

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines a world map.

Update oder Upgrade?

Eine Bilanz zur Revision der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

BRITTA UTZ
Juni 2011

- Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind ein Verhaltenskodex für weltweit verantwortliches Handeln von Unternehmen, zu dessen Umsetzung sich 42 Regierungen verpflichtet haben. Am 25. Mai 2011 wurde eine neue Fassung der Leitsätze verabschiedet.
- Die Empfehlungen für gute Geschäftspraktiken in den Leitsätzen gelten nun für alle Unternehmen und unterstreichen die Verantwortung für die Zulieferkette. Das Prinzip der Sorgfaltspflicht für Unternehmen sowie ein Kapitel zur menschenrechtlichen Verantwortung des Privatsektors stellen konzeptionell wichtige Zugewinne dar.
- Positive Veränderungen gab es zudem hinsichtlich der Umsetzungsverfahren der Leitsätze über nationale Kontaktstellen und ein Beschwerde- und Schlichtungsverfahren. Jedoch wurden wichtige Bestimmungen zur effektiveren Umsetzung der Leitsätze nur in unzureichendem Maße verankert. Diese verpasste Chance wiegt schwer, da Regeln für Unternehmen nur mit effektiven Maßnahmen zur Umsetzung und ausreichenden Anreizstrukturen zur Regeleinhaltung Einfluss entfalten können.
- Daher ist an den politischen Willen der Teilnehmerländer zu appellieren, die Durchsetzungskraft der Leitsätze über nationale Politiken weiter zu stärken. In Deutschland sollte die Struktur und Arbeitsweise der nationalen Kontaktstelle überprüft und verbessert werden. Einen wirksamen Anreiz zur Regeleinhaltung stellt die Kopplung der Außenwirtschaftsförderung an die Einhaltung der Leitsätze dar. Die Bundesregierung sollte sich für eine stärkere Bekanntmachung sowie Verbreitung des Regelwerks auf weitere Teilnehmerländer einsetzen.



Inhalt

1. Einleitung	2
2. Der Reformbedarf der OECD-Leitsätze	2
3. Der Verhandlungsprozess im Überblick	4
4. Exaktere Orientierungshilfe für gutes Unternehmensverhalten	4
4.1 Die Ausweitung des Geltungsbereichs – Sorgfaltspflicht als Kern der Unternehmensverantwortung	5
4.2 Die Verantwortung für Menschenrechte und tragfähige Arbeitsbeziehungen	6
4.3 Erweiterte Erwartungen im Bereich Verbraucherschutz, Offenlegung von Informationen, Umweltschutz- und Steuerfragen sowie Korruptionsbekämpfung	7
5. Das Umsetzungsverfahren – »Herzstück« der Leitsätze	8
5.1 Neue Handlungsanleitung für nationale Kontaktstellen, neue Förderagenda der OECD	8
5.2 Stärken und Schwächen des revidierten Umsetzungsverfahrens	9
6. Schlussbewertung und Handlungsempfehlungen	11
Literatur	14

1. Einleitung

In den vergangenen Wochen und Monaten stand das Thema der sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen sehr weit oben auf der internationalen Agenda. Sowohl die Vereinten Nationen (UN) als auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) beschäftigten sich intensiv mit den Auswirkungen der grenzüberschreitenden Aktivitäten von Unternehmen sowie den bestehenden Regulierungslücken in diesem Bereich und haben ihre Ansätze zur Förderung einer globalen Unternehmensverantwortung weiterentwickelt.

Am 16. Juni 2011 verabschiedete der UN-Menschenrechtsrat neue Leitgrundsätze für die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen (Guiding Principles for Business and Human Rights), die der UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte in den vergangenen sechs Jahren seines Mandats erarbeitet hatte. Diese Leitprinzipien sollen zur Umsetzung des zuvor bereits vom Menschenrechtsrat angenommenen UN-Referenzrahmens »*Protect, Respect, Remedy*« beitragen, der sowohl die staatliche Schutzpflicht und die Unternehmensverantwortung für Menschenrechte als auch den Zugang von Opfern von Unternehmensaktivitäten zu Wiedergutmachung thematisiert.

Anlässlich ihrer 50-Jahr-Feier hatte die OECD schon einige Wochen zuvor, am 25. Mai 2011, ihre überarbeiteten Leitsätze für multinationale Unternehmen in Paris vorgestellt (OECD 2011a). Diese enthalten die gemeinsamen Empfehlungen der gegenwärtig 42 Unterzeichnerstaaten für gute unternehmerische Praxis und richten sich an alle multinationalen Unternehmen, die in oder von den Teilnehmerländern aus operieren. Die Prinzipien und Standards in den Leitsätzen umfassen die Bereiche Arbeits- und Sozialstandards, Menschenrechte, Umwelt, Verbraucherinteressen, Transparenz, Korruptionsbekämpfung, Wettbewerb und Besteuerung sowie Wissens- und Technologietransfer.

Aufgrund der Beteiligung der Regierungen an diesem für Unternehmen freiwilligen Instrument wird den OECD-Leitsätzen im Vergleich zu anderen Initiativen für Unternehmensverantwortung ein hoher normativer Verpflichtungscharakter zugeschrieben. Zudem sehen die Leitsätze eine Überwachung der Einhaltung durch ein Umsetzungs- und Beschwerdeverfahren vor, das sowohl

staatliche nationale Kontaktstellen als auch gesellschaftliche Akteure einbindet. Dementsprechend bieten die Leitsätze für die Betroffenen von Unternehmensaktivitäten eine der wenigen Möglichkeiten, eine außergerichtliche Individualbeschwerde gegen diese Unternehmen zu führen. In Bezug auf strittiges Unternehmensverhalten sind die Kontaktstellen angehalten, ein Vermittlungs- und Schlichtungsverfahren zwischen den beteiligten Parteien einzuleiten.

