

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen: Funktionsweise und Umsetzung

Hauke Brankamp

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Der theoretische und institutionelle Rahmen der OECD-Leitsätze
- III. Implementierungsvorgaben und Umsetzungsverfahren
- IV. Kritik an den Umsetzungsverfahren der Leitsätze
- V. Schlussbemerkungen

I. Einleitung

In der globalisierten Welt, in der multinationale Konzerne, Unternehmen und Subunternehmen in einer unüberschaubaren Anzahl von Staaten agieren und von den Unterschieden des jeweiligen Arbeitsrechts, Lohnniveaus usw. profitieren, scheint ein unternehmerisches Gewissen wichtiger denn je. Der Ansatz der „Corporate Social Responsibility“ (CSR), zu deutsch etwa: unternehmerische Sozialverantwortung, ist ein Konzept, welches Unternehmen auf freiwilliger Basis dazu anhält, ihrer sozialen, gesellschaftlichen und ökologischen Verantwortung gerecht zu werden.¹ CSR beschränkt sich jedoch nicht nur auf wirtschaftliche Aktivitäten im (nichteuropäischen) Ausland, sondern bezieht sich auf alle Handlungen eines Unternehmens im In- und Ausland. CSR hat zudem den Anspruch, sowohl der Gesellschaft als auch

den Unternehmen zu nützen, die sich sozial verantwortlich zeigen.

Die CSR-Ziele und -Regeln sind jedoch nicht bindend und können gesetzlich festgelegte Regelungen nicht ersetzen. Es existieren zahlreiche Initiativen, die darauf abzielen, Mindeststandards und Foren für unternehmerische Sozialverantwortung zu schaffen, sowohl auf nationaler (in Deutschland z.B. der „Runde Tisch Verhaltenskodizes“²) als auch auf internationaler Ebene (beispielsweise den UN-Global Compact³). Auf den folgenden Seiten wird eines jener Instrumente näher betrachtet: Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.

Nach einer theoretischen und institutionellen Einführung wird versucht, insbesondere Funktionsweise und Implementierungsverfahren der Leitsätze zu beleuchten, wobei hier der Fokus auf der Arbeit der deutschen Nationalen Kontaktstelle (NKS) liegt. Anschließend werden kritische Stimmen aus der Welt der Nichtregierungsorganisationen zu Wort kommen, anhand derer aufgezeigt werden soll, welche Schwächen das Instrument hat und welche Bereiche verbesserungswürdig sind. Überdies soll ein kritischer Vergleich mit den NKS anderer Teilnehmerstaaten angestellt werden, um zu verdeutlichen, welche Handlungs-

¹ Hierzu beispielsweise *Bettina Stoll*, Sozial und ökonomisch handeln, Corporate social responsibility kleiner und mittlerer Unternehmen, 2009; *Nick Lin-Hi*, Eine Theorie der Unternehmensverantwortung, Die Verknüpfung von Gewinnerzielung und gesellschaftlichen Interessen, 2008.

² www.coc-runder-tisch.de/coc-runder-tisch.

³ Hierzu etwa *Norman Weiß*, Transnationale Unternehmen – weltweite Standards? Eine Zwischenbilanz des Global Compact, in: MRM 2002, S. 82-89; *Brigitte Hamm*, Neuere Entwicklungen des Global Compact, in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.), «Wir, die Völker (...)» - Strukturwandel in der Weltorganisation, 2006, S. 95-113 und jüngst *Lothar Rieth*, Zehn Jahre globaler Pakt der Vereinten Nationen, in: VN 2010, S. 10-15.

strategien unter der aktuellen Fassung der Leitsätze praktiziert werden beziehungsweise welche Umsetzungsverfahren möglich wären.

II. Der theoretische und institutionelle Rahmen der OECD-Leitsätze

Die *OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen* vom 21. Juni 1976⁴ und speziell die darin enthaltenen *Leitsätze für multinationale Unternehmen*⁵ stellen noch immer das einzige direkt intergouvernemental verhandelte und multilateral gebilligte Regelwerk für CSR dar. Heute fügt es sich in einen größeren Rahmen internationaler Instrumente zur Unterstützung und Wahrung der CSR ein. Es sind in diesem Zusammenhang vor allem der Global Compact der Vereinten Nationen (2000)⁶ und die Grundsatzerklärung der Internationalen Arbeitsorganisation ILO (1977 bzw. 2006)⁷ hervorzuheben. Jedes dieser Regelwerke formuliert umfangreiche Anforderungen an multinationale Unternehmen (MNU) im Bereich der Sozial- und Arbeitsstandards und damit verbunden im Bereich der Menschenrechte.⁸ Besonders die Forderungen der OECD-Leitsätze und des Global Compact ergänzen sich gegenseitig, z.B. was die Zielgruppen und den Umfang der Richtlinien betrifft. Während der Global Compact vor allem Unternehmen anspricht, weisen die

OECD-Leitsätze einen stark intergouvernementalen Charakter auf.⁹

Die OECD-Erklärung von 1976 wurde bisher viermal erweitert (1979, 1984, 1991, 2000). Im Jahr 2008 wuchs die Zahl der Teilnehmerstaaten durch den Beitritt Marokkos auf 42, darunter alle 30 OECD-Staaten sowie zwölf Nicht-OECD-Staaten.¹⁰ In ihrer heutigen Form besteht die Erklärung aus den vier Elementen „Guidelines for Multinational Enterprises“ (Leitsätze für multinationale Unternehmen), „National Treatment“ (Inländerbehandlung), „Conflicting Requirements“ (Widersprüchliche Auflagen) und „International Investment Incentives and Disincentives“ (Maßnahmen zur Förderung oder Abwehr internationaler Investitionen).

