geht es um Umweltauswirkungen bei der Förderung und dem Transport von Erdöl aus Westsibirien, die Beschwerde richtet sich gegen TotalFinaElf (TFE) Deutschland. Dieser Fall löste eine intensive Debatte über die Reichweite der Leitsätze aus: Gelten die Leitsätze, die im Rahmen einer Investitionserklärung der OECD verfasst sind, auch für Handelsgeschäfte von Unternehmen. Dies wird OECD-weit diskutiert und mündete im Jahr 2003 in einer Erklärung des Investitionskomitees. Demnach muss bei Beschwerdefällen eine Investitionsnähe vorhanden sein, ein sogenannter ‚investment nexus‘. Diesen sah die deutsche Kontaktstelle in diesem Falle nicht gegeben, trotz langjähriger Lieferbeziehungen, zehnjähriger Abnahmeverträge und damit Kreditabsicherungen sowie enger Lieferabhängigkeiten, da es TFE an Versorgungsalternativen fehlt und sie in Deutschland Hauptabnehmer von russischem Rohöl sind. Der Fall wurde als OECD-Beschwerde abgelehnt. In ausführlichen Diskussionen hat Greenpeace diese Entscheidung und das Agieren der Kontaktstelle wiederholt angefochten, auch die NGO-Vertreter haben sich dem entgegengestellt und eine im internationalen Vergleich inkonsistente Entscheidung kritisiert. So hatte die niederländische Kontaktstelle einen ähnlichen Fall mit zweieinhalbjähriger Laufzeit mit der Begründung abgelehnt, eine mindestens dreijährige Lieferbeziehung sei Voraussetzung für einen ‚investment

⁵ Rede des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie Werner Müller am 11.12.01:

<http://www.bmwi.de/textonly/Homepage/Presseforum/Reden%20&20Statements/2001/1C11red1.jsp>

nexus'. Zu begrüßen ist immerhin, dass die Nationale Kontaktstelle den Fall außerhalb des Rahmens der OECD-Leitsätze in zwei Gesprächen mit den beiden Konfliktparteien erörtert hat. Jedoch scheint die NKS hier durch ein kleines Pilotprojekt schnell überzeugt zu sein, dass eine Lösung des Problems gefunden sei, obwohl dies nur auf einer sehr kleinen Versuchsfläche und ohne weiteres Monitoring erfolgte.

2. Continental

Den zweiten Fall hat Germanwatch im Mai 2002 gegen den Reifenhersteller Continental eingereicht. Diesem wird vorgeworfen, eine mexikanische Tochterfirma unter Missachtung von Arbeitnehmerrechten und mexikanischen Rechts geschlossen zu haben. Die deutsche Kontaktstelle hat in diesem Fall die mexikanische Kontaktstelle als zuständig ausgewiesen und den Fall dorthin weitergeleitet, da die Verfahrenstechnischen Anleitungen der OECD-Leitsätze besagen, dass im Allgemeinen die Kontaktstelle des Landes zuständig ist, in dem der Fall aufgetreten ist. Leider verlief die Bearbeitung in der mexikanischen Kontaktstelle nicht sehr engagiert: in Mexiko war die NKS monatelang unbesetzt, Gespräche verzögerten sich um Monate und Jahre. Zu Vermittlungen zwischen den Konfliktparteien ist es in drei Jahren Laufzeit des Falles nicht gekommen. Unter anderem wurde dies mit einem parallel laufenden juristischen Verfahren begründet. Die deutsche Kontaktstelle hat den Fall im Arbeitskreis regelmäßig diskutiert, bei Jahrestreffen in Paris mit der mexikanischen NKS angesprochen und im Jahr 2003 fand im Rahmen einer Besuchsreise von den mexikanischen Gewerkschaftern auf Einladung der deutschen Kontaktstelle flankierend zur eigentlich erforderlichen Arbeit der mexikanischen Kontaktstelle ein Gespräch zwischen den Arbeitern und Vertretern des Unternehmens statt. Inzwischen ist der Fall erfolgreich gelöst und die Fabrik wird wieder eröffnet. Der Vermittlungsmechanismus der OECD-Leitsätze hat dazu jedoch kaum einen Beitrag geleistet. Die Leitsätze waren vielmehr hilfreich für eine begleitende Pressearbeit, öffentliche Veranstaltungen und die Ansprache von Bundestagsabgeordneten zur bundesdeutschen Mitverantwortung. Insbesondere die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit war jedoch wiederholt Auslöser für Kritik. Aus Sicht der NKS und von Wirtschaftsverbänden hatten sich die NGOs nicht an die Vertraulichkeitserfordernisse der Leitsätze gehalten und u.a. den Firmennamen bei der Einreichung der OECD-Beschwerde erwähnt. NGOs betonten jedoch immer wieder das generelle Transparenzprinzip der OECD-Leitsätze.