Das Potential dieses auf multilateraler Ebene vereinbarten und einzigartigen Beschwerdeverfahrens für den Opferschutz kann – trotz aller Ernüchterung in der Praxis der vergangenen zehn Jahre – nicht hoch genug eingeschätzt werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich der UN-Menschenrechtsrat zur Implementierung des UN-Rahmenwerks und der Guiding Principles for Business and Human Rights für eine Arbeitsgruppe ohne Mandat zur Behandlung von individuellen Eingaben entschieden hat (HRW 2011).

Dieser Beitrag untersucht die Leitsätze in ihrer Neufassung von 2011 und ihren Beitrag zur Förderung einer verantwortungsvollen grenzüberschreitenden Unternehmenstätigkeit. Dabei werden sowohl der Verhandlungsverlauf als auch die wesentlichen Ergebnisse der Revision des Regelwerks hinsichtlich seiner inhaltlichen Bestimmungen und Umsetzungsverfahren analysiert sowie die Bezüge zu den parallel entwickelten Arbeitsansätzen des UN-Sonderbeauftragten John Ruggie herausgestellt. Abschließend werden die Herausforderungen und Handlungsempfehlungen skizziert, die bei einer zukunftsweisenden Anwendung des Instruments zu beachten sind.

2. Der Reformbedarf der Leitsätze

Bislang wurden die bereits 1976 von der OECD verabschiedeten Leitsätze fünf Mal überarbeitet. Zuletzt einigten sich die Teilnehmerländer (neben den 34 OECD-Mitgliedstaaten auch Ägypten, Argentinien, Brasilien, Lettland, Litauen, Marokko, Peru und Rumänien) im Mai 2010 darauf, eine Neufassung des Regelwerks zu verhandeln. Um die Relevanz des Instruments und seine führende Rolle bei der Förderung einer verantwortlichen Unternehmensführung weiterhin zu gewährleisten, war ein »*Update*« der Leitsätze seit der letzten Revision im Jahr 2000 notwendig geworden.

Konsens bestand darüber, dass das Instrument nicht nur die in den vergangenen zehn Jahren neu entwickelten Referenzstandards für Unternehmen integrieren sollte, sondern ebenfalls Antworten auf aktuelle Herausforderungen wie den Klimaschutz oder die sich wandelnden Produktions-, Investitions- und Konsummuster der Weltwirtschaft geben müsse. Darüber hinaus waren die Forderungen nach einer Überarbeitung der Leitsätze von den Erfahrungen mit der vergangenen Wirtschafts- und Finanzkrise geprägt, deren Folgen die Notwendigkeit eines effektiven globalen Ordnungsrahmens sowie ethischer Standards für verantwortungsvolles Wirtschaften aufgezeigt hatten.

Ein wesentlicher Grund für den zunehmend lauter gewordenen Ruf nach einer gründlichen Überarbeitung des Regelwerks lag aber auch darin, dass die Arbeit der Kontaktstellen im Umgang mit Beschwerden innerhalb der unterschiedlichen Teilnehmerländer stark variierte und zahlreiche Inkonsistenzen in der praktischen Auslegung aufwies. Die teilnehmenden Staaten waren daher übereingekommen, dass es zur erhöhten Wirksamkeit der Leitsätze besserer Anleitungen für das Verhalten und die Aktivitäten der nationalen Kontaktstellen bedürfe (OECD 2010a).

Insbesondere die Arbeit der Kontaktstellen im Falle von Beschwerden wurde bislang als wenig überzeugend angesehen. So zogen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Gewerkschaften, die im Zeitraum zwischen 2001 und 2010 insgesamt 213 Fälle strittigen Unternehmensverhaltens zur Klärung bei den nationalen Kontaktstellen eingereicht hatten, eine gemischte bis kritische Bilanz des Schlichtungsverfahrens.

Neben einigen Erfolgsmeldungen bei der Konfliktlösung wurde besonders bemängelt, dass die Kontaktstellen bei Eingaben gänzlich untätig blieben oder ihren Verpflichtungen hinsichtlich Zugänglichkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht in vielen Fällen nicht nachgekommen waren. So wurden Beschwerden beispielsweise ohne Begründung abgelehnt oder unverhältnismäßig lange bearbeitet. Weitere Kritikpunkte umfassten die beschränkten Auswirkungen der Aktivitäten auf die Konfliktlösung sowie die zu zaghafte Nutzung der Möglichkeit, strittiges Unternehmensverhalten in einer öffentlichen Abschlusserklärung formal zu bewerten. Kritisch wurden die Leitsätze auch deshalb gesehen, weil sie in erster Linie empfehlenden Charakter haben und keine Konsequenzen bei der Feststellung von Verstößen vorsehen (OECD Watch 2010).

Auch John Ruggie, der UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte verwies mehrfach auf den Reformbedarf der Leitsätze. Seiner Ansicht nach ist vor allem die seit 2003 vorherrschende Praxis, den Geltungsbereich der Leitsätze ausschließlich auf grenzüberschreitende Investitionstätigkeiten (*Investment Nexus*) zu begrenzen, und damit u. a. die Ablehnung von ungefähr 40 % der vorgebrachten Fälle zu begründen, äußerst problematisch. Darüber hinaus sah Ruggie sowohl hinsichtlich der Verankerung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen als auch bezüglich der Festsetzung von einheitlichen Mindeststandards zur Arbeitsweise der Kontaktstellen ein deutliches Verbesserungspotential. Insbesondere bei der institutionellen Verankerung dieser Streitschlichtungsgremien in den Ministerien bzw. Abteilungen für Wirtschaftsförderung und Außenhandel – wie beispielweise auch in Deutschland – verwies er auf einen potentiellen Interessenkonflikt (Ruggie 2010a).

In Bezug auf die deutsche Verhandlungsposition im Überarbeitungsprozess forderten die drei Oppositionsparteien die Bundesregierung im Deutschen Bundestag auf, sich für einen wirksamen Sanktionsmechanismus bei Verstößen einzusetzen sowie die Vergabe von staatlichen Exportkrediten an die Einhaltung der Leitsätze zu koppeln (Deutscher Bundestag 2010, 2011a/b).