Unter den vier Elementen der Erklärung lassen sich die *Leitsätze für multinationale Unternehmen* sicherlich als Hauptinstrument betrachten. Sie waren es auch, die Gegenstand einer Überprüfung im Jahre 2000 waren. Laut der Erklärung der Ministertagung im Juni 2000 stellen die Leitsätze

„[...] Empfehlungen für ein verantwortungsvolles unternehmerisches Verhalten dar, die die Regierungen der 33 [sic!] Teilnehmerstaaten an die in ihren Ländern oder von ihren Ländern aus operierenden multinationalen Unternehmen richten.“¹¹

Im Kapitel über die Grundsätze des Regelwerks erklären die Teilnehmerstaaten, dass diese Regeln nicht nur für multinationale Unternehmen, sondern grundsätzlich auch für nationale und für kleine und mittelständische Betriebe gelten. Vielmehr hätten die multinationalen Unternehmen andere Voraussetzungen und Kapazitäten.

⁴ OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises. In der geltenden Fassung abrufbar unter: [www.oilis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/NT00002BE6/\\$FILE/00085743.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/NT00002BE6/$FILE/00085743.PDF).

⁵ OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises (Fn. 4), Annex 1.

⁶ UN-Dok. A/56/323, Appendix I.

⁷ ILO, Official Bulletin, Bd. LXXXIII, 2000, Reihe A, Nr. 3.

⁸ Ausführlich *Angelika Emmerich-Fritsche*, Zur Verbindlichkeit der Menschenrechte für Transnationale Unternehmen, in: AVR 45 (2007), S. 541-565.

⁹ OECD/UN Global Compact Office (Hrsg.), *The UN Global Compact and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, S. 4, abrufbar unter: www.oecd.org/dataoecd/23//2/34873731.pdf.

¹⁰ Nachweis abrufbar unter: www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_34887_1875736_1_1_1_1,00.html.

¹¹ OECD (Hrsg.), *Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*, S. 5, abrufbar unter: www.oecd.org/dataoecd/56/40/1922480.pdf.

Deshalb richten sich die Leitsätze zu-
vor-
derst an jene Betriebe.¹²

Obwohl die Leitsätze ein multilateral ver-
handeltes Regelwerk sind, stellen sie je-
doch nur

„[...]gemeinsame Empfehlungen der Regierun-
gen an multinationale Unternehmen dar. Sie
enthalten Grundsätze und Maßstäbe für gute
Praktiken im Einklang mit dem geltenden
Recht. Die Beachtung der Leitsätze durch die
Unternehmen beruht auf dem Prinzip der
Freiwilligkeit und hat keinen rechtlich zwin-
genden Charakter.“¹³

Trotz des Prinzips der Freiwilligkeit räu-
men sich die Regierungen im Falle von
Konflikten das Recht ein, internationale
Streitschlichtungsmechanismen anzuwen-
den und zu fördern. Neben der Hervorhe-
bung der Menschenrechte enthalten die
Leitsätze unter anderem Mindeststandards
bezüglich der Offenlegung von Informati-
onen, dem Umgang zwischen den Sozial-
partnern, der Nachhaltigkeit und Umwelt,
der Bekämpfung von Korruption, des Ver-
braucherschutzes und der Steuerpflicht.
Auf diese allgemeinen Werte und Ziele der
Leitsätze folgen Anleitungen zur Umset-
zung des Regelwerks und zur Koordinati-
on zwischen einzelnen Organen auf den
unterschiedlichen Ebenen.

III. Implementierungsvorgaben und Um- setzungsverfahren

1. NKS und ihre Kompetenzen

Im zweiten Teil des OECD-Beschlusses
verpflichtet sich jeder Teilnehmerstaat da-
zu, eine NKS oder einen National Contact
Point (NCP) einzurichten. Den NKS kom-
men mehrere Aufgaben zu:¹⁴ Zum einen
sollen sie die Verbreitung der Leitsätze und
ihre Umsetzung fördern. Sie sollen das
Bewusstsein der Wirtschaft für die OECD-
Regeln stärken und potentielle Investoren
über diese informieren. Zum anderen sol-
len die NKS Anfragen zu den Leitsätzen

bearbeiten, welche sie beispielsweise von
anderen Kontaktstellen, von Arbeitgeber-
oder Arbeitnehmerorganisationen, von
anderen Nichtregierungsorganisationen,
von der Öffentlichkeit oder von Regierun-
gen erhalten. Die NKS arbeiten – wenn
erforderlich – zusammen, kommunizieren
miteinander und treffen sich jährlich zum
gemeinsamen Erfahrungsaustausch. Ferner
sind sie dem *Ausschuss für internationale
Investitionen und multinationale Unternehmen*
(Committee on International Investment
and Multinational Enterprises, CIME) un-
tergeordnet, dem sie jährlich über ihre Ak-
tivistäten Bericht erstatten.¹⁵

