

# Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

Ihr Einsatz durch  
zivilgesellschaftliche Organisationen  
in Deutschland

Dr. Brigitte Hamm





Dr. Brigitte Hamm  
Institut für Entwicklung und Frieden

# **Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen**

**Ihr Einsatz durch  
zivilgesellschaftliche Organisationen  
in Deutschland**

Herausgegeben von der Abteilung Internationale  
Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung,  
Globale Gewerkschaftspolitik

Eine Untersuchung im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung,  
Brot für die Welt und MISEREOR

Institut für Entwicklung und Frieden  
Dr. Brigitte Hamm  
Geibelstraße 41, 47057 Duisburg

Mitarbeit: Jan Hanrath, Meike Scharfenort  
André Soßdorf

ISBN 3-89892-390-8

© Friedrich-Ebert-Stiftung

*Herausgeber:* Friedrich-Ebert-Stiftung  
Erwin Schweisshelm  
Koordinator, Globale Gewerkschaftspolitik  
Abteilung Internationale  
Entwicklungszusammenarbeit  
D-53170 Bonn

*Layout:* Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn  
*Druck:* BuB Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Printed in Germany, Juni 2005

# Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	4
1 EINLEITUNG	5
2 CHANCEN UND RISIKEN DER WIRTSCHAFTLICHEN GLOBALISIERUNG	6
3 CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY (CSR)	9
4 DIE OECD-LEITSÄTZE FÜR MULTINATIONALE UNTERNEHMEN	11
5 METHODE	15
5.1 AUSWAHL DER INTERVIEWPARTNER UND -PARTNERINNEN	15
5.2 DIE ERSTELLUNG DES FRAGEBOGENS	15
5.3 BEFRAGUNG UND AUSWERTUNG	16
6 KERNERGEBNISSE DER BEFRAGUNG VON NRO UND STIFTUNGEN	17
6.1 KENNTNISSE ÜBER DIE OECD-LEITSÄTZE FÜR MULTINATIONALE UNTERNEHMEN	17
6.2 VORTEILE DER OECD-LEITSÄTZE AUS DER SICHT VON NRO	18
6.3 NACHTEILE DER LEITSÄTZE AUS DER SICHT VON NRO	20
6.4 BEWERTUNG DER NATIONALEN KONTAKTSTELLEN DURCH DIE NRO	22
6.5 BEWERTUNG DER NATIONALEN KONTAKTSTELLEN DURCH STIFTUNGEN	23
7 DIE OECD LEITSÄTZE AUS SICHT DER GEWERKSCHAFTEN	24
8 FÄLLE BEI DER DEUTSCHEN KONTAKTSTELLE	26
9 ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN	28
LITERATUR	30
SUMMARY	32
ANHANG 1: ANSCHREIBEN	33
ANHANG 2: FRAGEBOGEN	34

## Abkürzungsverzeichnis

BIAC	Business and Industry Advisory Committee to the OECD
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BTC	Baku-Tbilisi-Ceyhan
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
CCC	CleanClothesCampaign
CEPAA	Council on Economic Priorities Accreditation Agency
CIME	Committee on International Investment and Multinational Enterprises
CNPC	China National Petroleum Corporation
CSR	Corporate Social Responsibility
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
EU	Europäische Union
EUBP	Employees Union of Bayer Philippines
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FIAN	FoodFirst Informations- & Aktions-Netzwerk
FMR	Forum Menschenrechte
FUE	Forum Umwelt und Entwicklung
GC	Global Compact
IG	Industriegewerkschaft
SA 8000	Social Accountability 8000
SAI	Social Accountability International
TNK	Transnationale Konzerne
TUAC	Trade Unions Advisory Committee to the OECD
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen
Ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
UN	United Nations
WEED	World Economy, Ecology and Development
WRC	Worker Rights Consortium
WTO	World Trade Organisation
IGB	IG Bau
IGBCE	IG Bergbau, Chemie, Energie
IGM	IG Metall
ILO	International Labour Organization
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden
LS	Leitsätze
MAI	Multilateral Agreement on Investment
MDG	Millennium Development Goal
NCP	National Contact Point
NKS	Nationale Kontaktstelle
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PPP	Public Private Partnership

# 1 Einleitung

Die Idee zur vorliegenden Studie über den Einsatz der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen durch zivilgesellschaftliche Akteure in Deutschland entstand in der *Arbeitsgruppe Wirtschaft und Menschenrechte des Forums Menschenrechte*. Hintergrund ist die Auffassung, dass die Leitsätze in ihrer revidierten Version aus dem Jahr 2000 unter der Vielzahl freiwilliger Verhaltenskodizes über ein vergleichsweise großes Potenzial zur Steuerung großer Konzerne vor allem auch bei ihren Aktivitäten in Ländern des Südens verfügen und deshalb von Nichtregierungsorganisationen (NRO) unterstützt werden sollten. Ziel der vorliegenden Untersuchung war es, in Deutschland dazu beizutragen, dass von zivilgesellschaftlicher Seite vermehrt Fälle bei der Nationalen Kontaktstelle (NKS) eingereicht werden. Die Studie ist als Ergänzung zum NRO-Projekt *OECD Watch* gedacht, das die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten zu und mit den OECD-Leitsätzen vor allem in Europa koordiniert und zur Netzwerkbildung mit NRO in Ländern des Südens beitragen will. In Deutschland ist *OECD Watch* als *KodexWatch* bei Germanwatch angesiedelt.

Die vorliegende Studie dient der Identifikation möglicher Quellen, die man bei der Erarbeitung von Fällen heranziehen kann, und der Vernetzung von Beschwerdeführern und -führerinnen. Sie wurde finanziert von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Brot für die Welt und Misereor und am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) durchgeführt.

## 2 Chancen und Risiken der wirtschaftlichen Globalisierung

Der Einfluss transnationaler Konzerne (TNK) oder auch multinationaler Konzerne, d.h. Unternehmen mit der Fähigkeit, Operationen in mehr als einem Land zu koordinieren und zu kontrollieren, ist durch ihre Rolle auf den globalen Märkten enorm angewachsen. Nach einer Schätzung von UNCTAD operieren derzeit weltweit rund 65.000 TNK mit 850.000 Tochtergesellschaften (*affiliates*). Transnationale Konzerne gelten heute als wichtige Global Player, die den Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung wesentlich prägen. Etwa drei Viertel dieser Konzerne haben ihren Hauptsitz in den USA, in Japan oder in Europa. Von den 100 größten Unternehmen haben mit der Ausnahme eines einzigen Konzerns aus Südkorea alle anderen ihren Hauptsitz in Ländern des Nordens. Das ökonomische Potenzial der größten Konzerne übersteigt teilweise jenes nationaler Volkswirtschaften. Unter den 100 größten ökonomischen Einheiten finden sich 51 Privatkonzerne und 49 Staaten (Erklärung von Bern 2004). Gemessen am Wert ihrer Umsätze bringen die 15 größten Unternehmen der Welt eine höhere Wirtschaftsleistung als die 60 ärmsten Staaten auf (Müller 2003).

Nach UNCTAD läuft ein Drittel des Welthandels heute innerhalb von Unternehmen, also auf Intra-Ebene, ab. Zunehmend investieren und produzieren auch mittelständische Betriebe in Ländern des Südens. Unterstützung finden die Unternehmen bei Regierungen, die sie durch günstige Investitionsbedingungen in Sonderwirtschafts- und Freihandelszonen zu Investitionen in ihren Ländern veranlassen wollen. 1998 existierten weltweit rund 850 solcher Sonderwirtschaftszonen (Fuchs 2000: 292).

Die wirtschaftliche Globalisierung birgt durchaus Chancen für die Menschen und Gesellschaften in den Ländern des Südens. So sind die Arbeitsbedingungen in vielen Tochtergesellschaften oder bei Zulieferern meist besser als jene in der einheimischen Wirtschaft, auch wenn sie z.T.

nicht internationalen Standards entsprechen. Dies gilt insbesondere für Standards bei der Arbeitssicherheit und der Gesundheitsfürsorge. Viele Unternehmen aus den Industrieländern nutzen ihre Kapazitäten, um durch Kapital- und Technologietransfer, durch Ausbildungsmaßnahmen und Umweltschutz zur sozioökonomischen Entwicklung der Gesellschaften, in denen sie investieren, beizutragen. Wesentlich ist zudem, dass sich mit der Globalisierung der Wirtschaft nicht nur die Forderungen nach Einhaltung von Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards globalisieren, sondern auch die Instrumente zur Durchsetzung solcher Standards und dass über die Verantwortung der Privatwirtschaft für solche Standards weltweit diskutiert wird.

Neben Chancen birgt der neoliberale Kurs der wirtschaftlichen Globalisierung, bei dem Deregulierung und Privatisierung im Vordergrund stehen, auch Risiken. In den Industrieländern führt die Drohung mit Produktionsverlagerungen in Billiglohnländer zum Abbau von seit vielen Jahren verankerten Standards, beispielsweise bei der Mitbestimmung und dem Kündigungsschutz. In Ländern des Südens werden international anerkannte und in den Ländern des Nordens bisher meist gesetzlich verankerte Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards nicht von allen dort aktiven ausländischen Unternehmen umgesetzt. Wirtschaftliche und soziale Rechte werden missachtet oder nicht durchgesetzt, weil eine entsprechende soziale Infrastruktur, z.B. im Gesundheits- und Bildungsbereich, fehlt. Bei den politischen Rechten steht das Verbot gewerkschaftlicher Organisation im Vordergrund und auch andere grundlegende gewerkschaftliche Rechte werden verweigert. Die bezahlten Löhne reichen oft nicht aus, um den Lebensunterhalt abzusichern.

Vor allem Frauen leiden in Sonderwirtschaftszonen unter unterschiedlichen Formen der Dis-

kriminierung am Arbeitsplatz (z. B. verpflichtende Schwangerschaftstests). So sind schätzungsweise 400.000 Menschen, vor allem Frauen, in den Ländern Mittelamerikas in so genannten freien Produktionszonen (*Maquilas*) beschäftigt und zwar überwiegend in der Textilindustrie. Dabei geht es um die Ausbeutung billigster Arbeitskräfte für die weltmarktorientierte Fertigung. Diese Produktionszonen sind nicht nur geographisch, sondern auch durch besondere Privilegien wie Zoll-, Steuer- und Währungsvergünstigungen für die jeweiligen Unternehmer von den übrigen Wirtschaftszonen getrennt. „Von der Standortpolitik neoliberaler Wirtschaftskonzepte angezogen, haben die Textilgiganten die Heerscharen billiger Arbeitskräfte in der Region unter sich aufgeteilt. Japan investiert in Mexiko und Costa Rica, Taiwan in Honduras und Nicaragua, Südkorea in Guatemala und El Salvador. Die Länder in der Region haben wenig davon, meint Eduardo Melendez, Wirtschaftsprofessor an der Nationaluniversität in San Salvador, denn es entstehen zwar Arbeitsplätze, aber zu den Bedingungen der *Maquila*-Industrie.“ (Christlichen Initiative Romero 1996)

Standards werden auch von den Zulieferern großer Konzerne missachtet, wobei letztere häufig erst aufgrund von Druck und öffentlicher Kritik, eine Verantwortung für die Produktionsbedingungen in der Wertschöpfungskette übernehmen. Die Interessen großer Konzerne bedrohen die kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte der betroffenen Menschen, insbesondere indigener Völker. So werden Menschen von ihrem Land vertrieben, um es für Ölbohrungen oder für den Anbau gewinnträchtiger Produkte wie Zuckerrohr oder Kaffee zu nutzen. Auch die Zerstörung der Umwelt in vielen Ländern des Südens beeinträchtigt die Lebensgrundlage der Menschen. Die Bhopal-Katastrophe, die sich am 3.12.2004 zum 20sten Mal jährte, führt die negativen Auswirkungen verantwortungslosen Unternehmenshandelns drastisch vor Augen: Bei dieser Chemiekatastrophe kamen Zehntausende von Menschen ums Leben, und noch heute leiden Hunderttausende von Menschen an Folgeschäden. Bis heute weigert sich der amerikanische

Chemiekonzern *Dow Chemical*, die Verantwortung für die Katastrophe zu übernehmen, und bis heute kämpfen die Opfer um eine angemessene Entschädigung.

Doch nicht nur viele Aspekte der Nord-Süd Wirtschaftsbeziehungen sind für die menschliche Entwicklung in den Ländern des Südens von Nachteil, vielmehr sind gerade auch Süd-Süd Beziehungen von besonders ausbeuterischem Charakter. Wie bereits die Aufzählung der Investoren in den *Maquilas* Mittelamerikas deutlich machte, investieren dort u. a. Unternehmen aus so genannten Schwellenländern wie Taiwan und Südkorea. Die Arbeitsbedingungen bei Konzernen aus solchen nicht-westlichen Industrieländern sind oft besonders schlecht, weil diese Unternehmen nicht in gleicher Weise der Kritik wie in Europa oder in den USA ausgesetzt sind. Dadurch fehlt für sie der öffentliche Druck, der sie veranlassen würde, die Arbeitsbedingungen in ihren Unternehmen, Tochterfirmen oder bei den Zulieferern zu verbessern.

Ein anderes Beispiel ist die Rohölförderung im seit Jahrzehnten vom Bürgerkrieg geschüttelten Südsudan. Westliche Ölfirmen haben sich aus der Region zurückgezogen, weil sie kritisiert wurden, den Bürgerkrieg indirekt mitzufinanzieren, und weil die US-Regierung gegenüber dem Sudan einen Wirtschaftsboykott verhängte. Diese Lücke nutzte vor allem China für Investitionen im Sudan, und heute ist die China National Petroleum Corporation (CNPC) zum größten Investor und Abnehmer sudanesischen Erdöls geworden. Im Unterschied zu westlichen Ländern gibt es auch keine ‚Einmischung‘ seitens Chinas für die Verwendung der Einnahmen aus dem Erdöl (Neue Züricher Zeitung 27.11.2004).