Wirtschaftsverbände verwiesen darauf, dass die Überarbeitung der Leitsätze vor allem zu einer größeren Rechtssicherheit sowie zu einer klaren Abgrenzung zwischen den Dialogprozessen vor nationalen Kontaktstellen und den juristischen Verfahren beitragen müsse. Die Grundsätze des Regelwerks sollten weiterhin nur Investitionsgeschäfte betreffen. Grundsätzlich wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die Wirkung des Regelwerks in erster Linie durch die Verbreitung der Leitsätze erreicht werden könne, anstatt durch ihre inhaltliche Verschärfung. Zudem warnten die Verbände davor, die Leitsätze zu überfrachten und damit den künftigen Beitritt zusätzlicher Länder zu erschweren. Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen wurde die Ausweitung von Unterstützungs- und Beratungsangeboten gefordert, um die Anwendung der Leitsätze zu erleichtern (BDA 2010).

Die unterschiedlichen Forderungen aus Politik und Wirtschaft zeigen, dass die Ansprüche an die Novellierung der Leitsätze sowie der Handlungsdruck auf die beteilig-

ten Regierungen schon zu Beginn des Überarbeitungsprozesses beträchtlich waren. Hinsichtlich vieler Fragen konnten in den Verhandlungen Kompromisse erzielt werden, die in den nächsten Abschnitten analysiert und bewertet werden.

3. Der Verhandlungsprozess im Überblick

Der Überarbeitungsprozess war geprägt von einer großen Offenheit gegenüber den Beiträgen verschiedener nichtstaatlicher Akteure, internationaler Organisationen sowie Persönlichkeiten wie dem UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte. Sowohl die beiden beratenden Ausschüsse der Gewerkschaften (TUAC) und der Industrie- und Arbeitgeberverbände bei der OECD (BIAC) als auch das NGO-Netzwerk OECD Watch waren eng in die Konsultationen eingebunden. Insbesondere ist zu begrüßen, dass die Beziehungen des für die Leitsätze zuständigen OECD-Investitionsausschusses zu dem aus über 80 Organisationen bestehenden NGO-Netzwerk OECD Watch im neuen Text der Leitsätze formal institutionalisiert wurde.¹

Durch die Verabschiedung der *Terms of Reference* im Mai 2010 war der gesamte Verhandlungsprozess auf ein Jahr beschränkt – die Revision 2000 hatte noch zwei Jahre beansprucht –, sodass ein enormer Zeitdruck auf allen Beteiligten lastete. Dementsprechend klagten einige NGOs über die Prämisse »Tempo statt Qualität« sowie deren einschränkende Wirkung auf die Partizipation kleiner oder weniger gut organisierter Gruppen (AI 2011).

Selbst Roel Nieuwenkamp, der Vorsitzende der Arbeitsgruppe des Investitionsausschusses zur Revision der Leitsätze, bestätigte, dass einige zentrale Aspekte nicht ausreichend behandelt werden konnten. Dazu zählen beispielsweise so wichtige Themen wie die Klärung von Details zur Anwendung der Leitsätze auf Finanzinstitutionen oder die Diskussion der möglichen Rolle von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen bei der Umset-

1. Neben den Regierungen, TUAC und BIAC erhielt OECD Watch das Recht, einen Antrag auf Klärung und Interpretation der Leitsätze sowie zur Bewertung der Arbeitsweise einer nationalen Kontaktstelle beim Investitionsausschuss zu stellen. Dadurch wurde nicht nur dem Bedeutungszuwachs der NGOs als relevante *Stakeholder* sowie der konstruktiven Arbeit des Netzwerkes in den vergangenen Jahren Rechnung getragen, sondern auch die Beteiligungsrechte im Bereich Entwicklung und Wirtschaft bei der OECD auf den Stand der üblichen Praxis von internationalen Organisationen gebracht.

zung der Leitsätze.² Auch die Sammlung von Referenzdokumenten zu den Leitsätzen konnte innerhalb der 12 Monate nicht abgeschlossen werden (OECD 2011b).

Die OECD konnte ihren eigenen Ansprüchen in der Kürze der Zeit also nicht voll gerecht werden, sodass für den Investitionsausschuss viel Arbeit beim *follow-up* der Überarbeitung verbleibt. Darüber hinaus ist zu kritisieren, dass von offizieller Seite keine Anhörungen für die interessierte Öffentlichkeit organisiert wurden. Eine über die Expertenkreise hinausgehende Debatte zur Revision wäre wünschenswert gewesen – insbesondere um den Bekanntheitsgrad der Leitsätze zu steigern.

Positiv hervorzuheben ist jedoch die Integration von Nicht-Teilnehmerstaaten in den Verhandlungsprozess, da die Relevanz des Regelwerks mit seiner weiteren Verbreitung steht und fällt. Sechs Staaten – Costa Rica, Kolumbien, Jordanien, Serbien, Tunesien und die Ukraine – kündigten ihren Beitritt zur OECD-Investitionserklärung und damit auch zu den Leitsätzen an. Insbesondere aufstrebende Schwellenländer wie China, Indonesien, Indien, Russland, Saudi Arabien und Südafrika wurden gezielt in die Arbeitsgruppe des Investitionsausschusses zur Revision integriert, konnten bisher allerdings nicht zu einem Beitritt bewegt werden.

4. Exaktere Orientierungshilfe für gutes Unternehmensverhalten

Die Neufassung der Leitsätze erbrachte weitreichende Änderungen bezüglich der festgesetzten Standards und Prinzipien nachhaltigen Wirtschaftens. Die Überarbeitung der inhaltlichen Vorgaben ist insgesamt eine Erfolgsgeschichte, während die Teilnehmerstaaten hinsichtlich der Umsetzungsverfahren weit weniger mutig für weitreichende Veränderungen waren und hinter den Erwartungen der Zivilgesellschaft zurückblieben. Angesichts der Kräfteverhältnisse in den Verhandlungen stand für die Umsetzung der Leitsätze vor allem die politische Machbarkeit im Vordergrund, und weniger was zur effektiveren Anwendung des Instruments wünschenswert und erforderlich gewesen wäre.

