

Zahnlos und wirklichkeitsfremd?

Die OECD-Leitsätze werden revidiert. Für die Kritiker geht es vor allem darum, dass die Nationale Kontaktstelle zu einem wirkungsvollen Instrument wird. VON MARTINA BORUSEWITSCH



Zur Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gehören 34 Länder weltweit. Sie bekennen sich zu Demokratie und Marktwirtschaft und wollen ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum fördern.

Im Juni wird der jüngste Revisionsprozess der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zum Ende kommen. Die Leitsätze werden seit Jahren als „zahnloses“ Instrument und ihre Umsetzung als „wirklichkeitsfremd“ kritisiert. Seit Mai 2010 liefern Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften sowie politischen Parteien Input für die Überarbeitung der Leitlinien. Auch der UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, attestiert ihnen Reformbedarf. Zuletzt hatten die Leitsätze im Jahr 2000 ein Update erfahren. Es zeichnet sich ab, wohin eine Reform führen könnte.

Zwar stellten die OECD-Leitsätze mit ihren Kapiteln zu den Themen Arbeits- und Sozialstandards, Umweltschutz, Korruptionsbekämpfung, Verbraucherschutz, Transparenz, Wettbewerb, Steuerfragen und Technologietransfer derzeit die umfangreichsten Verhaltensstandards dar, aber ihr Potenzial werde nicht ausgeschöpft, heißt es durch die Bank von Politikwissenschaftlern, NGOs und Gewerkschaften. Der NGO-Verband OECD Watch (www.oecdwatch.org) macht auch das We-

OECD-Watch

OECD-Watch ist ein Zusammenschluss von mehr als 80 Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aus über 45 Ländern. Gemeinsam fordern sie verantwortliches Unternehmenshandeln und nachhaltiges Investment. Nach eigenen Angaben beobachtet OECD-Watch die Einhaltung der Leitsätze, testet ihre Effektivität und unterstützt NGOs beim Einreichen von Beschwerden gegen Unternehmen, die gegen den Kodex verstoßen. Den Revisionsprozess der Leitsätze begleitet das Netzwerk kritisch. Langfristiges Ziel von OECD-Watch sind bindende Regeln für multinationale Unternehmen.

sen der Initiative mit verantwortlich – denn für Staaten sind die Leitlinien verbindlich, für Unternehmen jedoch freiwillig.

In Deutschland konzentriert sich die Kritik vor allem auf die Anbindung und die Arbeitsweise der Nationalen Kontaktstelle (NKS). In jedem der 31 OECD-Länder und elf weiteren Staaten, die sich auf die Leitsätze verpflichtet haben, ist eine Nationale Kontaktstelle damit beauftragt, für die Leitsätze zu werben, sie umzusetzen und bei Verstößen Beschwerden zu behandeln. Offenbar hakt es bei der deutschen NKS. Ihre Ansiedlung im Referat Außenwirtschaftsförderung innerhalb des Bundeswirtschaftsministeriums sehen Kritiker skeptisch. Bei einem stark exportorientierten Land übersteige das Interesse an Auslandsinvestitionen dasjenige am verantwortungsbewussten Verhalten der Unternehmen bei Weitem – ein klassischer Interessenkonflikt, bewertet beispielsweise der Politologe Lothar Rieth von der TU Darmstadt.

Beschwerden nicht angenommen

Ein Indiz dafür sehen NGOs in der Zahl der abgelehnten Beschwerden: von 16 eingereichten Fällen seien zehn nicht angenommen worden. Damit belegt Deutschland einen Spitzenplatz, schreibt Cornelia Heydenreich von Germanwatch. Oftmals werde eine Beschwerde wegen des sogenannten „fehlenden Investitionsbezugs“ abgelehnt.

Im Juni 2007 reichte Transparency International Beschwerde gegen 57 deutsche Unternehmen ein, denen die NGO Korruption im Rahmen des Programms „Öl für Lebensmittel“ im Irak vorwarf. Die Unternehmen hätten Schmiergelder für den Auftrag gezahlt, Öl vom Irak zu kaufen, damit das Land von den Erlösen lebenswichtige Güter erwerben konnte. Die NKS habe sich nicht mit dem Fall befasst, weil es sich um reine Liefergeschäfte und

nicht um Auslandsinvestitionen gehandelt habe – was Transparency International als „besonders krassen Fall von realitätsfremder Auslegungspraxis“ bezeichnet. Mitunter erscheine die Grenzziehung zwischen Liefer- und Handelsbeziehung willkürlich, kritisieren Germanwatch und Misereor.