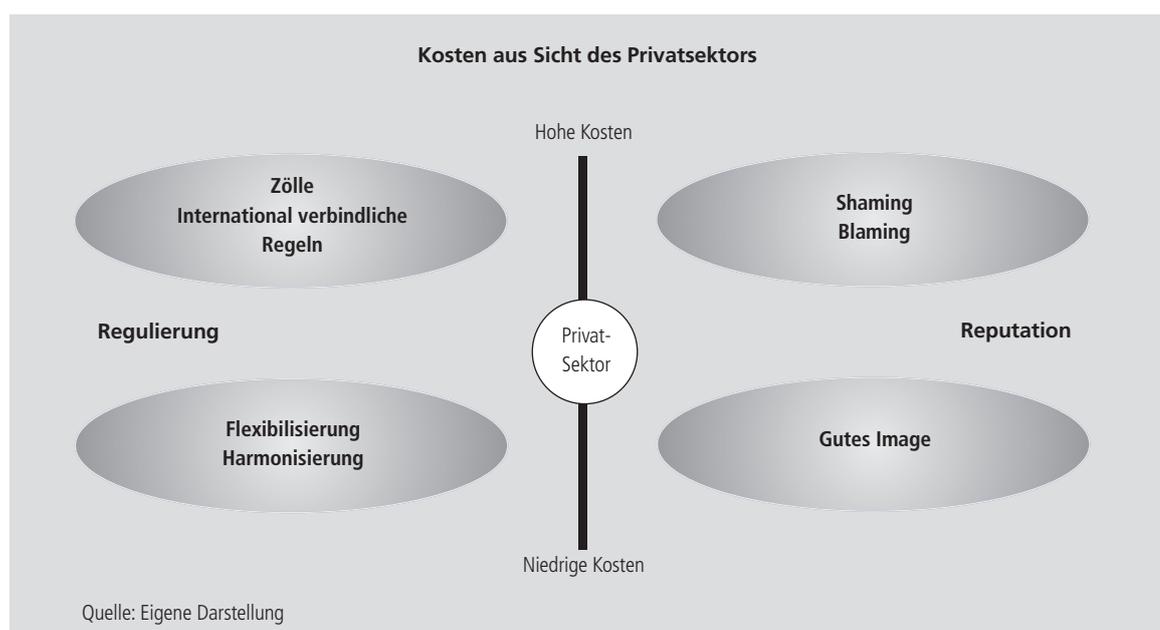
Insgesamt ist die Entwicklung der Weltwirtschaft nach neoliberalen Muster seit Jahren ins Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik geraten, wie 1998 die Proteste gegen das geplante multilaterale Investitionsabkommen (Multilateral Agreement on Investment, MAI) der OECD zeigten. Auch die Bewegung gegen die WTO – beispielsweise im September 2003 in Cancún – macht deutlich, dass das neoliberale Globalisierungsmodell zunehmend unter Legitimationsdruck gerät.

Die Protestbewegung auf der globalen Ebene wird getragen durch die Kritik, die sich auf der lokalen Ebene organisiert. Beide verstärken sich wechselseitig. Dazu gehört auch der Widerstand gegen Konzerne auf der Ebene einzelner Branchen und Produkte. Besonders Unternehmen aus der Bekleidungs- und Sportartikelindustrie, also traditionelle Billiglohnbranchen, sind in die Kritik von Menschenrechts- und kritischen Verbraucherorganisationen geraten. Viele Produkte dieser Branchen werden heute nahezu ausschließlich im Süden hergestellt. Markenfirmen sehen sich vermehrt kritischen Konsumenten und Konsumentinnen gegenüber, die nicht bereit sind, Produkte zu erwerben, die durch Kinder- oder Zwangsarbeit hergestellt wurden. Von den Kritikern und Kritikerinnen wird die Einhaltung

international anerkannter Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards eingefordert.

Unternehmen, insbesondere TNK, betonen ihre Bereitschaft zur Selbstregulierung, um diesen Forderungen zu entsprechen. Aus ihrer Sicht gefährden verbindliche Regeln die Flexibilität und transnationale Mobilität, die als wichtige Wettbewerbsvorteile in der globalen Wirtschaft gelten. Verbindliche Regeln führen somit zu Kosten, die die Privatwirtschaft durch das Bekenntnis zur Selbstregulierung vermeiden will. Aus der Sicht von Virginia Haufler (2003) machen TNK eine neue Kostenrechnung auf, die die Bedingungen der globalen Wirtschaft ins Blickfeld nimmt. Danach können vor allem zwei Faktoren, nämlich Regulierung und eine schlechte Reputation, beträchtliche Kosten verursachen (vgl. Abbildung 1).

**Abbildung 1: Kosten aus Sicht des Privatsektors**



Selbstregulierung lässt sich als neoliberales Paradigma einstufen und verfolgt das Ziel, verbindliche Regeln für transnational agierende Unternehmen zu vermeiden. Haufler (2003: 231) hebt vier unterschiedliche Typen der Selbstregulierung hervor:

- *Corporate Governance* auf der Ebene einzelner Unternehmen,
- Interessengeleitete Selbstregulierung auf sektoraler Ebene oder durch Zusammenschlüsse der Industrie,
- Multistakeholder-Regulierung,
- Co-Regulierung von Staaten und Unternehmen.

### 3 Corporate Social Responsibility (CSR)

Bestrebungen zur Selbstregulierung, beispielsweise durch Verhaltenskodizes, und zur positiven Selbstdarstellung im Rahmen von *Corporate Social Responsibility (CSR)* gehen mehr oder weniger Hand in Hand. CSR ist zu einem Schlagwort geworden, das die Verantwortung und das Engagement großer Konzerne, aber auch kleiner und mittlerer Unternehmen für die Einhaltung international anerkannter Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards auch bei ihren Geschäften in Ländern des Südens zum Ausdruck bringen soll. Die Privatwirtschaft selbst begreift CSR als ihre ureigenste Bewegung, die nicht nur dieses Engagement zum Ausdruck bringt, sondern zugleich deutlich machen soll, dass freiwillige Vereinbarungen für die Steuerung der globalen Wirtschaft ausreichen.

Die EU-Kommission definiert CSR als „ein Konzept [...], das den Unternehmen als Grundlage dient, auf freiwilliger Basis soziale Belange und Umweltbelange in ihre Tätigkeit und in die Wechselbeziehung mit den Stakeholdern zu integrieren.“ (Kommission der EU 2002: 5). Als wünschenswert benennt die EU-Kommission (ebd.: 15) mehr Konvergenz und Transparenz in folgenden Bereichen:

1. Verhaltenskodizes,
2. Managementstandards,
3. Performance, Berichterstattung, Vertrauensbildung,
4. Gütesiegel und
5. sozial verantwortliches Investieren.

Nach dem Konzept von CSR übernehmen Unternehmen ausgehend von langfristigen Eigeninteressen auf freiwilliger Basis eine umfassende Verantwortung, weil sie verstehen, dass der Unterneh-

mengewinn u. a. auch von guten Beziehungen zu den verschiedenen Stakeholdern<sup>1</sup> innerhalb und außerhalb eines Unternehmens sowie vom Erhalt der Ressourcen abhängig ist. CSR soll die Reputation eines Unternehmens und die Identifikation der Beschäftigten mit ihrem Unternehmen stärken, was sich wiederum auf die Produktivität und den Profit auswirken soll.

Staatliche und internationale Entwicklungseinrichtungen begreifen CSR als einen wichtigen Impulsgeber für Entwicklungsprozesse in Ländern des Südens, weil es nicht nur um die wirtschaftliche, sondern auch um die soziale und ökologische Dimension von Entwicklung geht. Es wird erhofft, dass CSR einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung liefern kann (Hamm 2004). Ein Beispiel für die Einbindung von Unternehmen in die Entwicklungspolitik sind *Public Private Partnerships (PPPs)* oder auch Maßnahmen zur Erreichung der *Millennium Development Goals (MDGs)*. Insbesondere bei PPP-Projekten sind jedoch der entwicklungspolitische Nutzen und die nachhaltige Wirkung umstritten.

Sowohl NRO als auch Gewerkschaften stehen CSR äußerst kritisch gegenüber und sie erkennen ein Auseinanderklaffen zwischen Diskurs und Praxis. Denn in der Realität führt CSR häufig nicht zu anhaltenden Verbesserungen, vielmehr erweist sich das Geschäftsverhalten einiger Konzerne – je nach Interessenlage und Druck durch öffentliche Kritik – als äußerst widersprüchlich. Überdies nutzen Unternehmen das Schlagwort CSR für Vermarktungszwecke, um die eigene Marke mit breit akzeptierten Werten zu verknüpfen. Insbesondere große Konzerne verwenden viel Zeit und Geld für eine aufwändige CSR-Be-

<sup>1</sup> Stakeholder sind Einzelpersonen, Gemeinschaften und Organisationen, die die Geschäftstätigkeit eines Unternehmens beeinflussen oder von ihr beeinflusst werden. Es gibt interne Stakeholder (die Belegschaft) und externe (Kunden, Zulieferer, Anteilseigner, Investoren, lokale Gemeinschaften, NRO). Stakeholder sind zu unterscheiden von den Shareholdern, also den Anteilseignern oder Aktionären.

richterstattung. Dabei werden in Hochglanzbrochüren z. T. auch Aktivitäten der Unternehmen aufgelistet, die für die Durchsetzung von Standards eher belanglos sind.

Zusätzlich zu und als Element von CSR spielen freiwillige Instrumente zur Regulierung der Unternehmen in der globalen Wirtschaft und als Gegenpol zur neoliberalen Deregulierung eine immer größere Rolle. Im Jahr 2000 zählte die OECD 246 Verhaltenskodizes global agierender Unternehmen. Immer häufiger formulieren Konzerne als Ausdruck ihrer sozialen Verantwortung betriebsinterne Verhaltenskodizes. Diese können aber auch zwischen Unternehmensleitung und zum Teil auch mit NRO ausgehandelt sein. Sie gelten entweder betriebsintern oder es handelt sich um Kodizes mit externer Kontrolle wie der *Social Accountability Standard 8000* (SA 8000) von *Social Accountability International* (SAI – ehemals CEPAA). Kodizes und Gütesiegel sollen Grundrechte von Arbeitern und Arbeiterinnen sowie den Umweltschutz bei der Produktion garantieren. Sie sollen zur Transparenz des Produktionsprozesses beitragen und zum Kauf von Produkten motivieren, die unter sozial akzeptablen Bedingungen hergestellt wurden.

Verhaltenskodizes werden zum so genannten weichen Völkerrecht (*soft law*) gezählt. Im Unterschied zum bindenden Völkervertragsrecht, bringt *soft law* die Absicht der Beteiligten zum Ausdruck, eine Praxis in Übereinstimmung mit anerkannten Regeln zu entwickeln. Durch die gemeinsame Praxis trägt *soft law* ein Potenzial in sich, Gewohnheitsrecht und letztlich bindendes Vertragsrecht zu werden.

Doch nicht nur das CSR Konzept ist bei zivilgesellschaftlichen Akteuren umstritten. Auch freiwillige Instrumente zur Regulierung der globalen Wirtschaft gelten als unzureichend, um angesichts der ökonomischen Macht und des wachsenden politischen Einflusses der Konzerne die Steuerung der wirtschaftlichen Globalisierung an der Forderung nach einer menschlichen Entwicklung auszurichten. Dies trifft für Verhaltenskodizes und Zertifizierungsinstrumente wie Gütesiegel gleichermaßen zu.

Kritisiert wird neben der Unverbindlichkeit von Verhaltenskodizes und Gütesiegeln, dass solche Instrumente das Trittbrettfahrertum in der Privatwirtschaft unterstützen, d. h. dass sich nur eine vergleichsweise geringe Zahl von Unternehmen zu solchen Verfahren bekennt, dass zu häufig eine unabhängige Überwachung fehlt und Sanktionen in der Regel nicht vorgesehen sind. Die Wirkung von Kodizes wird deshalb gerade aufgrund ihrer Freiwilligkeit bestritten, und sie gelten als insgesamt zu schwach.

## 4 Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

Unabhängig von diesen prinzipiellen Vorbehalten erfahren die **OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen** in ihrer revidierten Fassung von 2000 unter der Vielzahl von Verhaltenskodizes eine besondere Aufmerksamkeit. Trotz einer gewissen Skepsis hoffen NRO, dass die Leitsätze zu einem vergleichsweise wirksamen Instrument entwickelt werden könnten, um die soziale und menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen zu fördern. Die Leitsätze stellen bisher „den einzigen multilateral anerkannten und umfassendsten Kodex dar, den Regierungen untereinander vereinbart haben.“ (Chahoud 2001: 5) Wie andere Verhaltenskodizes sind auch die OECD-Leitsätze für die Unternehmen freiwillig, doch die Regierungen der OECD-Länder haben eine Verpflichtung übernommen, dass die Leitsätze eingehalten werden. Sie bekennen sich zur Förderung und zur Sicherung der institutionellen und organisatorischen Durchführung der Leitsätze, die als freiwilliger Verhaltenskodex Regeln für das Verhalten der Konzerne bei ihren Geschäften auch in Ländern des Südens formulieren.