2. In 35 der 42 Teilnehmerländer existieren Nationale Menschenrechtsinstitutionen, von denen auch einige ein Mandat zur Annahme von Beschwerden gegenüber Unternehmen besitzen. Daher wäre eine Erörterung sowohl von Synergien beim möglichen parallelen Umgang mit Fällen als auch bei der Öffentlichkeitsarbeit zu den Leitsätzen sinnvoll (ICC 2011).

4.1 Die Ausweitung des Geltungsbereichs der Leitsätze – Sorgfaltspflicht als Kern der Unternehmensverantwortung

Die ersten beiden Kapitel zu den »Begriffen und Grundsätzen« sowie zu den »Allgemeinen Grundsätzen« der Leitsätze zeigen, dass das Instrument für Unternehmen aus allen Sektoren gilt, so auch für Finanzinstitutionen.³ Dies kann als Korrektur der bisherigen Praxis verstanden werden, da einige Kontaktstellen Fälle mit Bezügen zu diesem Sektor von der Behandlung ausgeschlossen hatten (FIDH 2010). Während die Leitsätze in der Praxis bislang auf grenzüberschreitende Investitionstätigkeiten und investitionsähnliche Aktivitäten der Unternehmen beschränkt wurden, gelten sie nun für alle Geschäftsbeziehungen und unterstreichen die Verantwortung für die Zulieferkette.

Kern des neuen Verpflichtungskanons stellt die Verankerung einer gebührenden Sorgfaltspflicht für Unternehmen (*due diligence*) dar. Firmen sind nun dazu verpflichtet, Vorkehrungen zu treffen, durch die ihre Aktivitäten keine negativen Auswirkungen bezüglich der in den Leitsätzen behandelten Aspekte verursachen oder zu diesen beitragen.⁴ Potenziell negative Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit sind im Rahmen einer Risikoanalyse zu identifizieren und durch Prävention und Abhilfe anzugehen. Ferner sind bereits entstandene Schäden zu minimieren und entsprechende Wiedergutmachungsmaßnahmen zu ergreifen.

Von zentraler Bedeutung ist darüber hinaus, dass die verlangten Präventions- und Abhilfemaßnahmen sich nicht nur auf das Kerngeschäft der Unternehmen beziehen, sondern ebenfalls auf die Beziehungen zu Dritten, mit denen sie über ihre Beziehungen, Produkte oder Dienstleistungen in Verbindung stehen. Die Unternehmen sind dazu angehalten, ihre Einflussmöglichkeiten zu nutzen, um auf deren Verhalten einzuwirken, auch wenn sie selbst nicht direkt zu negativen Auswirkungen beigetragen haben.

3. Dieser Beitrag verzichtet auf die Unterscheidung zwischen den offiziellen Bestimmungen der Leitsätze und den beigefügten Erläuterungen zu den Inhalten und Umsetzungsverfahren und zieht beide Teile zur Interpretation des Sinngehalts der Vorgaben heran. Zum Rechtsstatus der Leitsätze sowie zur Bedeutung der Einbettung in ein umfassendes Paket von anderen Instrumenten, wie der OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen siehe Utz (2006).

4. Das Prinzip der Sorgfaltspflicht gilt für alle Themenkapitel der Leitsätze außer für die Bereiche Wissenschaft und Technik, Wettbewerb und Steuer. Für eine angemessene menschenrechtliche Risikoanalyse wurden über die allgemeinen Vorgaben hinaus spezifische Bestimmungen erarbeitet.

Die Intensität der verlangten Sorgfaltspflicht und die konkreten Schritte bei einem festgestellten Risiko werden allerdings an den Kontext der betreffenden Geschäftstätigkeit, die Größe des Unternehmens oder den Schweregrad der negativen Auswirkungen geknüpft. Zudem wird anerkannt, dass der Fähigkeit der Unternehmen, einen Einfluss auf das Verhalten ihrer Geschäftspartner auszuüben, in der Praxis Grenzen gesetzt sein können. Dennoch geben die Leitsätze im Vergleich zum früheren Text zahlreiche konstruktive Hinweise auf »angemessene Antworten« zu Risiken in der Zulieferkette.

Insgesamt bedeutet die Ausweitung der materiellen Reichweite der Leitsätze einen großen Schritt nach vorne, da das Instrument nun auch den existierenden Problembedarf im Bereich der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung aufgreift. Innerhalb der letzten Dekade sind die globalen Produktionsnetzwerke, Lieferketten und Handelsbeziehungen immer komplexer geworden, sodass eine klare Bestimmung oder formelle Trennung von Investitionsgeschäften und anderen Unternehmensaktivitäten kaum mehr vorzunehmen war. Zudem hätte der weitere faktische Ausschluss wichtiger Teilbereiche der Wirtschaftsbeziehungen die Leitsätze als Mediationstool für strittige Fragen gänzlich irrelevant erscheinen lassen.

Die Praxis seitens einiger Kontaktstellen, die Anwendung der Leitsätze auf einen Investitionsbezug und damit auf Fälle mit hinreichendem Einfluss der multinationalen Unternehmen auf die Geschäftspartner zu beschränken, war aus verschiedenen Gründen nicht mehr zeitgemäß und zuvor stets umstritten gewesen.

Erstens hatte die allgemeine Mitteilung des damaligen Investitionsausschusses von 2003, die den investiven Bezug als speziellen Anwendungskontext der Leitsätze festschrieb und sich dabei auf die Kopplung der Leitsätze mit der OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen berief, nie den Status einer offiziellen Klarstellung (*clarification*) zu den Leitsätzen; und zweitens wurde die Einschränkung stets nur selektiv angewandt – insbesondere die deutsche Kontaktstelle lehnte mehrere Fälle aufgrund eines fehlenden Investitionsbezuges ab. Gleichwohl haben andere Kontaktstellen – bspw. in Norwegen, Schweden oder Belgien – in der Vergangenheit jedoch Fälle zu Dienstleistungen, Handelsbeziehungen und Kreditfinanzierungen als relevant eingestuft und behandelt (OECD Watch 2010). Darüber hinaus entsprach die enge Interpretation

der Vorgaben in der Praxis nicht mehr dem *state of the art*, da insbesondere große multinationale Unternehmen in ihren firmeneigenen Kodizes die Verantwortung für die Zulieferkette bereits weitreichender auslegten.