Niederlande als Vorbild

Eine weitere Forderung sind schärfere Konsequenzen für Unternehmen, die erwiesenermaßen gegen die Leitsätze verstoßen. Bislang ist die schärfste Waffe der OECD-Leitsätze eine abschließende Erklärung, in der auch Aussage gegen Aussage stehen kann – ein „zahnloses“ Instrument, so Rieth. Als Beispiel dafür, wie man es besser machen könnte, nennen Kritiker gern die Niederlande. Dort beschloss das Parlament im April 2010, Verstöße mit einem Aussetzen von Exportgarantien zu bestrafen.

Die Niederlande dienen auch als Vorbild, wenn es um die Anbindung der NKS geht. Wie Cornelia Heydenreich von Germanwatch ausführt, besteht die niederländische NKS mittlerweile mit einer regierungsunabhängigen Geschäftsführung aus Mitgliedern der verschiedenen Interessengruppen. In Deutschland seien Gewerkschaften und NGOs lediglich in einem OECD-Arbeitskreis beteiligt, der sich nach Angaben von Germanwatch nur ein Mal im Jahr trifft und keinen Einfluss auf die Bearbeitung von Beschwerden hat. Grundsätzlich arbeiteten die NKS der 42 Länder sehr unterschiedlich, stellte nicht zuletzt der UN-Sonderbeauftragte John Ruggie fest. Empfohlen werden ein Peer Review sowie Mindeststandards für alle NKS.

Menschenrechtsbezug stärken

Kritiker sind sich zudem einig in der Forderung nach einem stärkeren Bezug auf die Menschenrechte innerhalb der OECD-Leitlinien. Dem Vernehmen nach steht fest, dass es in Zukunft ein eigenes Kapitel zu den Menschenrechten geben wird. Als relativ sicher gilt auch, dass das Rahmenkonzept – die „Guiding Principles“ des UN-Sonderbeauftragten John Ruggie – aufgegriffen wird. Es ruht auf drei Säulen: dem Schutz der Menschenrechte durch den Staat (protect), deren Anerkennung durch die multinationale Unternehmen (respect) und die Möglichkeit der Betroffenen, sich gegen Menschenrechtsverletzungen zu wehren (remedy). Joachim Steffens, Referatsleiter der Abteilung für Auslandsinvestitionen im Bundeswirtschaftsministerium und damit zuständig für die

Die OECD-Leitsätze

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind ein Verhaltenskodex für weltweit verantwortliches Handeln von Unternehmen. Die OECD-Länder verabschiedeten die Empfehlungen für das Verhalten von Unternehmen erstmals 1976. Die Leitsätze beziehen sich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die ILO-Kernarbeitsnormen. Sie unterstreichen das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung und das Vorsorgeprinzip. Auch Bestimmungen zum Umweltbereich sowie Antikorruptions- und Verbraucherschutzvorgaben und Empfehlungen zu Wettbewerb und Besteuerung sind enthalten. Die OECD-Leitsätze sind weltweit gültig und richten sich an alle multinationale Unternehmen, die ihren Sitz in einem Unterzeichnerstaat haben. Auch die Zuliefererbeziehungen sind in den Leitsätzen berücksichtigt.

NKS, verweist in diesem Zusammenhang vor allem auf die Sorgfaltsprüfung (due diligence) innerhalb der Zuliefererkette.

Die Vorwürfe der Kritiker wehrt Steffens dagegen ab. Der NKS eigene Strukturen zu geben, hält er für unverantwortlich vor dem Steuerzahler, da im Jahr lediglich ein bis zwei Fälle von NGOs eingereicht würden. Die Anbindung an das BMWi bedeute keinen Interessenkonflikt, denn bei jedem Fall werde das entsprechende Ministerium hinzugezogen. Die NKS verstehe sich lediglich als Koordinator. Auch die Kritik an der engen Auslegung des Investmentbezugs könne er nicht verstehen. Seiner Ansicht nach stelle dieser nur ein Kriterium unter mehreren dar.

Wie reagieren Unternehmen?

Der CSR-Experte eines Dax30-Unternehmens, der an dieser Stelle namentlich nicht genannt werden möchte, erklärt, die Leitsätze seien zwar bekannt, würden aber nicht als Referenz im CR-Ber-

richt genannt – obwohl sie zum großen Teil abgedeckt seien. Zum Beispiel existiere ein Umweltkonzept, wie in Kapitel vier der Leitsätze gefordert. Das Unternehmen ist Mitglied des Global Compact und berichtet nach den Richtlinien der GRI. Es stellt sich doch die Frage, welchen Stellenwert die Leitsätze in der Unternehmenswirklichkeit (derzeit) haben, wenn ein Unternehmen sich noch nicht mal mit den Leitsätzen „schmückt“, obwohl es das könnte.