Die OECD-Leitsätze sind nicht neu. Bereits 1975 errichtete die OECD einen Ausschuss für internationale Investitionen und multinationale Unternehmen (*Committee on International Investment and Multinational Enterprises*, CIME). Dieser setzt sich aus Beauftragten für Investitionspolitik der OECD-Mitgliedsländer zusammen und untersteht dem OECD Direktorium für Finanzen, Steuern und Unternehmen. Dieses Gremium wurde beauftragt, einen Verhaltenskodex für multinationale Konzerne zu prüfen.

1976 wurden die OECD-Leitsätze erstmals als Teil der OECD *Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen* angenommen. Seitdem wurden sie fünfmal überarbeitet, nämlich 1979, als die Nationalen Kontaktstellen (NKS) eingerichtet wurden, 1982,

1984 und 1991, als der Umweltschutz in die Leitsätze aufgenommen wurde. Die verschiedenen Revisionen erfolgten immer unter Mitarbeit eines beratenden Ausschusses der Wirtschaft (*Business and Industry Advisory Committee to the OECD*, BIAC) und eines ebensolchen der Gewerkschaften (*Trade Unions Advisory Committee to the OECD*, TUAC). Die früheren Versionen der OECD-Leitsätze gelten als weitgehend wirkungslos und ineffektiv (Oldenziel 2000). Dies zeigt sich daran, dass seit 1979 lediglich 30 formale Eingaben eingereicht wurden, d.h. dass die Kontaktstellen als Beschwerdeinstanzen (s. u.) kaum genutzt wurden.

Die jetzige Revision aus dem Jahr 2000 geht wesentlich auf zivilgesellschaftliche Proteste gegen das MAI der OECD zurück. MAI war von CIME als Harmonisierungsversuch geplant, um zahlreiche von der Privatwirtschaft als zu komplex kritisierte bilaterale Verträge über Investitionen in den OECD-Ländern zu vereinheitlichen und zu vereinfachen. Dabei ging es neben der Regulierung auch um die Liberalisierung der Investitionen (van der Gaag 2004: 174). Die revidierten OECD-Leitsätze sollten MAI beigefügt werden, um die Kritiker zu beruhigen und eine gewisse Balance zu den neuen Rechten für Investoren, die im MAI verankert werden sollten, zu erreichen (Oldenziel 2000: 10). MAI ist gescheitert, aber die Leitsätze sind in ihrer revidierten Fassung dennoch erschienen. Die neue Version entstand in Kooperation von Regierungen, Unternehmen, Gewerkschaften und erstmals auch unter Beteiligung von NRO.

Inhaltlich nehmen die Leitsätze Bezug auf internationale Standards, nämlich die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, die Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998, die Rio-Erklärung von 1992 und die programmatischen Vorgaben des Weltsozialgipfels von 1995 (OECD

2000: 16). Sie sind in zehn Kapitel unterteilt (vgl. Kasten 1) und enthalten Erläuterungen zu einzelnen Kapiteln sowie Verfahrensbestimmungen. Insgesamt ist das Dokument über 50 Seiten lang. Der Bezug auf anerkannte Standards, völkerrechtliche Verträge oder zumindest soft law, verleiht den Leitsätzen neben der Zustimmung durch die OECD-Mitgliedsländer und weiteren Staaten, die sich zur Durchsetzung der Leitsätze bekennen, ein zusätzliches Gewicht.<sup>2</sup> Damit wird der Rahmen für unternehmerisches Verhalten gelegt und präzisiert.

Die Leitsätze betonen durchgängig die Bedeutung von Transparenz in den Unternehmensgeschäften, wodurch die soziale Verantwortung von Konzernen kontrollierbar werden soll.

Im Kapitel „Allgemeine Grundsätze“ wird gefordert, dass Unternehmen einen Beitrag zum lokalen Kapazitätsaufbau durch wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fortschritt und somit zur nachhaltigen Entwicklung leisten. Der eher implizite Bezug zu den Menschenrechten erfolgt in doppelter Weise: Unternehmen sollen die Rechte der von ihrer Tätigkeit betroffenen Personen (insbesondere das Recht auf Nichtdiskriminierung) respektieren, und auch die internationalen Verpflichtungen des Gastlandes beachten. Auch die Bekämpfung der Korruption (Kap. VI) ist ein wichtiger Bestandteil der Leitsätze, um den Aufbau staatlicher Institutionen im Gastland zu stärken.

Kapitel IV thematisiert die Beschäftigung und die Beziehung zwischen den Sozialpartnern. Dabei geht es um die Beachtung wichtiger Sozialstandards durch TNK entsprechend der Kernprinzipien der ILO und der Beachtung politischer, sozialer und wirtschaftlicher Menschenrechte:

- Recht auf gewerkschaftliche Organisation,
- effektive Abschaffung der Kinderarbeit,
- Verbot jeglicher Form der Zwangsarbeit,
- Nichtdiskriminierung,
- Förderung von Tarifverträgen,

- Information,
- Konsultation und Zusammenarbeit,
- keine Absenkung der im Gastland geltenden Standards,
- Fortbildungsmaßnahmen für einheimische Arbeitnehmer.

Besonders wichtig für die OECD-Leitsätze sind die NKS, die in allen OECD-Ländern innerhalb eines Ministeriums errichtet wurden (OECD 2004: 43ff). In einigen Fällen sind die NKS auch Ressort übergreifend aufgebaut. Die meisten NKS sind unilateral und einige auch tripartistisch, d.h. neben einer staatlichen Einrichtung mit Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften als den traditionellen Partner der OECD, organisiert. Nur in Finnland und Chile sind die NKS quadripartistisch besetzt, d.h. zusätzlich mit direkter Beteiligung der NRO. Die Aufgaben dieser Kontaktstellen sind vielfältig. Unter anderem sind sie bei Verstößen gegen die Leitsätze die zuständige Beschwerdeinstanz (vgl. Kasten 2).

BIAC, TUAC, Mitgliedsregierungen, aber auch „andere interessierte Parteien“ (explizit NRO) können sich wegen des Verhaltens eines Unternehmens oder auch mit Fragen bezüglich der Leitsätze an die jeweilige NKS wenden, die versuchen soll, das vorgetragene Problem zu lösen. Zunächst prüft die NKS die Zulässigkeit einer Beschwerde. Hierbei geht es insbesondere um die Frage, ob eine Beschwerde in Bezug zur Investitionstätigkeit eines Unternehmens steht (so genannter *investment nexus*), weil sie ansonsten zurückgewiesen werden kann. Gelingt keine Verständigung zwischen den Konfliktparteien wird CIME eingeschaltet, wobei der Ausschuss aber lediglich allgemeine Aussagen darüber macht, wie die Leitsätze interpretiert werden sollen, ohne ein Unternehmen beim Namen zu nennen. Kritiker sehen darin eine der Hauptschwächen des existierenden Beschwerdemechanismus (Oldenziel 2000: 8).

<sup>2</sup> Diese so genannten *adhering countries* sind derzeit Argentinien, Brasilien, Chile, Estland, Lettland, Litauen, Slowenien und Israel.

## Kasten 1: Aufbau der OECD-Leitsätze (revidierte Version 2000)

### Teil 1 Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

#### Einführung

- I. Begriffe und Grundsätze
  - U. a. Maßstäbe für gute Praktiken im Einklang mit dem geltenden Recht; Definition der Grundprinzipien; allgemeine Orientierung; spezifische Empfehlungen an Unternehmen.
- II. Allgemeine Grundsätze
  - Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung;
  - Achtung der Menschenrechte;
  - Förderung des lokalen Kapazitätsaufbaus und des Humankapitals;
  - Unterstützung von Corporate Governance Grundsätzen;
  - Geschäftspartner, einschließlich Zulieferfirmen und Unterauftragnehmer, zur Anwendung der Leitsätze ermutigen.
- III. Offenlegung von Informationen
  - U. a. hohe Qualitätsstandards der Unternehmen bezüglich Offenlegung; Rechnungslegung; Buchprüfung und Informationen nicht finanzieller Art (Umwelt- und Sozialinformationen).
- IV. Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern
  - U. a. Beachtung der ILO Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit; Beachtung der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über Multinationale Unternehmen und Sozialpolitik.
- V. Umwelt
  - U. a. Errichtung von Umweltmanagementsystemen zur Sammlung und Evaluierung von Informationen sowie zur Beobachtung und Kontrolle bereichsspezifischer Ziele.
- VI. Bekämpfung der Korruption
  - U. a. Achtung der OECD Anti-Korruptions-Konvention.
- VII. Verbraucherinteressen
  - Anerkennung der UN-Richtlinien zum Verbraucherschutz sowie der OECD-Leitsätze für Verbraucherschutz im Zusammenhang mit dem elektronischen Geschäftsverkehr;
  - Schutz der Privatsphäre; Beschwerdeverfahren für Verbraucher; präzise Produktinformationen.
- VIII. Wissenschaft und Technologie
  - Einklang mit der Wissenschafts- und Technologiepolitik des Gastlandes;
  - Unterstützung von Technologietransfers;
  - Langfristig entwicklungsförderliche Vergabe von Lizenzen.
- IX. Wettbewerb
  - Ausübung der Geschäftstätigkeit der Unternehmen im Rahmen geltender Gesetze;
  - Regulierungen nach den Regeln des Wettbewerbs.
- X. Besteuerung
  - Einhaltung der Steuergesetze und -vorschriften aller Länder, in denen sie tätig sind.

### Teil 2 Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

OECD-Ratsbeschluss  
Verfahrenstechnische Anleitungen

### Teil 3 Erläuterungen

Erläuterungen zu den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen  
Erläuterungen zu den Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

## Kasten 2: Aufgaben der Nationalen Kontaktstellen der OECD-Leitsätze

- Informationen über Leitlinien verbreiten,
- Kontakt zu Wirtschaft, Arbeitnehmerorganisationen und anderen interessierten Parteien<sup>3</sup> aufnehmen,
- Anfragen beantworten,
- Problemfälle bearbeiten und zur Lösung beitragen,
- jährlicher Erfahrungsaustausch und Bericht an CIME.

Die deutsche NKS ist beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) angesiedelt. Ihr ist ein Arbeitskreis angegliedert, dem neben Vertretern und Vertreterinnen verschiedener Ministerien, der Privatwirtschaft und der Gewerkschaften auch NRO angehören. Dieser Arbeitskreis tritt meist zweimal im Jahr zusammen; er soll die Arbeit der NKS begleiten und berät u. a. über eingegangene Fälle.

Im Prinzip stellen die Leitsätze durch die Einbindung der Staaten ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung internationaler Standards dar. Dennoch besteht die Gefahr der Ineffizienz. Da-

mit sich die NKS nicht (wie seit ihrer Errichtung 1979) als ‚lahme Enten‘ erweisen, ist vor allem zivilgesellschaftlicher Druck erforderlich. Die kontinuierliche und untereinander abgestimmte Mitarbeit von NRO bietet eine Chance, die Leitsätze zu konkretisieren und zu stärken. Dazu wurde 2003 das transnationale Netzwerk *OECD Watch* gegründet, das die Arbeit der NRO koordinieren und zur Vernetzung auch mit NRO in Ländern des Südens beitragen will. Zusätzlich geht es darum, NRO bei der Eingabe von Beschwerdefällen zu unterstützen.

<sup>3</sup> Der Begriff „interessierte Parteien“ geht auf die Aarhus-Konvention „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ zurück. Mit dieser Formulierung können auch nicht unmittelbar Betroffene, beispielsweise NRO, in konkreten Fällen aktiv werden.

## 5 Methode

Letzteres ist auch ein Anliegen der vorliegenden Studie, die – wie bereits eingangs erwähnt – dazu beitragen will, dass die Leitsätze durch zivilgesellschaftliche Akteure in Deutschland intensiver genutzt werden. Die Untersuchung basiert auf der telefonischen Befragung deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen, die in der zweiten Hälfte des Jahres 2003 durchgeführt wurde. Im Folgenden soll zunächst die Untersuchungsmethode erläutert werden. Dazu zählen die Auswahl der Interviewpartner und -partnerinnen, die Konzeption des Fragebogens, die Durchführung der Interviews und die Auswertung.

### 5.1 Auswahl der Interviewpartner und -partnerinnen

Befragt wurden Vertreter und Vertreterinnen zivilgesellschaftlicher Organisationen, deren Arbeit eine Nähe zu den **OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen** vermuten lässt. Darunter fallen NRO, die in den Politikfeldern Entwicklungspolitik, Umwelt und Menschenrechte aktiv sind. Sie gehören meist den entsprechenden NRO-Netzwerken an, nämlich dem Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), dem Forum Umwelt und Entwicklung (FUE) und dem Forum Menschenrechte (FMR). Inhaltlich decken diese Netzwerke wesentliche Themenfelder der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen ab. Für die Mitgliedsorganisationen dieser Netzwerke sollten die Leitsätze also eine Bedeutung haben. Zusätzlich wurden weitere Organisationen in die Befragung einbezogen, weil sie bei Sitzungen des deutschen Netzwerks für die OECD-Leitsätze, das von Germanwatch koordiniert wird, anwesend waren oder weil eine Befragung dieser Organisationen von anderen Interviewpartnern bzw. -partnerinnen empfohlen wurde.

Neben den NRO wurden auch die politischen Stiftungen und die Gewerkschaften in die Befragung einbezogen. Vertreter und Vertreterinnen der folgenden Stiftungen wurden interviewt: Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung und Rosa-Luxemburg-Stiftung. Bei den Gewerkschaften waren der Deutsche Gewerkschaftsbund, Ver.di, die IG Bau, die IG Metall und die IG Bergbau, Chemie, Energie die Ansprechpartner. Insgesamt bildeten 205 Adressen verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteure die Grundlage der Erhebung. Bei 150 kam es zu einem Interview. 55 Akteure konnten aus unterschiedlichen Gründen nicht erreicht werden bzw. lehnten ein Gespräch ab oder fühlten sich von der Fragestellung nicht angesprochen.