Aus diesem Grund ist eine einheitliche Auslegung zur Reichweite der Leitsätze – wie jetzt über die Verankerung des Grundprinzips der Sorgfaltspflicht vorgenommen – zu begrüßen. Insbesondere mit Blick auf die Betroffenen von Unternehmensentscheidungen ist der Paradigmenwechsel hinsichtlich der empfohlenen Verantwortungsübernahme seitens der Unternehmen zu unterstützen – weg von der formalen »Einflussosphäre« einer Firma hin zur Konzentration auf potentielle und tatsächliche Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit oder den Beziehungen zu Dritten. Insgesamt stellt die proaktive Sorgfaltspflicht als neue Grundlage für verantwortliches unternehmerisches Handeln konzeptionell einen wichtigen Zugewinn dar.

Ebenso ist die Verankerung einer neuen Klausel zum qualifizierten Austausch von Unternehmen mit ihren Anspruchsgruppen (*Stakeholder engagement*) positiv hervorzuheben. Hierbei ist jedoch zu kritisieren, dass international bereits anerkannte Prinzipien wie »*Free, Prior and Informed Consent*«, nach welchem indigene Völker bei der Planung und Durchführung der sie betreffenden Vorhaben konsultiert werden müssen, keinen Eingang in das Regelwerk gefunden haben. Sicher bestand die Herausforderung der inhaltlichen Überarbeitung darin, den schmalen Grad zwischen zu pauschalen oder vagen Bestimmungen und einer zu detaillierten Regelung auszuloten. Dies ist in den meisten Bereichen auch gelungen. Allerdings ist nicht nachvollziehbar, warum die Teilnehmerländer der Leitsätze die Standardsetzung der multilateralen Entwicklungsbanken, die Kredite an die Privatwirtschaft vergeben, unterlaufen und einem kohärenten Rahmen internationaler Normen zuwiderhandeln: Die *Performance Standards* der International Finance Corporation (IFC) der Weltbank verankern klar das Prinzip des »*Free, Prior and Informed Consent*« für Indigene.

4.2 Die Verantwortung für Menschenrechte und tragfähige Arbeitsbeziehungen

Eines der Felder, auf denen die Leitsätze bisher zu vage geblieben waren, ist der Bereich der Menschenrechte. Hier stellt die Integration eines eigenständigen Kapi-

tels zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen einen großen Fortschritt dar. Das Kapitel definiert die Verantwortung von Unternehmen für alle Menschenrechte in sechs Abschnitten und orientiert sich dabei an den Arbeiten des UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte (Ruggie 2011).

Die Leitsätze halten Unternehmen dazu an, negative Menschenrechtsauswirkungen in Bezug auf ihr eigenes Handeln und die Beziehungen zu Dritten zu identifizieren, zu verhindern und zu lindern, begangene Verletzungen wieder gutzumachen sowie Rechenschaft über ihre Menschenrechtsperformance abzulegen.

Das Regelwerk schreibt den Respekt von menschenrechtlichen Standards unabhängig von der Fähigkeit oder dem Willen der Gastlandregierung vor – eine Verbindung, die der alte Text noch als Orientierungslinie gezogen hatte. Auch auf den möglichen Zielkonflikt zwischen nationalen Gesetzen und den Standards in den Leitsätzen wird nun eingegangen. Unternehmen sollen im Konfliktfall auf bestmögliche gesetzeskonforme Art und Weise auf die Einhaltung der internationalen Standards hinwirken. Als Standards werden die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der UN Zivil- und Sozialpakt sowie die ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 genannt. Abhängig vom Kontext sollten Unternehmen darüber hinaus den normativen Rahmen achten, den weitere UN-Standards zu Rechten von indigenen Völkern, Minderheiten, Wanderarbeitern, Behinderten, Frauen und Kindern aufspannen. Hinsichtlich bewaffneter Konflikte soll von den Unternehmen das humanitäre Völkerrecht geachtet werden.

Um die eigene Menschenrechtsverantwortung zu erfüllen, sollen Unternehmen eine Menschenrechtsstrategie (*policy commitment*) erarbeiten und umsetzen sowie angemessene Risikoanalysen (*due diligence*) zu menschenrechtlichen Auswirkungen durchführen. Wenn Firmen feststellen, dass sie für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, sollten sie für Untersuchung, Bestrafung und Wiedergutmachung (*remediation*) über legitime Prozesse sorgen. Hier verweisen die Leitsätze auf die Gerichte, staatlich-außerrechtliche Verfahren sowie unternehmenseigene oder gemeinsam mit Anspruchsgruppen verwaltete Beschwerde-mechanismen, für die Mindestanforderungen formuliert wurden.

Zu kritisieren ist jedoch, dass die Leitsätze nicht ausführen, wie genau Rechenschaft über den Umgang mit menschenrechtlichen Risikofaktoren abzulegen ist. Hier wäre ein Verweis auf entsprechende Berichtspflichten angemessen gewesen. NGOs gehen in ihrer Kritik noch einen Schritt weiter und beklagen, dass nicht ausbuchstabiert wurde, wie angemessene systematische menschenrechtliche Verträglichkeitsprüfungen (Human Rights Impact Assessments) durchzuführen seien (AI 2011). In Anbetracht zahlreicher Leitfäden und Instrumente unterschiedlicher Qualität zu diesem Bereich stellte die Konsolidierung bestehender Methoden hin zu einer Empfehlung der Staaten jedoch eine zu hohe Erwartung an den Überarbeitungsprozess dar. Wenn die Vorgaben zur Sorgfaltspflicht aber nicht rein appellativer Natur bleiben sollen, bildet diese »weiße Stelle« aber in der Tat eine große zukünftige Herausforderung für alle beteiligten Akteure.