3. Adidas und Nike

Im September 2002 legte die Kampagne für Saubere Kleidung (Clean Clothes Campaign, CCC) in Österreich Beschwerde gegen Adidas und Nike wegen Verletzung der OECD-Leitsätze bei Zulieferfirmen in Indonesien ein. Die österreichische NKS hat die Beschwerde nach Deutschland und in die USA weitergeleitet, in Deutschland wurde das Verfahren im April 2004 beendet. In diesem Fall gab seitens der NKS keine Debatten bezüglich der Reichweite der Leitsätze, im Textilbereich scheint die Verantwortung für die Zulieferer akzeptiert. Positiv ist zu bewerten, dass neben den bereits in den OECD-Leitsätzen enthaltenen Fragen zu Gewerkschaftsrechten auch das Thema der Existenz sichernden Löhne und Arbeitszeiten diskutiert wurde - bislang noch nicht Inhalte der Leitsätze. Trotz ausführlicher schriftlicher Diskussionen und mehrerer Vermittlungsgespräche kam es in dem Fall zu keiner Lösung, weil beide Seiten sich nicht auf eine gemeinsame Darstellung der Fakten einigen konnten. Die Vermittlungserfolge der Kontaktstelle waren begrenzt, da die NKS sich nicht in der Lage sah, eigene Untersuchungen anzustellen und unabhängige Informationen einzuholen und das Verfahren so an seine Grenzen stieß. Für NGOs in Nord und Süd und für die Betroffenen stellt sich die Frage, wie viel Kapazitäten sie in derartige Prozesse stecken können, wenn die öffentliche Erklärung am Ende besagt, dass man sich nicht einigen kann. So wurde hier zwar das Unternehmen in Bezug auf die OECD-Leitsätze sensibilisiert und wird diese in Zukunft womöglich besser berücksichtigen, im konkreten Fall konnte jedoch für die Betroffenen über die OECD-Beschwerde keine Verbesserung erreicht werden.⁶

4. BP

Im April 2003 hat ein internationales NGO-Netzwerk einen Fall gegen ein Konsortium von Ölfirmen eingereicht, das eine Pipeline von Aserbaidschan über Georgien in die Türkei plant. In Deutschland beteiligten sich daran der BUND, urgewald, WEED und Germanwatch und richteten ihre Beschwerde gegen die nationale Repräsentanz des Konsortialführers BP. Die Beschwerde wirft den Ölfirmen vor, unzulässigen Einfluss auf die Regierungen ausgeübt zu haben, durch deren Länder die Pipeline führen soll. Die Möglichkeit der betroffenen Länder, Gefahren für Umwelt, Gesundheit und Sicherheit durch Gesetze und Verordnungen abzuwenden, wurde durch spezielle Gastlandsabkommen eingeschränkt. Der Fall wird hauptzuständig von der britischen Kontaktstelle bearbeitet, die deutsche Kontaktstelle sah keine direkte Involvierung der deutschen BP und behandelt den Fall deshalb nicht weiter. Inzwischen haben NGOs anerkannt, dass das Konsortium sich bemüht hat, mit veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen des Vertragswerkes den Leitsätzen besser zu entsprechen. Die bisherigen Maßnahmen sind jedoch unzureichend. In der britischen Kontaktstelle wird der Fall seit Jahren verschleppt.