### 5.2 Erstellung des Fragebogens

Ziel der Befragung war es weniger, den Kenntnisstand über die Leitsätze zu ermitteln als vielmehr herauszufinden, wie die befragten zivilgesellschaftlichen Akteure mit den OECD-Leitsätzen arbeiten und möglicherweise die Einreichung eines Falles bei einer NKS planen. Es wurde also von der Kenntnis der Leitsätze durch die Befragten ausgegangen. Die Interviewpartner und -partnerinnen wurden somit als Experten verstanden, deren Wissen und Intentionen am besten mit einem offenen Fragebogen abgefragt werden konnte. Dazu wurde ein Leitfaden für so genannte Experteninterviews entwickelt, wobei sowohl die Leitsätze selbst als auch die Ausgangsfragen dieser Untersuchung den Rahmen bildeten. Dieser Leitfaden-Fragebogen bildete das Grundgerüst für die Gespräche.

Mit Hilfe dieses Fragebogens sollten quantitative Daten, z.B. über das grundsätzliche Wissen über die Leitsätze, erfasst werden. Zudem sollten

im qualitativen Gespräch z. T. komplexe und weitreichende Bewertungen der Leitsätze erfragt werden. Inhaltlich wurde den Ansprechpartnern und -partnerinnen mit diesem Leitfaden-Fragebogen, der im Anhang 2 dokumentiert ist, Platz eingeräumt, um die eigene Meinungen über die Leitsätze möglichst frei und umfassend formulieren zu können.

### **5.3 Befragung und Auswertung**

Zunächst wurden die potenziellen Interviewpartner und -partnerinnen angeschrieben, um ihnen Inhalte und Ziele der Untersuchung zu erläutern und sie auf die Befragung vorzubereiten (vgl. Anhang 1). Häufig wurden vorab Termine für die Interviews vereinbart.

Die Befragung selbst erfolgte in Form von Telefoninterviews, die in der Regel zehn bis fünfzehn Minuten dauerten. Der eingesetzte Fragebogen war bei den drei Gruppen von Interviewpartnern und -partnerinnen der Gleiche. Die Interviews wurden mit Zustimmung der Befragten per Tonband aufgezeichnet, und die verschiedenen Antworten wurden anschließend zusammenfassend transkribiert.

Die Auswertung der Interviews orientierte sich am Fragebogen, der als Kategorienschema für die zusammenfassende Inhaltsanalyse diente.

## 6 Kernergebnisse der Befragung von NRO und Stiftungen

Entgegen der Annahme, dass die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen unter den einschlägigen NRO zumindest bekannt sind, kannte nur ein kleiner Kreis von NRO dieses Instrument, und nur wenige arbeiten mit ihnen. Dieser Spezialistenkreis ist bereits mehr oder weniger im deutschen Netzwerk OECD-Leitsätze aktiv. Um aber die Mehrzahl der zivilgesellschaftlichen Akteure ansprechen zu können, musste deshalb die Ausgangsfrage nach der Arbeit mit den Leitsätzen abgewandelt werden. Zunächst wurden deshalb nach dem Kenntnisstand über die OECD-Leitsätze und deren Bewertung in den Vordergrund gerückt, um darauf aufbauend zu erfahren, ob eine Arbeit mit diesem Instrument erwogen wird.

### 6.1 Kenntnisse über die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

Unter den 150 befragten Organisationen kannten 59 die Leitsätze. Unter diesen wiederum stach besagte „Expertengruppe“ hervor, die die Leitsätze kennt und z. T. bereits mit ihnen arbeitet (vgl. Tabelle 1). Diese 31 Vertreter und Vertreterinnen zivilgesellschaftlicher Organisationen konnten eine eigene und explizite Einschätzung der Leitsätze formulieren. Eine weitere Gruppe von 28 Befragten kannte zwar die Leitsätze, wollte oder konnte aber keine eigene Einschätzung zu diesem Instrument abgeben und hat auch selbst noch nicht mit den Leitsätzen gearbeitet. Sie äußerten aber ein Interesse, sich eingehender mit ihnen auseinander zu setzen.

**Tabelle 1: Kenntnis und Interesse differenziert nach Netzwerkzugehörigkeit**

	VENRO	FUE	FMR	Sonstige <sup>4</sup>	Gesamt <sup>5</sup>
Kenntnis der Leitsätze mit eigener Bewertung (31)	11	10	6	6	33
Kenntnis der Leitsätze – ohne Bewertung – (28)	13	5	10	3	31
Allgemeines Interesse an den LS (47)	29	10	9	3	51
Insgesamt (106)	53	25	25	12	115

<sup>4</sup> Als „Sonstige“ werden Befragte erfasst, die nicht in den drei NRO-Netzwerken aufgeführt sind.

<sup>5</sup> Da sich einige NRO in mehr als einem Netzwerk engagieren, ist die zusammengefasste Zahl der verschiedenen Netzwerkteilnehmer höher als die Anzahl der befragten NRO.

Letzteres gilt auch für eine vergleichsweise große Gruppe von 47 NRO, deren Vertreter oder Vertreterinnen zwar vor der Befragung noch nie von den Leitsätzen gehört hatten, aber großes Interesse an diesem Instrument zeigten. Hier konnte die Befragung einen mobilisierenden Effekt erzielen, der zukünftig durch weitere Informationen vertieft werden sollte.

Schließlich hatte eine weitere Gruppe von immerhin 44 der befragten 150 NRO noch nie von den Leitsätzen gehört und zeigten auch kein Interesse bzw. sahen keine Notwendigkeit, sich für ihre konkrete Arbeit eingehender mit den Leitsätzen auseinander zu setzen. Diese Gruppe ist nicht in Tabelle 1 abgebildet.

Ganz anders war der Kenntnisstand bei den fünf Gewerkschaften, bei denen alle Gesprächspartner und -partnerinnen bestens über die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen informiert waren.

Man könnte nun davon ausgehen, dass der geringe Kenntnisstand über die Leitsätze davon abhängig ist, ob die zivilgesellschaftlichen Organisationen bei ihrer Arbeit enge Kontakte mit Ländern des Südens pflegen. Die Tabelle 2 verdeutlicht jedoch, dass die meisten der befragten NRO und Stiftungen über Südkontakte verfügen. Tabelle 2 teilt die befragten NRO nach ihren Kontakten mit Ländern des Südens ein und zeigt, welchen jeweiligen Netzwerken bzw. Interessengebieten sie angehören. Die Art der Kontakte der NRO in Länder des Südens variiert. Am häufigsten werden unterschiedliche Projekte in diesen Ländern durchgeführt, es werden aber auch

Projekte vor Ort finanziert. Parallel dazu agieren viele NRO durch Aufklärungsarbeit und politische Bildung im Zusammenhang mit direkten Kampagnen und Lobbyarbeit. Zur Stärkung der Zivilgesellschaft hat seit einiger Zeit auch eine rege Vernetzung, inklusive Informationsaustausch, unter NRO des Nordens und des Südens begonnen. Sehr häufig sind auch Patenschaften deutscher NRO mit Einzelpersonen und Organisationen vertreten. Aus der Tabelle wird deutlich, dass die meisten der befragten NRO in irgendeiner Art und Weise Kontakte in Länder des Südens pflegen.

Die wenigen NRO, die gar keinen Kontakt in Länder des Südens haben, beschäftigen sich meistens mit ausnahmslos nationalen (deutschen) Belangen oder sind Dachorganisationen. Von diesen vierzehn befragten Organisationen ohne Kontakte hatten nur zwei Kenntnisse von den Leitsätzen. Es bleibt also noch ein großer Teil von Organisationen mit Kontakten in Länder des Südens, die bisher nichts von den Leitsätzen gehört haben und die z. T. auch keine Relevanz dieses Instruments für ihre Arbeit erkennen können.

## 6.2 Vorteile der OECD-Leitsätze aus der Sicht von NRO

Die Organisationen, die zu den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen eine Meinung abgaben, sahen sowohl Vor- als auch Nachteile in dem Instrument. Dabei gliedern sich die angeführten Vorteile in unterschiedliche themati-

**Tabelle 2: Südkontakte der befragten Organisationen**

	VENRO	FUE	FMR	Sonstige	Gesamt
NRO mit Kontakten in Ländern des Südens (136)	77	34	28	13	152
NRO ohne Kontakte in Ländern des Südens (14)	3	6	5	–	14
Insgesamt (150)	80	40	33	13	166

sche Blöcke. Zunächst wird auf die Inhalte und Einsatzmöglichkeiten eingegangen. Dann folgen Aussagen zur Verantwortung der Regierungen und zur grundsätzlichen Existenz einer Beschwerdemöglichkeit. Die möglichen positiven Auswirkungen auf das Verhalten von Unternehmen werden diskutiert, und abschließend geht es um weitere allgemeine Vorteile.

Als äußerst positiv wird der *breite Anspruch*, den die Leitsätze formulieren, hervorgehoben. Mit Kapiteln zu den Themen Sozial-, Umwelt-, und Menschenrechtsstandards, Korruption und Verbraucherrechte werde das Spektrum der Problemfelder, die im Zusammenhang mit den Aktivitäten multinationaler Unternehmen in Ländern des Südens auftreten, weitgehend abgedeckt. Zudem geschehe dies durch die umfassenden Erläuterungen, die zu den Leitsätzen gehören und die im Vergleich zu vielen anderen Verhaltenskodizes und Selbstverpflichtungen, konkreter seien. Weiterhin wurde die Auffassung vertreten, dass gerade die Auflistung der vielfältigen Themen indirekt auch die Notwendigkeit der Regulierung einer globalisierten Wirtschaft anerkenne. Die Unterzeichnerstaaten der OECD-Leitsätze brächten ihre Überzeugung zum Ausdruck, dass es einer gewissen Reglementierung bedarf, um negativen Entwicklungen in den bereits genannten Problemfeldern entgegenzuwirken oder gänzlich einzudämmen. Mit den Leitsätzen würden Verhaltensnormen thematisiert und dadurch aufgewertet.

Neben der großen thematischen Bandbreite wird auch die *geographische Reichweite* der Leitsätze, nämlich ihre Geltung in Ländern des Südens, als positiv hervorgehoben. Da die überwiegende Mehrheit der multinationalen Konzerne ihren Hauptsitz in einem der OECD-Länder habe, fielen deren Aktivitäten automatisch unter die in den Leitsätzen formulierten Vorschriften. Durch ihren breiten Anspruch und die Fokussierung auf die Unternehmen aus den OECD-Ländern, die ja – wie eingangs beschrieben – die Weltwirtschaft maßgeblich prägen, seien die Leitsätze weltweit anwendbar.

Als eine Stärke der Leitsätze, besonders auch im Vergleich mit anderen Verhaltenskodizes für die Privatwirtschaft, wird vor allem die Tatsache genannt, dass sie von allen wichtigen Industrienationen anerkannt sind. Dadurch seien die Regierungen in die Verantwortung eingebunden und hätten sich verpflichtet, für die Einhaltung der Leitsätze Sorge zu tragen. Das Instrument erlangte auf diese Weise eine gewisse Verbindlichkeit, die über die von betrieblichen Vereinbarungen hinausgehe. Zwar stelle auch dieser Verhaltenskodex keine Verpflichtung für die einzelnen Unternehmen dar. Durch die *Verpflichtung* der Staaten, für die Durchsetzung der Leitsätze Maßnahmen zu ergreifen, könne jedoch im Prinzip stärkerer Druck auf die jeweiligen Unternehmen ausgeübt werden, als dies sonst bei freiwilligen Verhaltenskodizes der Fall sei. Mit der Betonung der Verantwortung der Staaten in Kombination mit einer wachsenden Unternehmensverantwortung setzen – aus der Sicht vieler Befragter – die Leitsätze an der richtigen Stelle an. Als wichtigster Schritt zu deren Durchsetzung wird die Einrichtung der NKS angesehen.

Die Möglichkeit der Einreichung und Durchführung einer geregelten *Beschwerde*, verleihe den Leitsätzen ein bisher einmaliges Druckmittel. Zwar mangle es auch hier an effektiven Sanktionsmechanismen. Durch die formelle Einleitung eines Beschwerdeverfahrens steige jedoch die Wahrscheinlichkeit für eine Lösung eines konkreten Problemfalls, weil neben dem öffentlichen Druck auf ein Unternehmen nun auch offizielle, staatliche Nachfragen bestünden. Letzteres verleihe den Beschwerden ein zusätzliches Gewicht, denn Unternehmen fühlten sich bei staatlichen Anfragen eher zur Reaktion veranlasst, als dies bei bloßer zivilgesellschaftlicher Kritik der Fall sei. Es wurde jedoch betont, dass in der Regel beides – Druck von außen und staatliche Kontrolle – erforderlich sei, um Unternehmen zu einem an anerkannten Standards orientierten Verhalten zu veranlassen.

Ein weiterer Vorteil der Leitsätze wurde darin gesehen, dass sie eine Orientierung für Unternehmen darstellen und zur Bildung eines

Bewusstseins für Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsbelange innerhalb der Unternehmen beitragen könnten. Die Leitsätze könnten für branchenbezogene und betriebsinterne Verhaltenskodizes als Vorbild dienen und dadurch wiederum selbst aufgewertet werden. Unternehmen, die sich an die Leitsätze halten, könnten eine Art Vorreiterfunktion einnehmen und eine positive Entwicklung anstoßen. Dies könnte sich für die Unternehmen auszahlen, weil sie ihre Zustimmung zu den Leitsätzen und ein entsprechendes Verhalten in der Realität für Vermarktungsstrategien einsetzen könnten. Auf diese Weise blieben die Leitsätze und die damit verbundenen Probleme in der öffentlichen Diskussion.