Da die Leitsätze keine zwingenden Vorga-
ben für die Zusammensetzung der NKS
geben („funktionelle Äquivalenz“), besit-
zen die Teilnehmerstaaten hier einige Frei-
heiten. Die Kontaktstellen können sowohl
aus hohen Regierungsbeamten als auch aus
einer öffentlichen Dienststelle unter der
Leitung eines hohen Beamten bestehen. Sie
können sich jedoch auch aus mehreren
Vertretern unterschiedlicher staatlicher
Institutionen zusammensetzen. Außerdem
besteht die Möglichkeit, Vertreter aus Wirt-
schaft, Arbeitnehmerverbänden und ande-
ren zivilgesellschaftlichen Bereichen mit
einzubeziehen.¹⁶ Im Juni 2008 zählten die
Teilnehmerstaaten zwanzig (20) mono-
ministerielle (darunter Deutschland), sie-
ben (7) multi-ministerielle, eine (1) zweitei-
lige (Regierung, Wirtschaft), neun (9) drei-
teilige (Regierung, Wirtschaft, Gewerk-
schaften), zwei (2) vierteilige (Regierung,
Wirtschaft, Gewerkschaften, NRO) und
eine (1) Nationale Kontaktstelle mit ge-
mischter Struktur (unabhängige Experten
und Regierungsvertreter).¹⁷

Eine weitere wichtige Aufgabe der Kon-
taktstellen besteht darin, im Falle des Ver-
dachts der Nichteinhaltung der Leitsätze
durch ein MNU zwischen den Konfliktpar-
teien (beispielsweise eine NRO und das

¹² Ebd., S. 20.

¹³ OECD (Hrsg.) (Fn. 11), S. 19.

¹⁴ Ebd., S. 34 und 37f.

¹⁵ Vgl. OECD (Hrsg.) (Fn. 11), S. 34.

¹⁶ Vgl. ebd., S. 37.

¹⁷ Vgl. OECD, Annual Report on the OECD
Guidelines for Multinational Enterprises, 2008,
S. 12.

betreffende Unternehmen) zu vermitteln. Werden Verdachtsmomente an die NKS herangetragen, so unterzieht sie den Sachverhalt zunächst einer Vorprüfung, um festzustellen, ob die Fakten ein weiteres Vorgehen seitens der Stelle rechtfertigen. Ist dies der Fall, so empfiehlt Teil 2 der Leitsätze das Hinzuziehen der betroffenen Parteien zur Klärung der Sachlage. Darüber hinaus hat die NKS mehrere Möglichkeiten für ihr weiteres Vorgehen.¹⁸ Sie kann Expertisen einholen, Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände konsultieren sowie andere NRO zu Rate ziehen. Sie kann sich ferner mit den Kontaktstellen anderer Teilnehmerstaaten austauschen oder das CIME zur Auslegung der Leitsätze befragen, wenn hier Zweifel bestehen. Die betreffende Kontaktstelle kann außerdem außergerichtliche Lösungen, wie z.B. Vermittlungs- und Mediationsverfahren, vorschlagen und die Parteien an diese Verfahren heranführen. Kann keine Lösung gefunden werden, so veröffentlicht die NKS eine entsprechende Erklärung, die ggf. auch Empfehlungen zur Einhaltung der Leitsätze enthält. Im Falle einer einvernehmlichen Lösung ist der Öffentlichkeit ebenfalls ein Bericht zugänglich zu machen. Sollten wichtige Fragen bezüglich Nicht-Teilnehmerstaaten aufgeworfen werden, so ist die NKS gehalten, die Schritte zu unternehmen, die zum besseren Verständnis der Materie erforderlich sind.¹⁹

2. Die Nationale Kontaktstelle in Deutschland

Die NKS in Deutschland wurde im Jahr 2001 eingerichtet und ist in der Abteilung Auslandsinvestitionen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) angesiedelt. Zusätzlich wurde der so genannte „Arbeitskreis OECD-Leitsätze“ ins Leben gerufen, in dem Vertreter der Ministerien (vor allem Wirtschaft, Arbeit, Entwicklung, Umwelt, Justiz, Finanzen und Auswärtiges), des DGB

und seiner Mitgliedsgewerkschaften, der Wirtschaftsverbände sowie einiger NRO vertreten sind.²⁰ Der Arbeitskreis tagt einmal jährlich und berät über anstehende Fragen sowie über die Anwendung und Verbreitung der Leitsätze. Darüber hinaus existiert eine separate Kooperation zwischen den oben genannten Bundesministerien (bei Bedarf können auch weitere Ministerien konsultiert werden). Diese kommen ebenfalls in regelmäßigen Abständen zusammen und diskutieren Fragen zur Umsetzung und Verbreitung der Leitsätze sowie gegebenenfalls aktuelle Beschwerdefälle. Die NKS arbeitet zudem mit dem Deutschen Global Compact Netzwerk (DGCN) zusammen. Sie agiert in beratender Funktion und kann gegebenenfalls Beschwerdefälle zu Verletzungen des Global Compact übernehmen, wenn diese gleichzeitig auch die OECD-Leitsätze verletzen.²¹

Seit Bestehen der NKS wurden insgesamt nur elf Anfragen zu vermeintlichen Verstößen gegen die Leitsätze gestellt. Von diesen elf Anfragen wurden nur drei als zulässige Beschwerdefälle angenommen und näher untersucht.²² Die letzte solche Beschwerde wurde im Oktober 2004 von den Nichtregierungsorganisationen Germanwatch, Global March und der „Coordination gegen Bayer-Gefahren“ eingereicht und im August 2007 von der Kontaktstelle abgeschlossen. Die Beschwerde richtete sich gegen das Unternehmen Bayer CropScience, welches von den NROn beschuldigt wurde, keine ausreichenden Maßnahmen gegen die Beschäftigung von

¹⁸ OECD, Annual Report (Fn. 17), S. 38f.