Die Harmonisierung der Leitsätze mit dem auf UN-Ebene entwickelten Rahmenwerk und den Guidelines for Business and Human Rights machen die Erwartungen der Regierungen an den Privatsektor deutlicher und tragen so zu einem kohärenten internationalen Bezugsrahmen bei. Gleiches gilt für die Änderungen, die am Kapitel über die Arbeitsbeziehungen vorgenommen wurden. Dieses steht nun in Einklang mit den relevanten ILO-Instrumentarien wie der Dreigliedrigen Grundsatzserklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik in der Fassung von 2006.

Vor dem Hintergrund der Zunahme von Arbeitnehmerüberlassungen, prekären Arbeitsverhältnissen oder dem großen informellen Sektor in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern ist zu begrüßen, dass die Empfehlungen zu den Arbeitsbeziehungen nun für eine größere Vielfalt von Arbeitsverhältnissen gelten. Im Text der Leitsätze schlägt sich dies durch den Verweis auf die Rechte von Arbeitern (*workers*) und *individuals in an employment relationship* nieder – statt der zuvor aufgeführten Angestellten (*employees*).

Für die Interpretation der Vorgaben in den Leitsätzen wird nun generell auf die detaillierten ILO-Instrumente verwiesen, beispielsweise auf Kriterien, die einem Beschäftigungsverhältnis zu Grunde liegen. Sehr fortschrittlich ist auch die neue Vorgabe, dass Unternehmen bei ihren weltweiten Aktivitäten mindestens einen Lohn zahlen sollen, der die Grundbedürfnisse der Arbeiter

und ihrer Familien deckt. Hinsichtlich des Verbots von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf wurden ILO-Empfehlungen beispielsweise hinsichtlich HIV und AIDS in der Welt der Arbeit integriert.

4.3 Erweiterte Erwartungen im Bereich Verbraucherschutz, Offenlegung von Informationen, Umweltschutz- und Steuerfragen sowie Korruptionsbekämpfung

Weitere Kapitel der Leitsätze wurden technisch aktualisiert und punktuell erweitert.⁵ Erstens wurde als Antwort auf die zunehmende Bedeutung des Internets eine Klausel eingefügt, die Unternehmen zur Kooperation und Austausch hinsichtlich der Informationsfreiheit im Netz anhält. Auch das Verbraucherschutzkapitel verweist nun auf Herausforderungen, die mit dem Online-Handel verbunden sind. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität von Märkten und Produkten betont die revidierte Fassung die Bedeutung der Verbraucheraufklärung. Unternehmen sollen dazu beitragen, dass Verbraucher ihre Entscheidungen in voller Sachkenntnis treffen können. Zudem wird erstmals auf besonders schutzbedürftige Verbraucher wie Kinder oder ältere Menschen hingewiesen.

Zweitens wurde das Kapitel zur Offenlegung von Informationen den Vorgaben der OECD-Grundsätze der Corporate Governance in der Fassung von 2004 angepasst. Zu den Aspekten der unternehmerischen Geschäftstätigkeit, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten, gehören neben wirtschaftlichen Daten auch Angaben über die soziale, ethische und ökologische Performance. Als relevante Themen für eine Berichterstattung werden nun auch Treibhausgasemissionen und der Umgang mit Fragen der Biodiversität genannt. Drittens schreibt das Umweltkapitel den Unternehmen vor, ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren, und betont explizit die Notwendigkeit, die Umweltauswirkungen ihrer Aktivitäten zu verringern und auszugleichen.

Viertens umfassen die Vorgaben zur Korruptionsbekämpfung nun die Bereiche Bestechung, Bestechlichkeit und Erpressung; die Bestimmungen zu relevanten Managementkontrollsystemen wurden präzisiert. Fünftens

5. Eine Ausnahme bildet hier das Kapitel »Wissenschaft und Technologie«, bei dem nur ein Wort hinzugefügt wurde.

wurde im Kapitel zur Besteuerung durch eine Zusatzklausel unterstrichen, dass Steuerfragen Gegenstand der Risikomanagementsysteme sein sollten. Im Rahmen der Überarbeitung wurde die Verpflichtung zur Mitteilung von Informationen zu Steuerzahlungen jedoch nicht auf eine länderbezogene Rechnungslegung ausgeweitet. Um Verlagerungen von Unternehmensgewinnen oder Missbrauch von Verrechnungspreisen zu vermeiden, wäre die Inklusion von Bestimmungen zu »country by country reporting« jedoch sinnvoll gewesen. Dementsprechend zeigten sich auch NGOs über diese verbleibende Lücke mit dem Verweis auf die geltende amerikanische Gesetzgebung sowie laufende EU-Initiativen in diesem Bereich sehr enttäuscht (OECD Watch 2011).

5. Das Umsetzungsverfahren – »Herzstück« der Leitsätze

Das »Herzstück« der Leitsätze stellt das verbindliche Umsetzungsverfahren über die nationalen Kontaktstellen in den Teilnehmerstaaten dar. Darüber hinaus ist der Investitionsausschuss auf Ebene der OECD für die Überwachung und Implementierung der Leitsätze zuständig. Hinsichtlich der Mandate beider Gremien wurden punktuell Ergänzungen vorgenommen. Abgesehen von einigen neuen Vorgaben wurden in der Regel jedoch Klauseln eingefügt, die keine klare Handlungsanleitung enthalten, sondern stattdessen schlicht unterschiedliche Optionen aufzählen, beispielsweise zur Struktur einer Kontaktstelle oder zum Umgang mit Beschwerden.

5.1 Neue Handlungsanleitung für nationale Kontaktstellen, Förderagenda der OECD

In Bezug auf die nationalen Kontaktstellen wurde zunächst der Hinweis ergänzt, dass diese seitens der Regierungen mit ausreichend Ressourcen ausgestattet werden sollen. Zur Arbeitsweise dieser Gremien wird betont, dass diese einerseits unbefangen arbeiten sollen (»operate in an impartial manner«), andererseits den jeweiligen Regierung angemessen rechenschaftspflichtig sein sollten.