Neben der internationalen Ebene der OECD existierten auf der nationalen Ebene mit den Kontaktstellen Foren, in denen neben den Regierungen, der Wirtschaft und den Gewerkschaften auch Akteure der Zivilgesellschaft über Verstöße gegen international anerkannte Standards beraten. Zumindest vom Ansatz her könne hier ein Multistakeholder-Dialog entstehen.

Als insgesamt positiv wird zudem vermerkt, dass die Leitsätze einen sinnvollen ersten Schritt darstellen, um Missstände aufzuzeigen. Da eine gewisse Publizität und Transparenz hergestellt werde, könne sowohl auf die Privatwirtschaft, als auch auf die Regierungen öffentlicher Druck ausgeübt werden. Neben der Tatsache, dass die Leitsätze vergleichsweise einfach und übersichtlich sind, und einen konkreten Verfahrens- und Beschwerdeweg kennen, wird ein weiterer Vorteil darin gesehen, dass sie relativ kostengünstig zu nutzen sind. Die benötigten Ressourcen zur Einreichung einer Beschwerde hielten sich in Grenzen. Theoretisch könne selbst eine einzige Privatperson ein Verstoß gegen die Leitsätze bei einer Kontaktstelle melden.

Als weiterer wesentlicher Vorteil wird immer wieder hervorgehoben, dass die Leitsätze derzeit eines der wenigen wirklich anwendbaren und umfassenden Instrumente darstellen, um gegen das Fehlverhalten von TNK vorzugehen.

### 6.3 Nachteile der Leitsätze aus der Sicht von NRO

Den Vorteilen stehen jedoch – aus Sicht der befragten zivilgesellschaftlichen Akteure – mindestens ebenso viele Nachteile der **OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen** gegenüber. Insgesamt ergibt sich daraus eine eher skeptische Sicht auf die Leitsätze. Die genannten Nachteile gliedern sich in drei Blöcke. Ein Kritikpunkt richtet sich auf die Inhalte der Leitsätze. Hier kommt eine widersprüchliche Einschätzung der Leitsätze durch zivilgesellschaftliche Akteure zum Ausdruck: Während einige deren Bandbreite loben, stuften andere genau diese Bandbreite als unzureichend ein. Übereinstimmung herrscht unter den NRO aber darin, dass der hauptsächlichste Nachteil der Leitsätze in ihrer Freiwilligkeit liegt. Des Weiteren gilt die Kritik der schlechten Informationspolitik von OECD und NKS sowie der oft problematischen Zusammenarbeit zwischen Kontaktstellen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Hier werden die unzureichenden Einflussmöglichkeiten der NRO auf die Leitsätze als deutlicher Nachteil bewertet. Auch die unzureichende Informationspolitik bei Beschwerdefällen und in Bezug auf die Leitsätze im Allgemeinen bildet einen Negativpunkt. Letztlich richtet sich eine grundsätzliche Kritik auf die nahezu völlige Ausgrenzung von Ländern des Südens an den Verfahren der Mitbestimmung und Definition der Leitsätze.

*Inhaltlich* werden die Leitsätze häufig als unzureichend, unklar und vage bezeichnet. So wird bemängelt, dass sie einerseits nicht alle Bereiche abdecken und andererseits nicht adäquat die heutigen Probleme der wirtschaftlichen Globalisierung widerspiegeln, was sich unter anderem darin zeige, dass *Handel und Investitionen* als zu wenig sich wechselseitig bedingend und ergänzend verstanden würden. Als besonders problematisch wird von einigen eingestuft, dass CIME mit dem so genannten *investment nexus* Formulierungen in den Leitsätzen, die die Verantwortung für die Zulieferketten betonen, außer Kraft setzt und so die Geltung der Leitsätze

ze eingeschränkt werde. Eine Trennung von Handel und Investitionen ist aus der Sicht vieler Befragter häufig nicht sinnvoll, wie am Beispiel langfristiger Handelsbeziehungen und der Zulieferproblematik zum Ausdruck komme. Das Problem der Handelsbeziehungen müsse in den Leitsätzen breiter aufgenommen und weiter ausgearbeitet werden. Gerade bei unüberschaubaren und unkontrollierten Zulieferketten würden sich viele Unternehmen nicht angesprochen fühlen, wenn es um die wirksame Kontrolle und Umsetzung der Leitsätze geht. Dieses Problem werde noch dadurch verstärkt, dass die Leitsätze in einzelnen Bereichen nur vage formuliert, zu unkonkret und (auch sprachlich) allgemein gehalten seien.

Des Weiteren kritisieren viele Befragte die vielfältigen Interpretations- und Auswahlmöglichkeiten der Leitsätze. Hier wird die Investitions- und Handelsproblematik unter Punkt Zehn der allgemeinen Grundsätze für die Unternehmen angeführt, wo es heißt, dass Unternehmen „ihre Geschäftspartner, einschließlich Zuliefererfirmen und Unterauftragnehmer, wo praktikabel, zur Anwendung von Grundsätzen der Unternehmensführung ermutigen, die im Einklang mit den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen stehen.“ Insgesamt seien bereits die Begriffe *praktikabel* und *ermutigen* nicht einmal ansatzweise dazu geeignet, die Unternehmen zu veranlassen, sich mit dem Problem der Zulieferbetriebe zu beschäftigen.

Die Ausführungen zu den *Menschenrechten* werden ebenfalls als sehr allgemein eingestuft, sie erstreckten sich praktisch nur auf den zweiten allgemeinen Grundsatz. In diesem werden die Unternehmen angehalten, „die Menschenrechte der von ihrer Tätigkeit betroffenen Personen zu respektieren ...“.

Eine grundsätzliche Kritik an den Leitsätzen gilt der *Unverbindlichkeit* bzw. den fehlenden Sanktionsmöglichkeiten. Ein Großteil der befragten NRO bemängelt vor allem die weitreichenden Interpretationsmöglichkeiten hinsichtlich der Freiwilligkeit und Verbindlichkeit. So könnte im schlimmsten Fall ein deutlicher Verstoß gegen

die Richtlinien völlig ungeahndet bleiben. Auch könne ein Beschwerdeverfahren nur dann funktionieren, wenn beide Parteien, Unternehmen und Beschwerdeführer, zusammenarbeiten. Die Leitsätze gelten deshalb, trotz verschiedener Vorteile, als ein weiches Instrument.

Für einige NRO ist dies auch der Grund, völlig auf die Arbeit mit den Leitsätzen zu verzichten. Im Rahmen der OECD-Leitsätze beschränke sich eine effektive Sanktionierung auf eine jährlich veröffentlichte Broschüre der OECD über die Verstöße gegen die Leitsätze von Unternehmen. In diesem Dokument würden die betroffenen Unternehmen jedoch nicht namentlich genannt. Da aber gerade der drohende Imageverlust in Folge einer Beschwerde gegen Unternehmen eines der wirksamsten Druckmittel darstelle, tendiere der Druck, der allein im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens durch die OECD-Leitsätze ausgeübt werden könne aufgrund der fehlenden Transparenz und der geforderten Vertraulichkeit gegen Null.

In Bezug auf die *praktische Arbeit* mit den Leitsätzen beklagen die meisten NRO, dass die Auslegung der Leitsätze häufig bei den NKS und der OECD verbleibe, die versuchten, die Definitionshoheit über die Inhalte und Auslegung der Leitsätze zu bewahren. Die unzureichende Einflussmöglichkeit von NRO innerhalb der NKS ist daher auch ein weiterer häufig genannter Nachteil der Leitsätze. Die Umsetzung der Leitsätze sei dadurch nur schwer zu beeinflussen. Die fehlende Mitwirkungsmöglichkeit schränke die Bedeutung der Leitsätze für deutsche zivilgesellschaftliche Akteure deutlich ein. In diesem Zusammenhang wird erneut auf das Problem der *fehlenden Transparenz* verwiesen. NRO führen zusätzlich die geforderte Vertraulichkeit bei Beschwerdefällen als Hindernisgrund an, um mit den Leitsätzen sinnvoll arbeiten zu können.

Auch die Informationspolitik der OECD und der Kontaktstelle wird als unzureichend gerügt. Viele zivilgesellschaftliche Akteure vertreten die Auffassung, dass eine umfassende und regelmäßige Information von Seiten der deutschen NKS nicht stattfinde. Wenn diese – wie in den Leitsät-

zen niedergelegt – zur Umsetzung und Wirksamkeit der Leitsätze beitragen soll, dies aber in der Praxis nicht geschehe, dann stellt sich für einige NRO die Frage nach der Wirksamkeit des Instruments. Besonders kritisiert werden die Trägheit der Arbeit der deutschen NKS, die schwerfällige Zusammenarbeit mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren und die Informationspolitik der deutschen NKS bei Beschwerdeverfahren. Letztere werden von einigen NRO als undeutlich und zu bürokratisch beschrieben.

Ein sehr grundsätzliches Problem wird in der Ausgrenzung von Ländern des Südens an der Ausgestaltung, Mitarbeit und Umsetzung der Leitsätze gesehen. Die explizite Ausweitung der Geltung dieses Instruments auf Geschäftsaktivitäten in Ländern des Südens, hätte deren Einbeziehung erforderlich gemacht. Die Übernahme der Leitsätze durch Regierungen des Südens sollte ein wichtiges Ziel bei der Durchsetzung darstellen. Es wird fast schon als klassisches Entwicklungsproblem angesehen, dass über die Leitsätze im Norden diskutiert wird, während sie im Süden angewandt werden sollen.

#### **6.4 Bewertung der Nationalen Kontaktstellen durch die NRO**

Die Beurteilung der Arbeit der NKS basiert vor allem auf zwei Aussagen: Zum einen tritt eine zum Teil sehr unterschiedlich ausgeprägte Unzufriedenheit mit dem Aufbau und dem Vorgehen der NKS deutlich hervor. Zum anderen meint ein Großteil der Befragten, dennoch einen positiven Aufwärtstrend zu erkennen. Trotzdem wird die Notwendigkeit der weiteren Verbesserung der Arbeit der deutschen NKS betont, um die unterschiedlichen Kritikpunkte an den Leitsätzen aufzunehmen und möglicherweise zu beheben.

Für einen Großteil der Befragten gelten die NKS als zu schwache Einrichtungen, um die an sie gestellten Anforderungen zu erfüllen. Aus ihrer Sicht sind sie mehr oder weniger abhängig vom politischen Willen der Regierungen. Des Weiteren wird eine gewisse Willkür befürchtet: die Arbeit der NKS könnte zu sehr vom Tagesge-

schäft, vom guten Willen der Beamten oder von der Einflussnahme der Privatwirtschaft abhängig sein. Viele der befragten zivilgesellschaftlichen Akteure befürchten zudem, dass die Ansiedlung der NKS beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit dazu führt, dass diese zu sehr auf der Seite der Wirtschaft steht und in Konfliktfällen einseitig deren Interessen vertreten würde.

Aus diesen Bedenken resultiert die Forderungen vieler Organisationen nach einer unabhängigen NKS mit einer viergliedrigen Organisationsstruktur und Entscheidungsgewalt. Dies würde bedeuten, dass sowohl staatliche, privatwirtschaftliche und gewerkschaftliche als auch NRO-Vertreter gleichberechtigt vertreten sind.

Kritik richtet sich auch auf das als unzureichend empfundene Engagement der deutschen NKS. Bemängelt wird dabei, dass sie oftmals zu langsam arbeite. Bisher scheine das Interesse seitens der NKS zu fehlen, selbst aktiv zu werden, und zum Beispiel NRO mit Informationen zu den Leitsätzen zu versorgen. Besonders zu Beginn ihrer Arbeit wurde der deutschen NKS eine Verschleppung der eingereichten Fälle vorgeworfen. Bei vielen Akteuren entstand der Eindruck, diese sei eher Gegner von Beschwerdefällen anstatt wie vorgesehen, Vermittlerin zwischen Beschwerdeführern und Unternehmen zu sein. Aus der Sicht einiger zivilgesellschaftlicher Akteure ist die Arbeit der deutschen NKS bisher eher ineffektiv. Die Arbeit sollte mehr beinhalten als die bloße Vermittlung bei Beschwerdefällen. Allgemein unternehme sie zu wenig zur Weiterverbreitung und zur Einhaltung der Leitsätze.

Auch die mangelhafte Transparenz der Arbeit der NKS wird kritisiert. Einerseits werde in den Leitsätzen Transparenz gefordert, andererseits gehe es auch um Vertraulichkeit. Klare Vorgaben für die Ausstattung von Transparenz in der Praxis fehlten. Auch sei nicht klar, wie genau Entscheidungen innerhalb der NKS gefällt werden. Unklar bleibe darüber hinaus der zeitliche Rahmen, in dem Fälle, die zur Beschwerde eingereicht werden, bearbeitet werden.