¹⁹ Ebd., S. 39.

²⁰ Vgl. Trade Union Advisory Committee (Hrsg.), Die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen, S. 9, abrufbar unter: www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/00/67/telecharger.phtml?cle_doc_attach=281.

²¹ Vgl. Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze (Hrsg.), Jahresbericht Juni 2008 bis Juni 2009, S. 1, abrufbar unter: www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/oecd-nks-jahresbericht-juni-2008-2009,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf.

²² Vgl. Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze, Abgelehnte Fälle, abrufbar unter: www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/oecd-leitsaetze-abgelehnte-faelle,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf.

Kindern in seinen indischen Zulieferbetrieben (vor allem im Bundesstaat Andrah Pradesh) zu treffen. Laut den Beschwerdeführern beschäftigen die Zulieferer Kinder im Baumwollanbau, genauer bei der Bestäubung von Baumwollhybridpflanzen.²³ Im Kapitel IV Abs. 1b der Leitsätze verpflichten sich die Unternehmen hingegen dazu, „[...] zur effektiven Abschaffung der Kinderarbeit bei[zu]tragen.“²⁴

Nach Zulassung der Beschwerde veranlasste die NKS vier Gesprächsrunden sowohl mit Vertretern der drei NROn als auch mit Vertretern von Bayer CropScience. Da das beschuldigte Unternehmen allerdings jeglichen direkten Kontakt zu einem der drei Beschwerdeführer ablehnte, mussten die Gespräche separat geführt werden. Daher kam es schließlich auch nicht zu einer gemeinsamen Abschlusserklärung, sondern nur zu einer Selbstverpflichtungserklärung des Unternehmens. In dieser verpflichtet sich Bayer CropScience jedoch lediglich dazu, die bestehenden Maßnahmen und Programme fortzuführen und der NKS sowie interessierten Gruppen (außer einer der Beschwerdeparteien) – nach Absprache – auch vor Ort Einblick in sein Programm zur Bekämpfung von Kinderarbeit zu gewähren.²⁵ Den Vorwürfen setzte Bayer CropScience seinerseits entgegen, dass es vor Ort umfassende und erfolgreiche Programme zur Bekämpfung der Kinderarbeit initiiert und damit sogar eine Vorreiterrolle übernommen habe.²⁶ Die NKS bezieht

selbst keine Stellung zu den Vorwürfen gegenüber Bayer CropScience, sondern beschränkt sich gemäß den Leitsätzen auf seine Vermittlerrolle.

Eine aktuelle aber noch nicht abgeschlossene Anfrage an die deutsche NKS wurde am 15. Juni 2009 von der ugandischen NRO Wake Up and Fight for Your Rights (Madudu Group) und der deutschen Sektion des Food First Information and Action Network (FIAN) eingereicht. Die in der Beschwerde enthaltenen Anschuldigungen gegenüber der Neumann Kaffee Gruppe (NKG) wiegen schwer. So behaupten die Beschwerdeführer, die ugandische Armee habe im August 2001 mehr als 2000 Menschen vertrieben, um Platz für eine Kaffeeplantage der NKG zu schaffen. Laut den Anfragstellern produziert das Unternehmen (welches u. a. Tchibo, Starbucks, Aldi beliefert²⁷) weiterhin Kaffee auf diesem Land, während die Vertriebenen gezwungen sind, unter ärmlichsten Verhältnissen am Rande der Plantage zu hausen. Zudem habe die NKG im Jahr 2002 versucht, eine Klage gegen das Unternehmen und die Regierung Ugandas zu behindern.²⁸ Die Überprüfung dieses aktuellen Falles durch die NKS läuft noch, und man darf sicherlich auf die weitere Verfahrensweise gespannt sein.

3. *Der Ausschuss für internationale Investitionen und multinationale Unternehmen*

Der in Paris ansässige Ausschuss für internationale Investitionen und multinationale Unternehmen (CIME) ist die den NKS übergeordnete Kontroll- und Beratungsinstitution. Unter der Schirmherrschaft des aus Regierungsvertretern bestehenden Organs finden regelmäßig Tagungen statt, auf denen alle Fragen bezüglich der Leitsätze

²³ Vgl. Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze, Erklärung der NKS zum Beschwerdeverfahren gegen Bayer CropScience, S. 1, abrufbar unter: www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/erklaerung-der-deutschen-nationalen-kontaktstelle-nks-fuer-die-oecd-leitsaetze-fuer-multinationale-unternehmen-zum-beschwerdeverfahren-von-german-watch-global-march-und-der-coordination-gegen-bayer-gefahren-gegen-bayer-cropscience,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf.

²⁴ OECD-Leitsätze (Fn. 11), S. 24 (Hervorhebung nicht im Original).

²⁵ Vgl. Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze (Fn. 23), S. 3.

²⁶ Ebd., S. 2.

²⁷ Vgl. die Angaben auf der Homepage von NKG, abrufbar unter: www.nkg-kala.com/aboutus/clients.