⁶ Bewertung der CCC zum Verfahren unter www.suedwind-institut.de/3-020-27.htm

5. WestLB

Greenpeace hat einen weiteren Fall eingereicht und damit erneut heftige Diskussionen über die Frage der Reichweite der Leitsätze und den berühmten ‚investment nexus‘ ausgelöst. Die im Mai 2003 vorgebrachte Beschwerde richtet sich gegen die WestLB und ihre Kredite zur Finanzierung einer Erdölpipeline in Ecuador, deren Bau mit schweren Menschenrechts- und Umweltverletzungen einhergeht. Trotz langer Kreditlaufzeiten für dieses Projekt sieht die Kontaktstelle hier keine Verbindung zu den OECD-Leitsätzen, da nur eine Projektfinanzierung vorliegt und kein beteiligungsähnliches Darlehen gewährleistet wird. Somit wurde auch dieser Fall in Deutschland abgelehnt, während erst kürzlich im Herbst 2004 in Belgien Beschwerden gegen drei Banken wegen Kreditfinanzierungen für eine Pipeline angenommen wurden, ohne die Frage eines ‚investment nexus‘ überhaupt zu prüfen.

6. Deutscher Chemiekonzern

Im Juli 2003 hat der DGB im Auftrag von Philippinischen Gewerkschaftern eine Beschwerde gegen einen deutschen Chemiekonzern vorgebracht. Dem Unternehmen wird vorgeworfen, die rechtmäßige Betriebsgewerkschaft nicht berücksichtigt und damit Gewerkschaftsrechte verletzt zu haben. Es geht um zwei konkurrierende Betriebsgewerkschaften. Wie auch bei einer Reihe weiterer Gewerkschaftsfälle in anderen Ländern gibt es ein parallel laufendes juristisches Verfahren, das sich schon seit Jahren hinzieht. Nach einem Vermittlungsgespräch durch die Nationale Kontaktstelle im Herbst 2004 bestanden gute Aussichten auf eine baldige Lösung des Falles.

7. Bayer

Gegen Bayer liegt seit Oktober 2004 eine Beschwerde von Germanwatch, der Coordination gegen Bayer-Gefahren und Global March against Childlabour wegen Kinderarbeit in der Zulieferkette in Indien vor. In der Baumwollsaatgutproduktion arbeiten Zehntausende Kinder, laut einer Studie von 2004 immer noch 1.650 Kinder für die Bayer-Tochter ProAgro. Auch wenn es seit der ersten Studie von 2003 von der Bayer-Tochter erste Gespräche, Öffentlichkeitskampagnen und Erklärungen gegen Kinderarbeit gab, hat sich an der Situation vor Ort bislang kaum etwas verändert. Eine OECD-Beschwerde soll hier weiteren Druck erzeugen und das Unternehmen zu wirksamen Handlungen bewegen.

8. H.C. Starck und Karl-Heinz Albers

Schon seit Jahren beschäftigt die deutsche Kontaktstelle die Diskussion um die Verantwortung von Unternehmen im Konfliktgebiet Kongo. Ein UN-Expertengremium hat in einem Bericht zur illegalen Ressourcenausbeutung im Kongo im Jahr 2002 insgesamt 85 Firmen benannt, denen eine Verletzung der OECD-Leitsätze vorgeworfen wurden. Darunter sind fünf deutsche Firmen, die letztlich auf zwei Firmen zurückzuführen sind: H.C. Starck und der Unternehmer Karl-Heinz Albers. Die deutschen Firmen waren in den Coltanabbau und -handel verwickelt, dessen Erlöse den grausamen Bürgerkrieg mit finanziert haben. Die Kontaktstelle führte Gespräche mit beiden Firmen, lehnte aber eine Beschwerdeanfrage der Coordination gegen Bayergefahren gegen H.C. Starck (eine Tochterfirma der Bayer AG) ab, weil das UN Panel in seinem Folgebericht 2003 H.C. Starck als gelösten Fall kategorisiert hatte. Dagegen führt der Bericht der britischen NGO RAID „Unanswered questions“ von 2004 aus⁷, dass auch im Fall H.C. Starck noch reichlich Unklarheiten bestehen und eine Kategorisierung als ‚erledigt‘ nicht gerechtfertigt ist. Im Falle von Karl-Heinz Albers und dessen Firmengeflechten im Kongo erhielt die Kontaktstelle keine weiteren Informationen vom UN Panel, eigene Rechercheaktivitäten vor Ort wurden aus Sicherheitsgründen nicht gestartet. Dieser Fall zeigt die Probleme bei der Umsetzung der Leitsätze in Konfliktgebieten und die begrenzte Wirksamkeit von Kontaktstellen bei Fällen mit unklarer Datenlage und erforderlicher Nachrecherche. Kürzlich Ende 2004 und Anfang 2005 wurden nun von der österreichischen Firma Krall Beschwerden sowohl gegen H.C. Starck als auch gegen Karl-Heinz Albers Firmen KHA International AG und Masingiro GmbH vorgebracht, erstmals hat damit seit der Überarbeitung der Leitsätze ein Unternehmen eine Beschwerde eingereicht.