Weiterhin ungeklärt sei zudem der Status des Arbeitskreises bei der deutschen NKS. Eini-

ge NRO geben an, dass es keinen Sinn mache, Dialoge „hinter verschlossenen Türen“ zu führen. Die Arbeit von NRO brauche Öffentlichkeit, um wirksam zu sein. Genau hier aber fordern die Vertreter der Wirtschaft und der Kontaktstelle Zurückhaltung. In Konfliktfällen sei sogar der Ausschluss von NRO möglich, was zusätzliche Zweifel an der Unparteilichkeit der NKS nährt. Von Seiten mancher NRO wird daher auch bereits der Sinn einer Mitarbeit in diesem Gremium hinterfragt. Um mehr Transparenz in die Arbeitsvorgänge der Kontaktstelle zu bringen, wird von einigen gefordert, eine Geschäftsordnung nach österreichischem Vorbild einzuführen. Dies würde zu einer Unabhängigkeit vom Willen einzelner Personen, von Regierungen oder auch alltagspolitischen Opportunitäten führen. In der Geschäftsordnung müssten Vorgehensweisen, zeitliche Abläufe und Status aller Beteiligten festgeschrieben sein.

Außerdem wird eine bessere personelle Besetzung befürwortet, und eine aktivere Rolle der NKS gefordert. Zum Beispiel sollte diese aktiv auf Unternehmen zugehen und sich mehr der Bekanntmachung der Leitsätze innerhalb der Privatwirtschaft, aber auch bei anderen Ministerien widmen.<sup>6</sup>

Wie eingangs bereits erwähnt, gibt es neben der allgemeinen Unzufriedenheit mit dem *status quo* der NKS auch positive Bewertungen. Seit dem Beginn des Jahres 2003 ist für viele der befragten Organisationen eine deutliche Verbesserung zu erkennen. Nach personellen Änderungen habe sich die Arbeit der NKS in eine positive Richtung entwickelt. Das zeige sich zum Beispiel daran, dass Einladungen zu Sitzungen und Arbeitsunterlagen nun rechtzeitig bei den beteiligten Vertretern und Vertreterinnen ankommen. Außerdem erweise sich die NKS zunehmend als flexibel. Auch Fälle, die als strittig gelten, würden vermehrt angenommen und blieben in der Diskussion. Es wird allgemein davon ausgegangen, dass sich die NKS erst noch im Aufbau befindet und noch nicht ihre endgültige Form gefunden hat.

Die Arbeit der deutschen NKS wird nicht grundsätzlich als negativ eingestuft. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft gehe über das in den Leitsätzen angedachte Maß hinaus. So hätten NRO im Arbeitskreis eine gleichberechtigte Stellung mit Unternehmen und Gewerkschaften. Besonders im internationalen Vergleich gilt die deutsche NKS durchaus als gut funktionierend. In vielen Ländern existierten die NKS nur auf dem Papier, oder die nationalen NRO hätten nicht eine ähnliche gleichberechtigte Stellung wie in Deutschland.

Als Pluspunkt gilt bereits die Tatsache, dass es überhaupt zur Einrichtung einer NKS kam, und somit eine offizielle Beschwerdestelle für das Fehlverhalten multinationaler Unternehmen existiere. Nicht unerwähnt sollte jedoch auch bleiben, dass viele der befragten Organisationen keine oder nur eine sehr vage Bewertung der NKS vornehmen konnten, da es allgemein an Informationen über deren Arbeit mangelt. In diesem Zusammenhang wird auch die schlechte Öffentlichkeitsarbeit der NKS kritisiert. Auffassungen über die Arbeitsweise der deutschen Kontaktstelle basieren im Wesentlichen auf Informationen, die von den NRO Vertretern und Vertreterinnen der Arbeitsgruppe bei der NKS in NRO-Netzwerk-treffen vermittelt werden.

## 6.5 Bewertung der Nationalen Kontaktstellen durch Stiftungen

Ähnlich wie bei den befragten NRO verfügten auch bei den politischen Stiftungen die Befragten über einen unterschiedlichen Kenntnisstand. So waren einige über die Leitsätze kaum oder überhaupt nicht informiert. Wenige erwiesen sich als Experten über die Leitsätze, was insbesondere auf die Heinrich-Böll-Stiftung und die Friedrich Ebert-Stiftung zutrifft. Die Böll-Stiftung äußerte ähnliche Auffassungen über Vor- und Nachteile wie NRO. Die FES ist durch die Nähe zu den Gewerkschaften mit den Leitsätzen bestens vertraut und in diesem Bereich aktiv.

<sup>6</sup> Nicht eine einzige der befragten Organisationen hat ihre Informationen über die Leitsätze von der deutschen Kontaktstelle bezogen.

## 7 Die OECD-Leitsätze aus Sicht der Gewerkschaften

Ganz anders als die Befragung von NRO und Stiftungen verliefen die Gespräche mit den Vertretern und Vertreterinnen der fünf Gewerkschaften, Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) Ver.di, IG Bau (IGB), IG Metall (IGM) und die IG Bergbau, Chemie, Energie (IGBCE). Zusätzlich wurde ein Gespräch mit dem Bildungswerk des DGB geführt.

Der wesentliche Unterschied zwischen NRO und Stiftungen einerseits sowie Gewerkschaften andererseits besteht darin, dass alle Interviewpartner und -partnerinnen der Gewerkschaften die Leitsätze kennen. Sie sind auch über die Beschwerdefälle sehr gut informiert; insgesamt hat somit jede der befragten Gewerkschaften mindestens einen Experten bzw. eine Expertin zu den Leitsätzen. Dies ist sicherlich darauf zurückzuführen, dass die Gewerkschaften über TUAC seit Jahren ein anerkannter Gesprächspartner auf OECD-Ebene sind und dass TUAC in der Vergangenheit selbst viele Fälle zu den Rechten der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bei unterschiedlichen NKS eingereicht hat.<sup>7</sup> Die Bekanntheit der OECD-Leitsätze bei den interviewten Experten und Expertinnen muss aber nicht bedeuten, dass die Leitsätze an der Gewerkschaftsbasis wirklich verankert sind.

Aufgrund der breiten Kenntnis über die Leitsätze ging es bei den Gesprächen mit den Gewerkschaften vor allem um die Bewertung der Leitsätze. Diese fällt aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen zwischen NRO und Gewerkschaften in einigen Punkten unterschiedlich aus.

Doch, ähnlich wie bei den anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren, variieren auch bei den Vertretern und Vertreterinnen der Gewerkschaften die Antworten auf die Frage, ob es sich bei den Leitsätzen grundsätzlich um ein sinnvolles Instrument handelt. Während ein Teil der Be-

fragten die Leitsätze als sehr sinnvolles Instrument einstuft, beurteilen andere sie kritisch und sehen darin nur einen ersten Schritt zur Regulierung der Privatwirtschaft. Ihre Tauglichkeit müsste erst noch unter Beweis gestellt, bzw. sie müssten erweitert werden.

Den wichtigsten Vorteil der Leitsätze sehen Vertreter und Vertreterinnen der Gewerkschaften in der Existenz einer Instanz, die versuche, die Interessen unterschiedlicher Akteure in Bezug auf die Aktivitäten multinationaler Unternehmen zu koordinieren. Dazu zählen sie die grundsätzliche Möglichkeit des Dialogs der unterschiedlich orientierten Akteure in den NKS. Durch die Einbeziehung der Regierungen erhalte dieser Prozess eine gewisse Verbindlichkeit. Auch die allgemein anerkannten Standards für alle multinationalen Unternehmen werden als positiv hervorgehoben.

Genau wie die NRO sehen auch die Gewerkschaften in der Unverbindlichkeit den größten Nachteil der Leitsätze. Die fehlende Möglichkeit der Sanktionierung in Verbindung mit einer fehlenden Durchsetzungsinstanz wird von allen befragten Gewerkschaftsvertretern und -vertreterinnen bemängelt. Weiter kritisieren sie, dass die Leitsätze mehr Druck auf Regierungen als auf die Unternehmen ausüben.

Auf die Frage, welcher Aspekt der Leitsätze mehr Gewicht erhalten sollte, werden Forderungen nach einer schnelleren Bearbeitung und Umsetzung von Beschwerdefällen, nach der Einführung von Sanktionsmöglichkeiten und – interessanterweise – nach einem stärkeren Bezug zu den Menschenrechten erhoben. Darüber hinaus überwiegen „gewerkschaftsrelevante“ Themen. So sollten die Leitsätze eine Regelung der Mindestlöhne beinhalten. Insgesamt sollten sie mehr Möglichkeiten bieten, Verstöße gegen Arbeitneh-

<sup>7</sup> <http://www.tuac.org>

merrechte zu verhindern. Bezüglich des direkten Einflusses der Gewerkschaften auf die Inhalte der Leitsätze, fordern die Gewerkschaften mehr Beteiligungsmöglichkeiten.

In Bezug auf eine Bewertung der Arbeit der NKS sind die Gewerkschaften recht zögerlich. Zwei der befragten fünf Gewerkschaftsvertreter und -vertreterinnen gaben zu diesem Punkt keine Beurteilung ab. Die anderen drei sehen ebenfalls einen Aufwärtstrend der deutschen NKS, dieser stellt sich für sie aber eher als Bereinigung der massiven Kritikpunkte der Vorjahre dar. Insgesamt wird die deutsche NKS jedoch als immer noch weitgehend ineffektiv beschrieben, da sie keine eigenen Anstrengungen unternahme, an die Konzerne heranzutreten und die Leitsätze durchzusetzen. Andere NKS werden jedoch noch schlechter beurteilt.

Ähnlich wie die meisten der befragten NRO und Stiftungen haben auch alle Gewerkschaften Kontakte in Länder des Südens. Üblich sind Kontakte zu dortigen Gewerkschaften, vor allem durch finanzielle und logistische Unterstützung. Diese mittel- bis kurzfristige Unterstützung wechselt teilweise alle zwei bis drei Jahre. Längerfristige Kontakte entstehen häufig durch ein Verteilungssystem der Gewerkschaftsweltverbände,

die „Problemländern“ Gewerkschaften des Nordens zur Seite stellen. Eine weitere Hilfestellung besteht in politischer Bildung und der Unterstützung von Gewerkschaftsdelegationen des Südens in Deutschland. Hinzu kommt die Bekämpfung von Arbeitsmissständen in relevanten Regionen, zum Beispiel gegen Kinderarbeit in Indien.

Zusammenfassend erscheinen die Leitsätze den befragten Gewerkschaftern und Gewerkschafterinnen als eines der derzeit besseren Instrumente. Dennoch gelten sie auch ihnen „nur“ als ein Ansatz unter vielen anderen, die weder besser noch schlechter als andere Bestrebungen seien. In der Zukunft sollte nach Meinung der interviewten Gewerkschafter und Gewerkschafterinnen weiter mit den Leitsätzen gearbeitet werden, um Schwachstellen aufzudecken und sie insgesamt zu verbessern. Bezüglich der Kontaktstellen stellt sich für fast alle die Frage, welche Ergebnisse diese letztendlich erzielen. Für die Gewerkschaften ist entscheidend, dass die NKS in Zukunft ihrem Auftrag gemäß handeln und nicht weiterhin lediglich als Anlaufstelle für Beschwerdefälle dienen. Eine Aufgabe der Zukunft sei eine weitreichende Bekanntmachung der Leitsätze, um sie zu einem effektiveren Instrument zu entwickeln.

## 8 Fälle bei der deutschen Kontaktstelle

Bei der Frage nach Fällen nannten viele NRO die bereits eingereichten Fällen von Greenpeace gegen TotalFinaElf, von Germanwatch und FIAN gegen Continental, von der CleanClothesCampaign gegen adidas in Indonesien und von WEED und urgewald gegen die Finanzierung der Erdölpipeline in Ecuador durch die WestLB. In der folgenden Tabelle werden die seit 2000 bei der deutschen Kontaktstelle eingereichten Fälle vorgestellt.

Zusätzlich zu den in der Tabelle aufgelisteten Fällen befassen sich die deutsche NKS und Kontaktstellen aus anderen OECD-Ländern mit einem Fall, der sich auf die Geschäftstätigkeit westlicher Unternehmen in der Demokratischen Republik Kongo bezieht. Die Beschwerde basiert auf dem Bericht eines auf Geheiß des UN-Sicherheitsrats eingerichteten *Expert Panel*, das sich mit der illegalen Ausbeutung der natürlichen Ressourcen auf dem Gebiet der DR Kongo auseinandersetzt. Aus der Sicht der UN Experten profitieren westliche Unternehmen vor allem bei der Ausbeutung wertvoller Rohstoffe wie Diamanten oder auch Coltan von der Situation des Bürgerkriegs in diesem Land und tragen durch den Transfer von Devisen zumindest indirekt

eine Verantwortung für die humanitäre Katastrophe in diesem Land. Das UN-Gremium fordert die OECD auf, gegen im Bericht namentlich genannte Konzerne im Rahmen der OECD-Leitsätze Untersuchungen einzuleiten. Betroffen sind Unternehmen aus Belgien, Kanada, Frankreich, Deutschland, Niederlande Großbritannien und den USA. Nach Prüfung der Fälle wiesen die meisten NKS das Ansinnen des UN Gremiums wegen unzureichender Informationen oder auch wegen eines fehlenden *investment nexus* zurück.

Die bei der deutschen NKS eingereichten Beschwerden verdeutlichen, dass vor allem kritische Fälle zu den Themen Umweltschutz und Sozialstandards vorgebracht wurden. Andere Inhalte der Leitsätze – Transparenz, Korruptionsbekämpfung, Verbraucherinteressen, Wettbewerb und Steueraufrichtigkeit ebenso wie der Bereich Wissenschaft und Technologie – wurden bei den bisherigen Beschwerden entweder nur indirekt oder überhaupt nicht angesprochen.

Die meisten der eingereichten Beschwerden wurden durch die deutsche NKS entweder aus organisatorischen Gründen (mangelnde Zuständigkeit) oder inhaltlich wegen eines (vermeintlich) fehlenden *investment nexus* zurückgewiesen.