²⁸ Vgl. OECD Watch, Quarterly Case Update, Band 5 Heft 1 (2010), S. 3, abrufbar unter: www.oecdwatch.org/publications-en/Publication_3338.

diskutiert werden können. Darüber hinaus berät sich der CIME in regelmäßigen Abständen mit dem Beratenden Ausschuss der Wirtschaft (Business and Industry Advisory Committee, BIAC), mit dem Gewerkschaftlichen Beratungsausschuss (Trade Union Advisory Committee, TUAC) sowie mit anderen Nichtregierungsorganisationen. Der CIME stellt außerdem ein Diskussionsforum für die Kontaktstellen dar und kann auch Meinungs austausche mit Vertretern von Nicht-Teilnehmerstaaten veranlassen. Er kann bei Unklarheiten in Bezug auf die Leitsätze sowie bei Fragen zur Zuständigkeit von NKS eingeschaltet werden, sofern ein Teilnehmerstaat oder ein beratendes Organ dies wünscht. Hier steht es dem Ausschuss frei, zur Klärung unabhängige Experten hinzuzuziehen.²⁹

Der CIME wird zudem angehalten, dem Rat der OECD regelmäßig Bericht über die Anwendung der Leitsätze zu erstatten. In allen Angelegenheiten hat der CIME jedoch kein Urteil über das Verhalten einzelner Unternehmen zu fällen. Aufgrund des unverbindlichen Charakters der Leitsätze darf der Ausschuss weder als juristisches noch quasi-juristisches Organ agieren.

IV. Kritik an den Umsetzungsverfahren der Leitsätze

1. Kritik und Empfehlungen aus Sicht der Nichtregierungsorganisationen

Viele Nichtregierungsorganisationen und insbesondere das Netzwerk OECD Watch, ein weltweiter Zusammenschluss von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteuren, der es sich zur Aufgabe gemacht hat, CSR zu fördern, beschäftigen sich intensiv mit den OECD-Leitsätzen. Dementsprechend existieren zu diesem Thema viele kritische Berichte.

Einer der wichtigsten Kritikpunkte an den OECD-Leitsätzen, den auch OECD Watch betont, ist das Fehlen eines verbindlichen Rahmens. Anhand des Falls des Umwelt-

netzwerks Friends of the Earth, welches im Jahr 2006 bei der niederländischen NKS Beschwerde gegen den Ölriesen Shell wegen mangelhafter Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen in einem Öllager auf den Philippinen einreichte, wird deutlich wie wenig effektiv die Leitsätze sind.³⁰ In diesem Fall weigerte sich Shell strikt, an jeglicher Form von Vermittlungsgesprächen teilzunehmen. Der Fall musste folglich ohne Lösung und ohne Mediation zu den Akten gelegt werden. Die niederländische Regierung ihrerseits weigerte sich, Konsequenzen aus der (wahrscheinlichen) Missachtung der Leitsätze zu ziehen. Die Schlussfolgerung von OECD Watch fällt wie folgt aus:

„The signal that this case thus sends to the Dutch business community is that that [sic!] compliance with the OECD Guidelines is entirely optional and that non-compliance carries not a single consequence. It is therefore absurd to hope [...] that this outcome ‘will lead to enhanced authority and observance of the OECD Guidelines’.“³¹

Mit Blick auf die geplante Revision der Leitsätze im Frühjahr 2010 gibt OECD Watch in einem ebenfalls erst kürzlich erschienenen Positionspapier einige Empfehlungen, die die Leitsätze aus ihrer „Zahnlosigkeit“ herausführen könnten.³² Das Netzwerk bezieht sich in seinem Papier vornehmlich auf die Vorschläge des so genannten „Ruggie Reports“³³ von 2008. Der UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, *John Ruggie*, entwarf in seinem Bericht ein neues Rahmenwerk für unternehmerische Sozialverantwortung,

²⁹ Vgl. OECD-Leitsätze (Fn. 11), S. 34f. und 39f.

³⁰ Vgl. die Mitteilung von OECD Watch vom 25. September 2009, OECD Guidelines lack teeth, influence, abrufbar unter: <http://oecdwatch.org/news-en/oecd-guidelines-lack-teeth-influence/?searchterm=lack%20teeth>.

³¹ Ebd.

³² OECD Watch, OECD Watch's recommendations on the 'Protect, Respect and Remedy' framework proposed by the SRSG on Business and Human Rights, abrufbar unter: www.oecdwatch.org/publications-en/Publication_3226/at_download/fullfile.

³³ UN-Dok. A/HRC/8/5.

welches in seiner Konsequenz weiter geht als die OECD-Leitsätze. So fordert *Ruggie* beispielsweise für die Opfer einen erleichterten Zugang zu entsprechenden Beschwerdemechanismen (juristisch wie nicht-juristisch).³⁴ Das Empfehlungspapier von OECD Watch orientiert sich an den Grundsätzen „to protect, to respect, to remedy“ des Ruggie-Reports. OECD Watch fordert unter diesen Überschriften beispielsweise, dass die Teilnehmerregierungen CSR-Klauseln in alle bi- und multilateralen Handels- und Investitionsabkommen aufnehmen sollten. Darüber hinaus, so OECD Watch, sollten die Vorgaben zur Einhaltung von Menschenrechten in den Leitsätzen erweitert und die Verantwortung der Unternehmen für ihre Zulieferkette verankert werden. Des Weiteren fordert das Netzwerk mehr Transparenz in der Vorgehensweise der NKS und plädiert dafür, der NKS die Möglichkeit einzuräumen, die Implementierung ihrer Empfehlungen nachzuverfolgen.³⁵ OECD Watch gesteht allerdings ein, dass selbst eine Verbesserung der Leitsätze noch immer kein Patentrezept darstellen kann. Es sei hierfür vielmehr ein verbindliches internationales Rahmenwerk gefragt.³⁶