Ob die OECD-Leitsätze nun nachhaltig verbessert und damit effektiver gemacht werden, hängt maßgeblich von den Regierungen der Mitgliedsländer ab. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat mehrfach die Bedeutung der Leitsätze betont, beispielsweise bei dem G8-Treffen in Heiligendamm. Sollten sie an den genannten Schwachstellen eine Präzisierung erfahren, glaubt die Politologin Brigitte Hamm (siehe Interview) an eine Stärkung der OECD-Leitsätze.

Interview mit Dr. Brigitte Hamm, Institut für Frieden und Entwicklung an der Universität Duisburg



Dr. Brigitte Hamm
Institut für Frieden und
Entwicklung an der
Universität Duisburg

► Wie sieht es mit den OECD-Leitsätzen in der Wirklichkeit aus und welchen Zukunftsanspruch haben sie?

Der Revisionsprozess ist zum Teil auch Ausdruck von Kritik an der Praxis. Es werden nur wenige Beschwerdefälle angenommen, die nationale Kontaktstelle Deutschland interpretiert den Investment-Nexus sehr eng. Die NKS arbeiten sehr unterschiedlich – einige sind unabhängiger und eigenständiger, wie zum Beispiel die niederländische Kontaktstelle. In Deutschland ist das nicht so. Der Revisionsprozess ist mit viel Hoffnung verbunden. Es wird ein Kapitel geben, das sich den Menschenrechten widmet – die bislang nur im Vorwort erwähnt werden. Außerdem stehen institutionelle Reformen an. Wenn diese Anliegen umgesetzt werden, wird dem Instrument wieder mehr Stärke zugewiesen.

► Wie beurteilen Sie die Stellung der OECD-Leitsätze?

Auch bisher haben sie eine starke Stellung dadurch, dass sie von Regierungen getragen werden und ein Beschwerdemechanismus existiert. Aber in der Praxis wurde das Potenzial oft nicht ausgenutzt! Aber wenn es jetzt zu Präzisierungen kommt, gibt es dafür eine Chance.

► Wie beurteilen Sie die Rolle der Parteien, die sich für eine Schärfung des Instruments einsetzen, wie jetzt die SPD? Während ihrer Zeit in Regierungsverantwortung hatte sie nichts an der Anbindung der NKS im BMWi geändert.

In dem Augenblick, in dem Parteien in Regierungsverantwortung sind, agieren sie anders als in der Opposition. Bestimmte Themen wie

Wirtschaft in Verbindung mit Menschenrechten sind zwar bei den NGOs seit Jahren auf der Tagesordnung, in der Politik aber erst seit 2005 so richtig. Double Standards kann man da sicherlich finden – wobei gerade in diesem Bereich Kohärenz wichtig wäre.

Gehen wir zurück zum Anfang: Die OECD-Leitsätze waren doch eher eine Begleitscheinung für ein Investitionsprogramm, oder? Erst im Nachhinein haben sie viel mehr Bedeutung bekommen.

Die OECD-Leitsätze wurden 1976 als Teil der OECD-Erklärung über Investitionen und Unternehmen verabschiedet. Seitdem gab es mehrere Revisionen und seit der fünften im Jahr 2000 werden auch NGOs beteiligt. Zuvor konnten nur Gewerkschaften Beschwerden vorbringen, nun auch NGOs. Das hat den Leitsätzen sicherlich mehr Gehalt und mehr Biss verliehen. Die Leitsätze könnten in die Regulierungslücken der globalen Wirtschaft greifen, wenn sie denn richtig angewendet würden. Ein solches Instrument ist dringend erforderlich!

► Welche Rolle spielen denn die Leitsätze in den Unternehmen?

Die Leitsätze sind schon Referenzpunkt für die Unternehmen. Die etwa 1.400 im deutschen Global-Compact-Netzwerk organisierten Unternehmen kennen die Leitsätze. Unternehmen, die sich mit CSR befassen, kennen die Leitsätze. Inwieweit sie diese auch umsetzen, ist wieder eine andere Frage.



Verfolgen Sie die Entwicklung der OECD-Leitsätze im CSR NEWS-Dossier:

<http://www.link.csr-news.net/1oecd>



Martina Borusewitsch
› ist freie Journalistin und
lebt in Riedstadt.
martina.borusewitsch@
csr-magazin.net