**Tabelle 3: Seit 2000 bei der deutschen NKS eingereichten Fälle**

Unternehmen	Thema	Wann	Beschwerdeführer	Wie ist der Stand
<b>TotalFinaElf</b>	Umweltverschmutzung in Russland	April 2002	Greenpeace	<b>Abgelehnt</b> Die NKS akzeptiert den Fall nicht, weil der investment nexus fehlt. Greenpeace erwägt, eine formale Klärung der Beschwerde durch CIME herbeizuführen (OECD Watch 2004b: 11).
<b>Adidas</b>	Arbeitnehmerrechte – Mindestlöhne – Gewerkschaftsmitgliedschaft	September 2002	CleanClothesCampaign (CCC) Österreich (Zuständig ist aber die deutsche Kontaktstelle, so dass die Kampagne für Saubere Kleidung in Deutschland Beschwerdeführerin wurde.)	<b>Mai 2004 Fall abgeschlossen, Erklärung/ Bewertung der CCC vom September 2004</b> Adidas u. CCC können sich nicht einigen. Das Unternehmen lehnt es ab, die Empfehlungen von CCC zu übernehmen. Auf Grund einer gemeinsamen Initiative von Adidas und Oxfam Community Aid Abroad stimmt WRC zu, die Situation in einer der Fabriken zu untersuchen. Die Ergebnisse der Untersuchung bekräftigen die CCC-Beschwerde in weiten Teilen. Adidas stimmt zu, einige der WCR Empfehlungen umzusetzen (Dachverband der Kritischen Aktionärinnen und Aktionäre 2003; OECD Watch 2004; Wick/Wötzel 2004).
<b>BP</b>	Öl-Pipelineprojekt Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) (Unzulässige Beeinflussung der Regierungen jener Länder, durch die die Pipeline führen soll.)	April 2003	urgewald, WEED, Germanwatch, BUND	Beschwerde der NKS wegen Nicht-Zuständigkeit <b>zurückgewiesen</b> (OECD Watch/ WEED/urgewald 2004b: 11).
<b>WestLB</b>	Öl-Pipeline in Ecuador bedingt Menschenrechtsverletzungen; insbesondere die indigene Bevölkerung ist betroffen. Öl-Pipeline führt zur Umweltzerstörungen.	Mai 2003	Greenpeace	Die Beschwerde wird von der NKS <b>zurückgewiesen</b> , weil der investment nexus fehle (Greenpeace 2004; OECD Watch 2004b: 11).
<b>Continental (Germany) AG Euzkadi (Mexiko)</b>	Verletzungen von ArbeitnehmerInnen- und Gewerkschaftsrechten (Schließung einer Fabrik ohne vorherige Benachrichtigung der Angestellten und Gewerkschaften)	Mai 2002	Germanwatch, FIAN	<b>Beendet</b> Die Beschwerde wird von der deutschen NKS akzeptiert, aber der mexikanischen NKS übertragen (OECD Watch 2004b). Eine mexikanische Delegation aus Gewerkschaftsvertretern, Rechtsexperten und Parlamentariern erörtern den Fall im Mai 2004 in Berlin und Brüssel mit Bundestagsabgeordneten, Vertretern der Europäischen Kommission und den deutschen und europäischen Gewerkschaften. Nach Intervention des mexikanischen Botschafters in Deutschland akzeptiert Continental ein Gespräch mit der Delegation am 14. Mai (Germanwatch 2004). Nach dreijährigem Streik gegen die widerrechtliche Schließung ihres Werkes durch Continental erreichen die Arbeiter im Januar 2005 ihre wichtigsten Ziele: die Wiedereröffnung des Werkes und den Erhalt ihrer Arbeitsplätze (Germanwatch/Fian 2005).
<b>Employees Union of Bayer Philippines (EUBP)</b>	Bayer Philippines richtet eine eigene Betriebsgewerkschaft ein, um die EUBP zu ersetzen und die Arbeiter davon abzuhalten, sich selbst zu organisieren. Bayer Philippines bezeichnet den Sachverhalt als einen innergewerkschaftlichen Konflikt.	Juli 2003	DGB	<b>Offen</b> (TUAC 2004: 15)
<b>Bayer AG</b>	Kinderarbeit	Oktober 2004	Germanwatch; Koordination gegen Bayer-Gefahren; Global March Against Child Labour – deutsche Sektion	<b>Offen</b> (Germanwatch 2005)

## 9 Zusammenfassung und Empfehlungen

Ausgehend von den verschiedenen Typen von Selbstregulierung, wie sie Haugler (2003) beschreibt, lassen sich die OECD-Leitsätze als Mischform von Co-Regulierung und Multistakeholder-Regulierung beschreiben. Diese Einbindung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in die Ausarbeitung und Durchsetzung verleiht diesem Instrument ein besonderes Potenzial. Zwar ist es, wie andere Verhaltenskodizes, für die Privatwirtschaft freiwillig, aber durch die Verantwortung der Regierungen, und die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure ist es im Prinzip leistungsfähiger als andere *soft law*-Instrumente.

Wie nutzen deutsche zivilgesellschaftliche Akteure das Instrument?

Auffallend ist, dass nur eine kleine Gruppe von deutschen NRO dieses Instrument aktiv einsetzt und auch nur eine vergleichsweise kleine Gruppe der Akteure überhaupt Kenntnis von den Leitsätzen hat. Insgesamt ist ein eher mangelhafter Kenntnisstand festzustellen. Dies liegt vermutlich nicht nur an den befragten NRO, sondern auch am allgemeinen Umgang mit diesem Instrument.

Nach Auffassung der Befragten werden die Leitsätze nicht – wie dies beim *Global Compact* der Fall ist – von der Privatwirtschaft selbst (zumindest verbal) unterstützt oder vorangetrieben. Der Grund hierfür könnte sein, dass diese sich nicht so gut für eine positive Vermarktungsstrategie eignen wie der Pakt der Vereinten Nationen. Mit den Kontaktstellen existiert in gewisser Weise eine Sanktionsstelle, das heißt die Leitsätze werden stärker als der *Global Compact* negativ belegt, was für die Privatwirtschaft „unangenehm“ sein dürfte. Zudem kommen das BMWA und die dort angesiedelte Kontaktstelle – aus der Sicht der meisten Befragten – ihrer Informationspflicht über die Leitsätze bisher nur unzureichend nach.

Um die Leitsätze zu einem wirksamen Instrument zu entwickeln, müssten sie in den NRO-Netzwerken zunächst einem *mainstreaming* unterzogen werden. Und das kann nur durch die Zivilgesellschaft, beispielsweise KodexWatch, selbst geschehen.

Die Befragung deckt eine inhaltlich begründete Skepsis zivilgesellschaftlicher Akteure auf, die auch von Gewerkschaftsvertretern und -vertreterinnen geäußert wurde. Sie bezieht sich vor allem auf die Arbeit der NKS und die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure. Viele bezweifeln, dass die im Prinzip hierarchischen Strukturen eine gleichberechtigte Einbindung der Zivilgesellschaft bei Beschwerden ermöglichen. Diese Zweifel werden geschürt durch das bestehende Informationsmonopol des Ministeriums sowie durch die beanspruchte Definitions- und Interpretationshoheit durch CIME und die deutsche Kontaktstelle. Aber auch die Forderung nach Vertraulichkeit bei Beschwerdefällen verstärkt die Bedenken, ob die Zivilgesellschaft durch ihre Mitarbeit in der NKS wirklich dazu beitragen kann, die Leitsätze entsprechend ihrer grundsätzlichen Ziele durchzusetzen. Im Grunde wird hier – wie bei anderen Multistakeholder-Prozessen – die Frage aufgeworfen, ob die Kooperation der Problemlösung dient. D. h. bewirkt sie, dass Unternehmen bei ihren Geschäften in Ländern des Südens international anerkannte Standards einhalten? Oder dient die Einbindung von NRO vor allem der Legitimation des Prozesses, ohne dass tatsächliche Einflussmöglichkeiten bestehen? Diese Zweifel entstehen zunehmend auch in anderen Prozessen, beispielsweise verschiedenen Runden Tischen. Sie sollten von zivilgesellschaftlicher Seite eingehend erörtert werden, um zur Mitarbeit in solchen Multistakeholder-Prozessen eine eindeutige Haltung und klare Forderungen entwickeln zu können.

Auch wenn diese Vorbehalte schwerwiegend sind, so erwägen NRO in Deutschland dennoch weiterhin Beschwerden bei der nationale Kontaktstelle einzureichen. In den Interviews wurden einige mögliche Fälle genannt, die sich aber zum Zeitpunkt der Befragung noch im Beratungsstadium befanden. Möglicherweise kann eine umfassendere Auswertung der bisher bei der deutschen und bei anderen Kontaktstellen eingereichten Beschwerden nützlich sein, um zukünftig

erfolgreicher zu sein. Insbesondere sollten die Argumente gegen den so genannten *investment nexus* inhaltlich stärker unter zivilgesellschaftlichen Organisationen diskutiert werden. Des Weiteren sollten die abweichenden Vorgehensweisen unterschiedlicher NKS bei ähnlich gelagerten Fällen systematisch ausgewertet werden, um sie in Diskussionen mit CIME und der deutschen NKS zu verwenden.

## Literatur

- Chahoud, Tatjana (2001): *Der „Global Compact“ und die „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ als globale Instrumente zur Förderung der Unternehmensverantwortung*, DIE, Bonn, Quelle: [http://www.bpb.de/veranstaltungen/html/body\\_globalisierung\\_chahoud.html](http://www.bpb.de/veranstaltungen/html/body_globalisierung_chahoud.html), gelesen am 15.12.2004.
- Christlichen Initiative Romero (Hrsg.) (1996): *„Totschicke“ Kleidung – Zu welchem Preis?* Münster.
- Dachverband der Kritischen Aktionärinnen und Aktionäre (2003): *„Saubere“ Kleidung durch gerechte Arbeitsbedingungen*. Hauptversammlung der Adidas-Salomon AG am 08. Mai 2003, Quelle: <http://www.kritischeaktionaeere.de/Konzernkritik/Adidas/Adidas2003/adidas2003.html>, gelesen am 17.01.2005.
- Erklärung von Bern (2004): *The Public Eye on Davos 2004*, Quelle: [http://www.evb.ch/index.cfm?page\\_id=1846](http://www.evb.ch/index.cfm?page_id=1846), gelesen am 15.1.2005.
- FIAN (2004): *Continental hat gegen mexikanisches Recht verstoßen*, Pressemitteilung, 12.05.2004, Quelle: <http://www.fian.de/fian/index.php?option=content&task=view&id=229&Itemid=79>, gelesen am 17.01.2005.
- FIAN/Gemanwatch (2005): *Streit um Continental-Werk in Mexiko erfolgreich gelöst*. Arbeiter erobern nach drei Jahren Streik ihre Arbeitsplätze zurück, Gemeinsame Pressemitteilung, Berlin/Herne 18.1.05, Quelle: [www.germanwatch.de](http://www.germanwatch.de), gelesen am 31.01.2005.
- Fuchs, Peter (2000): Codes of Conduct – neue Handlungsoption zur Re-Regulierung transnationaler Konzerne „von unten“? In: Dörrenbächer, Ch./Plehwe, D. (Hrsg.): *Grenzenlose Kontrolle? Organisatorischer Wandel und politische Macht multinationaler Unternehmen*, Berlin, S. 286-307.
- Gaag van der, Pieter (2004): Internationale Rahmenbedingungen für die soziale und ökologische Verantwortung von Unternehmen. In: Brühl, Tanja u. a. (Hrsg.): *Unternehmen in der Weltpolitik. Politiknetzwerke, Unternehmensregeln und die Zukunft des Multilateralismus*, Bonn, S. 164-185.
- Germanwatch (2004): *Continental hat gegen mexikanisches Recht verstoßen*. Mexikanischer Parlamentarier spricht unrechtmäßige Werksschließung auf Continental-Hauptversammlung an, Pressemitteilung, Berlin/Herne/Köln 12.05.2004, Quelle: [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org), gelesen am 31.01.2005.
- Germanwatch (2005): *Bayer AG – Beschwerde gegen den Konzern wegen Kinderarbeit in Indien*, Quelle: <http://www.germanwatch.org>, gelesen am 11.02.2005.
- Greenpeace (2004): *WestLB-Kredit stoppen*. Informationen zu der von Greenpeace eingelegten Beschwerde gegen die WestLB, 16.08.2004, Quelle: <http://www.greenpeace.org/deutschland/?page=/deutschland/fakten/wald/west-lb/die-oecd-leitsaetze>, gelesen am 17. 01.2005.
- Hamm, Brigitte (2004): *Maßnahmen zur Stärkung von Corporate Social Responsibility (CSR) in der Entwicklungszusammenarbeit europäischer Institutionen und ausgewählter europäischer Geberländer*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Haufler, Virginia (2003): *Globalization and Industry Self-regulation*. In: Miles Kahler und David A. Lake (Hrsg.): *Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition*, Oxfordshire.
- Kommission der Europäischen Union (EU) (2002): *Mitteilung der Kommission betreffend die soziale Verantwortung der Unternehmen: ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung*, KOM (2002) 347 endgültig, Brüssel, Quelle: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social/csr/csr2002\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social/csr/csr2002_de.pdf), gelesen am 18.01.2005.