Außer der Beachtung des bereits geltenden Prinzips der »funktionalen Äquivalenz« bleibt den Regierungen jedoch weiter freigestellt, ihre Kontaktstelle nach eigenem

Ermessens zu organisieren.⁶ Dies betrifft sowohl die Ansiedlung bei einer oder mehreren staatlichen Stellen als auch die Einbindung anderer Akteursgruppen, wie Gewerkschaften, Unternehmensverbände oder NGOs. Allerdings wird nun explizit auf die Möglichkeit verwiesen, ein mit verschiedenen Anspruchsgruppen besetztes Beratungs- oder Aufsichtsgremium zu gründen, das den Kontaktstellen in der Ausübung ihres Mandats behilflich ist.

Zum Umgang mit Beschwerden stellt der neue Text klar, dass parallel anhängige Gerichts- oder Verwaltungsverfahren der Annahme einer Beschwerde nicht zwingend entgegenstehen. In diesen Fällen wird darauf verwiesen, den positiven Mehrwert einer Mediation seitens der Kontaktstelle zu prüfen bzw. die Gefahr einer negativen Beeinflussung der parallelen Verfahren auszuschließen.

Zum Mediationsverfahren wurden übergreifende handlungsleitende Prinzipien sowie höhere Transparenzanforderungen und Zeitvorgaben verabschiedet. Dazu zählen die Bestimmungen, dass die Kontaktstellen auf unparteiliche Weise zur Lösung von Konflikten beitragen sollen und alle beteiligten Parteien gleich zu behandeln haben (»impartial, equitable«). Zugleich soll das Verfahren durch klare und bekannte Prozesse vorhersagbar sein und dem Geist der Leitsätze entsprechen (»predictable, compatible with the Guidelines«). Mediationsbemühungen durch die Kontaktstelle können weiterhin vertraulich bleiben, ebenso genießen gegebenenfalls sensible Unternehmensdaten oder sonstige ausgetauschte Informationen Schutz.

Eine wesentliche Neuerung stellt jedoch die Bestimmung dar, die Ergebnisse der Konsultationen stets zu veröffentlichen. Dies gilt sowohl für die Gründe einer Beschwerdeablehnung als auch für die Fakten bei Einigung der Parteien auf eine gemeinsame Lösung. Eine öffentliche Abschlusserklärung ist auch abzugeben, wenn die beteiligten Parteien keine Einigung über die strittigen Fragen erzielen konnten oder ein Unternehmen die Teilnahme am Schlichtungsverfahren verweigerte. In diesen Fällen

6. Die vier Schlüsselkriterien für die Arbeit einer nationalen Kontaktstelle – Sichtbarkeit, Zugänglichkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht – sollen die funktionelle Äquivalenz auch bei unterschiedlichem Aufbau der Stellen in den Teilnehmerstaaten garantieren. Momentan sind sechs verschiedene Ausgestaltungsformen verbreitet: 20 nationale Kontaktstellen der Teilnehmerstaaten sind in einem einzelnen Ministerium angesiedelt, acht sind interministeriell verankert. Unter Einbezug von Anspruchsgruppen existieren zwei zweigliedrige, neun dreigliedrige und eine viergliedrige nationale Kontaktstelle; zwei Kontaktstellen besitzen indes eine gemischte Struktur, die sowohl unabhängige Experten als auch Regierungsvertreter einschließt (OECD 2010b).

wird die Kontaktstelle angehalten, Empfehlungen zur Anwendung der Leitsätze zu formulieren. Im Falle einer Einigung kann seitens der Parteien vereinbart werden, die Kontaktstelle in das Monitoring der vereinbarten Lösung einzubeziehen. Wenn eine Kontaktstelle im Falle einer Nichteinigung eigene Empfehlungen ausspricht, kann sie die Umsetzung seitens der Beteiligten nachhalten. Allerdings ist das *follow-up* einer Empfehlung als Teil des Verfahrens nicht fest vorgeschrieben, sondern dem Ermessen der jeweiligen Kontaktstelle überlassen. Um die Kohärenz innerhalb des Regierungshandels zu stärken, werden die Kontaktstellen durch den neuen Text ermutigt, ihre Abschlusserklärungen auf die Relevanz für andere Regierungsprogramme und Politikfelder hin zu prüfen und entsprechende staatliche Stellen über ihre Entscheidungen zu informieren.

Der Orientierungswert für die abschließende Behandlung von Fällen wurde auf 12 Monate festgesetzt. Zur Klärung von Fällen, die in Nichtteilnehmerstaaten auftreten, werden die Kontaktstellen erneut angehalten, ein angemessenes Verständnis der Sachlage zu entwickeln. Als hilfreich werden hierbei Anfragen genannt – beispielsweise beim Heimatunternehmen oder den eigenen Botschaften im Nichtteilnehmerland –, aber auch nicht weiter definierte »*fact finding activities*«.

Einen großen Schwerpunkt legt die Neufassung der Leitsätze auf den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen nationalen Kontaktstellen untereinander. Dazu soll das neu aufgenommene Verfahren des freiwilligen *Peer learning* beitragen. Angedacht sind die gegenseitige Evaluierung der Arbeit sowie der Austausch zu spezifischen Themen. Dieses gemeinsame Lernen zu forcieren, ist Teil der neuen Förderagenda (»*proactive agenda*«), die dem Investitionsausschuss sowie dem Sekretariat der OECD aufgetragen wird. Das Sekretariat soll zukünftig als zentrale Anlaufstelle für alle Fragen zu den Leitsätzen fungieren und u. a. Trainingsseminare zu den Umsetzungsverfahren der Leitsätze anbieten. Ferner wurde der Aufbau einer aktuellen Datenbank festgeschrieben, die mit der Entwicklung eines einheitlichen Berichtsformats zur Meldung von Beschwerdefällen an den Ausschuss verbunden sein soll.