In einem gemeinsamen Empfehlungspapier³⁷ mehrerer großer Nichtregierungsorganisationen an den Deutschen Bundestag fordern diese unter anderem ein unabhängiges Monitoringverfahren für die Arbeit und Entscheidungen der NKS. Der Bundestag selbst soll die Leitsätze stärker in seine Arbeit mit einbeziehen und in engerer Verbindung zur NKS stehen. Darüber hinaus müsse eine nationale Überprüfungsinstanz geschaffen werden, welche beispielsweise strittige Entscheidungen der Kontaktstelle bearbeiten könnte. Die NRO fordern zudem die Koppelung der Leitsätze an andere staatliche Instrumente (z.B. staatliche

geförderte Exportkredit- und Investitions Garantien), um Anreize zu schaffen.³⁸ Im gleichen Papier erwähnen die Autoren eine Anhörung des Menschenrechtsausschusses des Bundestages aus dem Jahr 2004, in der die Teilnehmer zu dem Schluss kamen, die NKS müsse aktiver handeln und transparenter werden. Dies sei jedoch noch nicht umgesetzt worden, so die Autoren des Papiers.³⁹

Ähnliche Forderungen bezüglich der Koppelung an staatliche Institutionen stellt unter anderem auch der von der Bundesregierung berufene Rat für Nachhaltige Entwicklung. Er empfiehlt, die Einhaltung der Leitsätze als zusätzliches Vergabekriterium bei der Auftragsvergabe an Unternehmen zu verwenden.⁴⁰ Die European Women Lawyers' Association (EWLA) fordert die Europäische Kommission sogar dazu auf, die Offenlegung von Informationen zur Einhaltung der Leitsätze durch die Unternehmen gesetzlich zu verankern. Darüber hinaus sollten die EU-Staaten sich in Bezug auf die OECD-Leitsätze besser koordinieren und die Unabhängigkeit der NKS sicherstellen.⁴¹

In einer Studie zur CSR-Politik in Europa kommt die Bertelsmannstiftung ferner zu dem Schluss, die deutsche NKS habe bisher wenig getan, um den Bekanntheitsgrad der Leitsätze zu fördern. Der Bundesregierung attestiert die Stiftung unter anderem eine mangelnde CSR-Strategie und das Fehlen eines klaren Bekenntnisses dazu.⁴² Auch das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) hat zu diesem Thema gearbeitet

³⁴ Ebd., S. 22.

³⁵ Vgl. OECD Watch (Fn. 32), S. 2ff.

³⁶ Vgl. OECD Watch (Fn. 32), S. 1.

³⁷ Vgl. die Forderungen von Germanwatch, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen aktiv umsetzen, abrufbar unter: www.germanwatch.org/corp/oecd-bt06.pdf.

³⁸ Ebd., S. 2.

³⁹ Germanwatch (Fn. 37), S.4.

⁴⁰ Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung, Unternehmerische Verantwortung in einer globalisierten Welt, S. 10, abrufbar unter: www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Broschuere_CSR-Empfehlungen.pdf.

⁴¹ European Women Lawyers' Association, General Assembly Resolution on Corporate Social Responsibility in Europe, S. 2, abrufbar unter: www.ewla.org/ResolutionsAndStatements/2009/ResolutionCSR.

⁴² Vgl. Bertelsmannstiftung (Hrsg.), Partner Staat? CSR-Politik in Europa, 2006, S. 38 und 40.

und fordert neben mehr Transparenz eine Überarbeitung der ablehnenden Haltung der deutschen NKS bezüglich der Existenz eines „investment nexus“ (d.h. eine Investitionsnähe zwischen Unternehmen und Zulieferbetrieben). Die Haltung der deutschen NKS stehe in einem Spannungsverhältnis zu den Leitsätzen, welche die Verantwortung der MNU für ihre Zulieferer unterstreichen.⁴³ Es lässt sich feststellen, dass der Kritikpunkt an der deutschen NKS, der wohl am häufigsten angesprochen wird, und der sich bei so gut wie allen Akteuren wiederfindet, das Transparenzdefizit ist.

2. Kritischer Vergleich mit anderen Nationalen Kontaktstellen

a) Allgemeine Einschätzung

Im Vergleich mit den Kontaktstellen anderer Teilnehmerstaaten attestieren die oben genannten NRO der deutschen Stelle in ihrem Empfehlungspapier schlechte Noten.⁴⁴ Bezüglich der Transparenz und der Bekanntmachung der Leitsätze durch die NKS bemängeln die NRO vor allem die spärliche Website und die begrenzte Anzahl der veröffentlichten Informationen über bearbeitete Fälle. Zudem sei es nicht sehr förderlich, dass die deutsche NKS keine eigenen Recherchen vor Ort durchführt. Andere Kontaktstellen hingegen (z.B. Großbritannien, Schweden, Frankreich) hätten, so der Bericht, die Mittel, solche Einzelfälle in den betreffenden Ländern selbst zu überprüfen. Dieser Mangel auf deutscher Seite führe vor allem zu einem Glaubwürdigkeitsverlust und zu wenig erfolgreichen Vermittlungsverfahren. Zudem sei die deutsche NKS bei der Annahme von Fällen, die Zulieferbeziehungen betreffen, sehr restriktiv, wobei andere