- Müller, Michael (2003): *Die Zukunft selbst in die Hand nehmen*. Attac – eine Bewegung gegen den Washington-Konsensus und die Rotlichtzonen des Kapitals. Quelle: <http://www.mueller-mdb.de/TexteMM/0203Atta.html>, gelesen am 12.01.2005.
- OECD Watch (2004): *Newsletter*, October 2004, Quelle: <http://www.foe.org/oecdguidelines/OECD-WatchNewsletterOct04.pdf>, gelesen am 17.01.2005.
- OECD Watch (2004b): *OECD Watch- Review of National Contact Points and update of NCP cases filed by NGOs*, No. 2, Quelle: [http://www.ausncp.gov.au/content/docs/183\\_205\\_20030620\\_OECD-watch.pdf](http://www.ausncp.gov.au/content/docs/183_205_20030620_OECD-watch.pdf), gelesen am 31.01.2005.
- Oldenziel, Joris (2000): *The 2000 Review of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: A New Code of Conduct*, Amsterdam.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2000): *Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*, Revision 2000, Quelle: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf>, gelesen am 18.01.2005.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2002): *OECD Guidelines for Multinational Enterprises: 2002 Annual Meeting of the National Contact Points*. Report by the Chair, Meeting held on 18 June 2002.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2004): *Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. Encouraging the Contribution of Business to the Environment, Paris.
- Organization for Economic Co-operation and Development OECD (2004b): *Review of National Contact Points for the OECD Guidelines & update of NKS cases filed by NGOs – for the period June 2003 – June 2004*, Quelle: [http://www.oecd.org/document/60/0,2340,en\\_2649\\_34889\\_1933116\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/60/0,2340,en_2649_34889_1933116_1_1_1_1,00.html), gelesen am 17.01.2005.
- TUAC (2004): *Internal Analysis of Treatment of Cases Raised by Trade Unions with National Contact Points*, Bayer Philippines, Quelle: <http://www.tuac.org/statemen/communiq/listofcasesOct04WithAnnexes.pdf>, gelesen am 17.01.2005.
- United Nations (2001): *Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo*, UN Doc. S/2001/357.
- Urgewald/ WEED/ Germanwatch/ BUND (2003): *Nichtregierungsorganisationen reichen Beschwerde gegen BP ein. Kaspisches Ölpipelineprojekt verletzt OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*, Gemeinsame Pressemitteilung, Paris/Berlin, 29.04.2003, Quelle: [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org), gelesen am 17.01.2005.
- Wick, Ingeborg/Wötzel, Uwe (2004): *Outcome of OECD complaint case of German Clean Clothes Campaign against adidas disappointing* – Statement of the German Clean Clothes Campaign, Wuppertal.

## Summary

The **OECD Guidelines for Multinational Enterprises** are considered to be one of the stronger existing codes of conduct. One reason for this is that governments of OECD countries commit themselves to strengthen and implement the guidelines. In each OECD state so-called *National Contact Points* (NCPs) have been installed with the task to inform about the guidelines and to receive and negotiate complaints.

This study was financed by the Friedrich-Ebert-Stiftung, Brot fuer die Welt (Bread for the World) and Misereor. Its aim is to support German civil society organizations that work mainly in the fields of development, ecology and human rights and German trade unions in networking to make the guidelines a stronger tool to be used in their effort to hold especially transnational corporations accountable and to strengthen corporate social responsibility. The study is based on telephone interviews with an open questionnaire among 150 German NGOs, the major political foundations and five trade unions.

These are major findings:

- The **OECD Guidelines for Multinational Enterprises** are not well known among German NGOs, but there is a strong interest to further get informed and possibly involved in the work with the guidelines.
- Among those who know this instrument, advantages and disadvantages are more or less balanced.
- Among the political foundations there exist differentiated views towards and experience with the guidelines. These reach from distance, critical support to active work with the guidelines.
- One basic objection of NGOs refers to their limited influence given the lack of transparency, the hierarchical set-up of the NCPs as in situations and discussions of conflict the NCPs claim an interpretative authority of the guidelines. Both civil society organizations and trade unions question the will of governments to really use the guidelines to hold companies accountable.

## Anhang 1: Anschreiben

Duisburg, 23.04.2003

### Befragung zu den OECD-Leitsätzen

Sehr geehrte Damen und Herren,  
liebe Kolleginnen und Kollegen,

auf Initiative der Arbeitsgruppe Wirtschaft und Menschenrechte beim Forum Menschenrechte führe ich am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) in den kommenden Wochen eine telephonische Befragung bei zivilgesellschaftlichen AkteurInnen durch. Ziel ist es, über die Leitsätze zu informieren und die Einreichung von möglichen Beschwerdefällen bei der deutschen nationalen Kontaktstelle zu erleichtern.

Außer mir beteiligen sich Jan Hanrath und André Soßdorf an der Befragung. Wir beginnen nächste Woche mit der Befragung und hoffen sehr auf Ihre aktive Unterstützung.

Mit freundlichen Grüßen

(Dr. Brigitte Hamm)

## Anhang 2: Fragebogen

Datum:

Uhrzeit:

Name des Interviewers:

Name / Adresse der Kontaktorganisation (evt. Nachfragen):

Aufgabenbereich der NRO:

Bestehen Kontakte in den Süden?

Name der Kontaktperson:

Aufgabenbereich der Kontaktperson:

### 1. Einführung und Vorstellung des Projektes:

1. Guten Tag. Mein Name ist ...
2. Wir führen zur Zeit am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) in Duisburg eine Recherche durch, um zu ermitteln, ob die OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen von zivilgesellschaftlichen Organisationen genutzt werden.  
Diese Leitsätze sind eine Art Verhaltenskodex, um multi- oder transnationale Konzerne bei ihren Geschäften in Ländern des Südens auf Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards zu verpflichten. Dabei sind die Leitsätze – wie andere Verhaltenskodizes auch – für die Unternehmen freiwillig. Sie unterscheiden sich aber von anderen Kodizes, weil die Regierungen der OECD-Länder sich verpflichtet haben, für deren Einhaltung aktiv zu werden. Für mögliche Beschwerdefälle wurden nationale Kontaktstellen eingerichtet. In Deutschland ist sie beim BMWA angesiedelt.
3. Sind Sie damit einverstanden, dass wir das Gespräch aufnehmen? Dies würde uns die Auswertung erleichtern.

---

#### **Infoblock Projekt**

Die Recherche beruht auf einer Initiative der **AG Wirtschaft und Menschenrechte im Forum Menschenrechte**.

- **Ziele:**
  - a) Aufarbeitung von relevanten Informationen und Kontakten
  - b) Herstellung einer Vernetzung möglicher Beschwerdeführer
- **Das Projekt wird von** der Friedrich-Ebert-Stiftung, Misereor und Brot für die Welt **finanziert**
- **Die Recherche mündet in einen schriftlichen Bericht**, der eine Art Datenpool mit Kontakten (Organisationen, Personen, Institutionen) und möglichen Fällen darstellen soll.
- **Der Bericht** wird allen in diesem Feld tätigen gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure und Akteurinnen zur Verfügung gestellt.

### 2. Erfahrungen mit den OECD Leitsätzen

#### **Infoblock Leitsätze**

- Die OECD ist eine der wichtigsten der führenden Industrieländer und versteht sich selbst als Motor der weltweiten Wirtschaft und Entwicklung
- Seit 2000 liegt eine revidierte Version der OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen vor
- Die Leitsätze sind ein Verhaltenskodex für die Unternehmen der Mitgliedsländer, gerade auch in den Ländern des Südens

- Sie thematisieren vor allen Menschenrechts-, Sozial- und Umweltstandards.
- Die OECD LS sind dabei für die Unternehmen freiwillig und unverbindlich!
- Für die Einhaltung der Leitsätze werden nationale Kontaktstellen eingerichtet, bei der auch NRO Beschwerden über eventuelle Verstöße gegen die LS einreichen können

1. *Haben Sie schon einmal*

- von den OECD Leitsätzen für multinationale Unternehmen gehört, falls ja, woher stammen ihre Informationen? Wie würden Sie den Stand ihrer Informationen beschreiben?*
- falls ja: Haben Sie sich eingehender mit den Leitsätzen bekannt?*
- Und bereits Erfahrungen mit den Leitsätzen gesammelt?* Ja: NEIN:

2.1. *Könnten Sie sich vorstellen, dass die LS Ihnen bei ihrer Arbeit nützlich sein könnten?* Ja: NEIN:

**>Infoblock LS<**

- 2.2. *Kennen Sie andere Organisationen für die die Leitsätze relevant sein könnten?*
- 2.4 *Wir haben eine kurze Infomail vorbereitet, die nützliche Links zu den Leitsätzen beinhaltet. Sollen wir Ihnen diese Email zusenden?*

Für Alle:

- 2.5 *In welchem Tätigkeitsbereich arbeiten Sie?*
- 2.6. *In welchem Tätigkeitsfeld arbeiten Sie?*
- 2.7. *Existieren im Rahmen ihrer Arbeit Bezugspunkte zu multinationalen Unternehmen?*

> Wir danken Ihnen für dieses Gespräch

**3. Fragen zu möglichen Fällen**

Der Erfolg der OECD LS hängt wesentlich davon ab, dass Beschwerdefälle bei den NKS eingereicht werden.

- 3a. *Haben Sie schon einmal von Beschwerden gehört gegen die Leitsätze gehört?*
- 3b. *Oder haben Sie schon eine Beschwerde wegen eines Bruchs der Leitsätze selbst eingereicht?*
- 3c. *Kennen Sie mögliche Fälle?* Ja: NEIN:

- 3.2. *Kennen Sie andere Organisationen für die die Leitsätze relevant sein könnten?*
- 3.3. *Möchten Sie über die Ergebnisse unserer Umfrage informiert werden?*
- 3.4 *Wir haben eine kurze Infomail vorbereitet, die nützliche Links zu den Leitsätzen beinhaltet. Sollen wir Ihnen diese Email zusenden?*

> Wir danken Ihnen für dieses Gespräch

**Um welchen Fall handelt es sich?**

1. *Wo findet der Verstoß statt?*
2. *Welches Unternehmen ist beteiligt/beschuldigt?*
3. *Gibt es beteiligte Subunternehmen? (Supply Chain Problematik)*
4. *Gegen welchen Inhalt der OECD-Richtlinien wurde genau verstoßen?*
5. *Wer sind die Leidtragenden?*
6. *In welchem Zeitraum fand oder findet der Verstoß statt?*

**Wird an dem Fall bereits gearbeitet?**

7. *Wurde bereits etwas unternommen? (vor Ort, regional, oder von außen)*
8. *a. Ist ihre Organisation beteiligt?*  
*b. Sind andere Organisationen/NGOs sind beteiligt?*
9. *Bestehen Kontakte zu Aktivisten in der Region?*
10. *Wie wurde vorgegangen?*
11. *Wurde der Verstoß bereits in der Presse veröffentlicht?*

**Wird überlegt den Fall bei einer NKS einzureichen? > Falls Nein: Frage 17**

12. *a. Ist ihre Organisation beteiligt?*  
*b. Sind andere Organisationen/NGOs sind beteiligt?*
13. *Wie wurde vorgegangen?*
14. *Gibt es hier in Deutschland oder anderen OECD Mitgliedsländern Kontakte zu NGOs bezüglich des Verstoßes?*
15. *Kann von einer Kooperation des Beschuldigten ausgegangen werden? (Erfolgsaussichten)*
16. *Über welche Kapazitäten verfügen sie zur Bearbeitung des Falles?*
17. *Wurden alternative Ansätze zu den LS versucht? Wenn Ja: Warum? und Welche?*

**4. Bewertung der Leitsätze**

Abschließend möchten wir Sie gerne um eine kurze Beurteilung der LS bitten.

- 4.1 *Sind die Leitsätze ein sinnvolles Instrument (für ihre NRO)?*
  - 4.2 *Was sind ihrer Meinung nach die Vorteile der Leitsätze?*
  - 4.3 *Was sind ihrer Meinung nach die Nachteile der Leitsätze?*
  - 4.4 *Welchem Aspekt muss deutlich mehr Gewicht beigemessen werden?*
  - 4.5 *Wie beurteilen Sie die Arbeit der Nationalen Kontaktstellen?*
  - 4.6 *Kann und will ihre NRO die Leitsätze in der Zukunft nutzen?*
  - 4.7 *Gibt es eine gute Alternative zu den Leitsätzen?*
1. *Kennen Sie andere Organisationen für die die LS relevant sein könnten?*
  2. *Könnten Sie sich vorstellen in einem gemeinsamen Netzwerk zur Thematik eingebunden zu sein?*
  3. *Ist Ihnen das NRO Netzwerk zu den Leitsätzen bekannt?*

**>Infoblock NRO Netzwerk<**

- Von der deutschen Kontaktstelle wurde im Januar 2002 ein Arbeitskreis eingerichtet, in dem die Vertreter und Vertreterinnen der Sozialpartner, der Ressorts und auch drei Personen aus NRO-Netzwerken zusammenarbeiten
  - Aufgabe des Arbeitskreises ist es u.a. über eingegangene Beschwerdefälle zu beraten.
  - Die drei NRO-Sprechern und -Sprecherinnen werden unterstützt und durch ein loses NRO-Netzwerk zu den OECD-Leitsätzen, dem sie sich gegenüber auch rechenschaftspflichtig fühlen.
  - Das Netzwerk trifft sich ca. zweimal im Jahr, weitere teilnehmende Organisationen sind er wünscht.
  - Das Netzwerk wird koordiniert von Germanwatch.
4. Wir haben eine kurze Infomail vorbereitet, die nützliche Links zu den Leitsätzen beinhaltet.  
*Sollen wir Ihnen diese Email zusenden?*
  5. *Möchten Sie über die Ergebnisse unserer Umfrage informiert werden?*