Ausblick

Die OECD-Leitsätze stellen aktuell ein wichtiges Instrument zur Unternehmensverantwortung dar, insbesondere da sie die Regierungen in die Verantwortung nehmen, Betroffenen Beschwerdemöglichkeiten bieten und thematisch recht umfassend sind. Neben strukturellen Schwächen wie der Freiwilligkeit des Instrumentes für Unternehmen, des unzureichenden Sanktionsmechanismus sowie der mitunter vagen Formulierungen bietet auch die Umsetzung der Leitsätze viele Kritikpunkte. Dabei spiegeln die vorgestellten Beschwerdefälle aus Deutschland auch sehr gut die OECD-weiten Probleme mit der Anwendung der Leitsätze wider. In mehreren Problemfeldern ist das Agieren der deutschen Kontaktstelle nicht gerade mit "Best in Class" zu bewerten. So sollte sich die deutsche NKS in Bezug auf die Öffentlichkeitsarbeit zu den Leitsätzen (Stichwort Webseite, Trainings etc.), Transparenz zu Fallinformationen, Interpretation des ‚investment nexus‘ oder Kopplung der Leitsätze an Hermesbürgschaften an fortschrittlicheren Kontaktstellen orientieren.

⁷ www.oecdwatch.org/420.htm#

In der Umsetzung der Leitsätze ist besonders wichtig, dass die Leitsätze nicht enger ausgelegt werden als sie sind. Bei der Anwendung der Leitsätze sollte im Rahmen des sogenannten 'investment nexus' keine künstliche Trennung zwischen Investitionsbeziehungen und Handelsbeziehungen vollzogen werden, sondern die Leitsätze sollten umfassend auf das unternehmerische Handeln angewandt werden. Fragen zur Vertraulichkeit von Unternehmensinformationen sollten immer mit dem grundsätzlichen Erfordernis der Transparenz der Leitsätze abgewogen werden.

Unabhängig von der Behandlung von Einzelfällen müssen die Leitsätze in Deutschland stärker bekannt gemacht und gefördert werden. Ein wichtiger Ansatz sollte dabei die Kopplung der Leitsätze an bestehende Instrumente der Außenwirtschaftsförderung wie Investitionsgarantien und Hermesbürgschaften sein.

Eine Reihe von Punkten stoßen auch immer wieder an die Grenzen der Leitsätze und erfordern entweder in der Zukunft eine erneute Revision der Leitsätze oder die Schaffung weitergehender Instrumente. Derzeit sollte jedoch zunächst das Potenzial der Leitsätze besser genutzt und nicht durch enge Interpretationen des Instrumentes eingeschränkt werden.

Der Arbeitskreis OECD-Leitsätze wird für die Umsetzung der Leitsätze in Deutschland auch in Zukunft ein wichtiges Gremium sein. Es bedarf jedoch einer größeren Transparenz der Arbeit nach außen, einer klareren Kompetenzzuschreibung sowie einer eindeutig gleichen Position von NGOs.

Wichtigste Ansatzpunkte für die NGOs im Rahmen der OECD-Leitsätze werden weiterhin die Beschwerdefälle sein sowie die Kooperationen von NGOs untereinander, vor allem auf internationaler Ebene. Das seit zwei Jahren existierende NGO-Netzwerk OECD-Watch ist dafür eine wichtige Instanz.