Stellen (z.B. Belgien) die Leitsätze weniger eng auslegen. Anders als vom Empfehlungspapier gefordert, sehe die deutsche Stelle auch keine Möglichkeit, die Leitsätze an staatliche Instrumente zu koppeln (beispielsweise im Gegensatz zur niederländischen NKS). Überdies sei auch die Struktur der NKS in Deutschland nicht optimal. Wegen des breiten Themenspektrums sei eine interministerielle Ausgestaltung erfolgversprechender. Dies würde auch eventuellen Interessenkonflikten – durch Ansiedelung im Wirtschaftsministerium – vorbeugen.

b) Vergleich mit anderen Nationalen Kontaktstellen

Zwei Nationale Kontaktstellen, die sich in den letzten Jahren durch besonders ausgeprägte Reformen hervortaten, sind die niederländische und die britische Stelle.

Im Jahr 2007 wurde die Struktur der niederländischen NKS von multiministerial auf zweiteilig umgestellt, d.h. vier Regierungsvertretern aus unterschiedlichen Ministerien stehen nun vier unabhängige Experten gegenüber.⁴⁵ Die Reform ist zunächst nur auf eine dreijährige Erprobungsphase beschränkt und soll vor allem möglichen Interessenkonflikten entgegenwirken. Obwohl die Stelle noch immer im Wirtschaftsministerium ansässig ist, handeln die Mitglieder der niederländischen NKS unabhängig und sind keiner anderen Behörde unterstellt. Das Budget der Kontaktstelle beträgt für den Zeitraum von drei Jahren fast 900 000 Euro, und sie unterhält drei Vollzeitbeschäftigte. Im Gegensatz hierzu ist die Struktur der deutschen Stelle weitaus undurchsichtiger. In ihrer Antwort vom 18. November 2008 auf eine Kleine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion erklärt die Bundesregierung:

⁴³ Tatjana Chahoud, Internationale Instrumente zur Förderung von Corporate Social Responsibility (CSR), in: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hrsg.), Analysen und Stellungnahmen 2/2005, S. 4, abrufbar unter: [www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ENTR-7BRGHY/\\$FILE/2%202005%20DE.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ENTR-7BRGHY/$FILE/2%202005%20DE.pdf).

⁴⁴ Vgl. Germanwatch (Fn. 37), S. 9f.

⁴⁵ Vgl. OECD/ILO, Review of NCP Performance: Key Findings, S. 4f, abrufbar unter: www.oecd.org/dataoecd/34/15/40807797.pdf.

„Eine Quantifizierung der für die Arbeit der NKS erforderlichen Mitarbeiter sowie des Finanzbedarfs ist nicht darstellbar.“⁴⁶

Auf eine Anfrage des Autors vom 26. November 2009 bezüglich der Mittel der Stelle wurde erneut auf das obige Dokument verwiesen. Die Veröffentlichung einer Erläuterung des NKS-Verfahrens in Deutschland sei jedoch in Vorbereitung.⁴⁷ Die niederländische Stelle hat darüber hinaus – ähnlich wie Schweden und Frankreich – bereits eigene Untersuchungsmissionen durchführen lassen, um Einzelfälle vor Ort zu überprüfen. Zusätzlich demonstrierte diese Kontaktstelle ihre Innovationsfähigkeit dadurch, dass sie zu einem „Peer review“ ihrer Arbeit Ende 2009 aufrief.⁴⁸

Die Umstrukturierung der britischen NKS fand ebenfalls im Jahr 2007 statt.⁴⁹ Von einer monoministeriellen wurde sie zu einer biministeriellen Stelle, die sowohl Vertreter des Wirtschaftsministeriums (wo sich der Sitz der NKS befindet) als auch des Ministeriums für Internationale Entwicklung beschäftigt. Die Verbindung mit dem Entwicklungsministerium soll einen einfacheren Zugang zu Personal in den britischen Auslandsvertretungen ermöglichen. Das Wirtschaftsministerium stellt der NKS zwei Vollzeitmitarbeiter zur Verfügung, während der Vertreter des Entwicklungsministeriums Teilzeitbeschäftigter ist. Außerdem wurde die Einbeziehung anderer einschlägiger Organisationen (NROn, Wirtschaft, Gewerkschaften) verstärkt. Mitglieder dieser Gruppen sind beispielsweise nun im neu geschaffenen „Steering Board“ (Leitungsgremium) neben den Repräsentanten unterschiedlicher Ministerien vertreten. Wie bereits erwähnt besitzt die britische Stelle überdies die Mittel, Vor-Ort-Untersuchungen durchzuführen.

Schon diese Beispiele illustrieren, dass die NKS in Deutschland im internationalen Vergleich zumindest nicht zur Spitzengruppe gehört. Als Haupthindernisse stellen sich vor allem Transparenzdefizite sowie begrenzte Mittel und Kompetenzen heraus.

3. *Die Haltung der Bundesregierung zur Kritik an der deutschen NKS*

Einige dieser Punkte wurden auch in der Kleinen Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion vom 15. Oktober 2008 angesprochen.⁵⁰ In ihrer Antwort weist die Bundesregierung jedoch alle Kritik an der NKS zurück. So betont die Regierung darin beispielsweise, dass die NKS finanziell und personell ausreichend ausgestattet sei. Ebenso erteilt die Regierung dem Verdacht von Interessenkonflikten, die durch die Ansiedelung der Kontaktstelle im BMWi entstehen könnten, eine klare Absage. Diese seien

„[...] aufgrund der Transparenz des Verfahrens innerhalb der Bundesregierung nicht erkennbar [...]“⁵¹

Entgegen der Kritik seitens der NRO an ihrer mangelhaften Einbindung in die Verfahren der Kontaktstelle unterstreicht die Antwort auf die Kleine Anfrage, die NRO seien durch ihre Mitwirkung am Arbeitskreis OECD-Leitsätze hinreichend beteiligt. Dort werde regelmäßig über die Beschwerdefälle berichtet.⁵² Dagegen jedoch betont Germanwatch z.B., dass der Arbeitskreis nicht umfassend genug informiert werde und nicht in die einschlägigen Entscheidungsprozesse involviert sei.⁵³ Für die unterschiedliche Beurteilung der Effizienz der deutschen NKS-Arbeit gibt es zwei mögliche Erklärungen: Entweder liegen hier Informationsdefizite einer der Sei-

⁴⁶ BT-Drucksache 16/10980, S. 3.

⁴⁷ Karen Weidmann vom deutschen NKS-Büro in ihrer E-mail-Antwort an den Autor vom 27. November 2009.

⁴⁸ Vgl. OECD Watch, The OECD Guidelines for MNEs: Are they 'fit for the job?', S. 2, abrufbar unter: http://oecdwatch.org/publications-en/Publication_3201.

⁴⁹ Vgl. OECD/ILO (Fn. 45), S. 5.

⁵⁰ BT-Drucksache 16/10631.

⁵¹ Ebd., S. 5.

⁵² Ebd., S. 8.

⁵³ Vgl. Germanwatch, UN-Beauftragter kritisiert Anwendung der OECD-Leitsätze, S. 2, abrufbar unter: www.germanwatch.org/corp/oecd08un.pdf.

ten (oder gar beider) vor oder sie haben schlicht sehr unterschiedliche Vorstellungen von den Zielen und Aufgaben einer NKS.

V. Schlussbemerkungen

Wie auf den vorangegangenen Seiten gezeigt wurde, legen die OECD-Leitsätze zwar die der Vereinbarung zugrunde liegenden Werte und Normen fest. Die Auslegung und institutionelle Umsetzung können sich jedoch von Teilnehmerstaat zu Teilnehmerstaat erheblich unterscheiden. Besonders die zahlreichen NRO (inklusive der Gewerkschaften) haben unter den einzelnen Staaten Vergleiche und Performanzanalysen durchgeführt, um die Schwächen des Regelwerks aufzuzeigen – ohne jedoch die positiven Effekte zu vergessen, die es bei aller Kritik gibt.

Auch wenn die direkten Erfolge von Verhaltenskodizes sicherlich nur schwierig zu messen sind, so kann doch die Existenz einer intergouvernementalen Vereinbarung zur unternehmerischen Sozialverantwortung als positive Entwicklung bewertet werden. Um jedoch als tatsächlicher Erfolg zu gelten, darf es nicht bei der Unverbindlichkeit der Leitsätze für die Unternehmen bleiben. Fest steht, dass alle Verstöße gegen die vereinbarten Normen, welche so gut wie immer auch Menschenrechtsverletzungen darstellen, rechtliche Konsequenzen nach sich ziehen müssen. Zu häufig hat die Vergangenheit gezeigt, dass in Zweifelsfällen die Wirtschaftlichkeit über sozialer und ökologischer Verträglichkeit steht. Ein Verhaltenskodex ohne Zähne bleibt eben nur ein unverbindlicher Kodex. Der UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte griff diese Idee in seinem Bericht an den UN-Menschenrechtsrat aus dem Jahr 2008 auf und entwickelte sie in seinem neuen Bericht von 2009 weiter. Prof. *Ruggie* konzeptionalisiert dort mögliche Handlungsweisen auf allen Ebenen der CSR. Bezüglich der nationalen Ebene bemerkt er z.B.:

„[...] Governments should consider ways to give more weight to NCP findings against

companies. For example, since Governments are obliged to promote the OECD Guidelines under which NCPs operate, a negative finding logically might affect the company's access to government procurement and guarantees.⁵⁴

Wie bereits gezeigt, ist der obige Gedanke nicht neu, sondern wurde schon von vielen NRO vorgebracht. Neu ist jedoch, dass er auf so hoher Ebene formuliert wurde. Doch auch der UN-Sonderbeauftragte sieht Grenzen:

„The proposition of creating a single, mandatory, non-judicial but adjudicative mechanism at the international level inevitably poses greater difficulty“.⁵⁵

Eine Alternative zu solch einem Mechanismus sei die Nutzung eines bereits existierenden Organs auf internationaler Ebene, welches Mediationsfunktionen wahrnehmen könne. Unabhängig davon, ob es gelingen wird, ein solches Organ zu schaffen, bleibt doch die nationale Ebene der einflussreichste Faktor. Die Kompetenzen dieser Ebene zu stärken wird die wichtigste Aufgabe der kommenden Jahre sein.

⁵⁴ UN-Dok. A/HRC/11/13, S. 24.

⁵⁵ Ebd., S. 26.