Ein weiterer Schwerpunkt der Agenda liegt auf der Förderung der Bekanntmachung der Leitsätze bei den Unternehmen als Regelungsadressaten und insbesondere im Hinblick auf die Nichtteilnehmerländer. Mittelfristig

gilt das Ziel, zu einem einheitlichen Regulierungsniveau (»*level playing field*«) für Unternehmen beizutragen und neue Beitrittsländer zu den Leitsätzen zu gewinnen.

5.2 Stärken und Schwächen des neuen Umsetzungsverfahrens

Die Arbeitsweise der nationalen Kontaktstellen ist essentiell, um die wirksame Umsetzung der Leitsätze zu fördern. Die zukünftige Möglichkeit, die Leitsätze auch auf Zuliefer- und Handelsbeziehungen anzuwenden, wurde bereits als großer Fortschritt herausgestellt. Darüber hinaus ist positiv anzumerken, dass die Anforderungen an die Verfahren hinsichtlich wichtiger Kriterien wie den Transparenzerfordernissen und Zeitvorgaben präzisiert wurden. Dadurch wird der Prozess für Außenstehende und beteiligte Parteien vorhersehbarer gestaltet. Da die Behandlung von Beschwerdefällen unter der Regie einer nationalen Kontaktstelle ein außergerichtliches und auf einvernehmliche Lösungen abzielendes Verfahren darstellt, ist auch die Betonung der Komplementarität einer gerichtlichen Untersuchung mit dem Vermittlungsverfahren ein wichtiger Schritt zu einer kohärenten Anwendung der Leitsätze in den Teilnehmerländern. Zuvor wurden parallele Gerichtsverfahren häufig als Grund für die Ablehnung von Fällen herangezogen (Utz 2006).

Begrüßenswert ist insbesondere der erneuerte Konsens, dass sich die Kontaktstellen an der Informationsgewinnung zu Vorfällen in Nichtteilnehmerländern beteiligen und somit Mediations- und Schlichtungsbemühungen nicht nur auf den Aussagen der beteiligten Parteien beruhen sollen.

Obwohl Befragungen von Unternehmen ergeben, dass die Leitsätze seitens der Wirtschaft als Referenzgröße genutzt werden, muss das Regelwerk bekannter werden, um sein volles Potential zu entfalten. Aus diesem Grunde ist die beschlossene Förderagenda auf Ebene der OECD sehr zu begrüßen.⁷ Auch die Entwicklung einer Datenbank zu den Eingaben bei Kontaktstellen geht

7. Eine Umfrage unter 89 europäischen börsennotierten Unternehmen aus dem Jahr 2008 ergab, dass die Ansätze der Firmen im Bereich Corporate Social Responsibility (CSR) zu 92 % auf dem UN-Global Compact, zu 64 % auf der ILO-Grundsatzzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik und zu 55 % auf den OECD-Leitsätzen basierten oder von diesen geprägt wurden. 85 % gaben an, dass sich die Leitsätze für die Berichterstattung zur sozialen Unternehmensverantwortung gegenüber Anspruchsgruppen eignen (Hohnen 2009).

ein bisheriges Defizit an, da bislang kein umfassendes offizielles Register über die Beschwerdefälle im Rahmen der Leitsätze existiert. Grundsätzlich ist die stärkere Rolle des Investitionsausschusses sowie des OECD-Sekretariats mit der Hoffnung verbunden, die zukünftige Anwendung der Leitsätze in der Praxis fortlaufend auf hohem Niveau zu vereinheitlichen. Hierzu können nicht nur seitens des Ausschusses organisierte Dialogforen oder die jährliche Prüfung der Aktivitäten der 42 Kontaktstellen dienen, sondern auch die Auslegung der Leitsätze auf multilateraler Ebene. Einzelne Teilnehmerstaaten, NGOs und Gewerkschaften können einen solchen Prozess durch die Nutzung des Antragsverfahrens zur Prüfung einer konkreten Frage auf multilateraler Ebene forcieren.

Dennoch verbleiben zentrale Schwächen im Umsetzungsverfahren. Die enormen Abweichungen in der organisatorischen Ausgestaltung der nationalen Kontaktstellen widersprechen dem Prinzip der »funktionalen Äquivalenz« und schaden der effektiven Umsetzung und Glaubwürdigkeit der Leitsätze. Potentielle Interessenkonflikte durch eine weiterhin erlaubte Ansiedlung der Kontaktstelle bei einer einzigen Regierungsstelle, die gleichzeitig für die Wirtschaftsförderung und den Außenhandel zuständig ist, wurden nicht ausgeschlossen.

Für eine übergreifendere Struktur der Kontaktstelle spricht das neu festgesetzte Prinzip der Überparteilichkeit bei der Vermittlung im Konfliktfall. Auch empirische Studien zur Praxis der Leitsätze haben gezeigt, dass nationale Kontaktstellen mit einer Struktur, die Sozialpartner und Zivilgesellschaft einbindet, im Rahmen von Beschwerdefällen eine erhöhte Aufmerksamkeit für die Problemlage zeigten und im Vergleich zu anderen Kontaktstellen ein breiteres Spektrum an Aktivitäten zur Lösung der vorliegenden Streitfrage aufwiesen (Utz 2006). Darüber hinaus können Aufsichtsgremien dazu dienen, die Glaubwürdigkeit des Verfahrens zu steigern. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise die britische Praxis richtungweisend, wo die interministeriell verankerte Kontaktstelle ein *Steering Committee* aus Vertretern aller Anspruchsgruppen besitzt, das die Arbeit der Kontaktstelle beaufsichtigt.⁸

Der freiwillige und nicht strafbewehrte Charakter der Leitsätze wurde in der Überprüfung bestätigt. Analog zu dieser bewussten Entscheidung der Teilnehmerstaaten

wurde auch bei festgestellten Verstößen gegen die Leitsätze keine Verhängung von Sanktionen auf Ebene der OECD festgesetzt – auch wenn dies effektive Anreize für die Regeleinhaltung geschaffen hätte. Allerdings hindert diese Entscheidung die einzelnen Teilnehmerländer nicht daran, derartige Maßnahmen auf anderem Wege zu kodifizieren und somit zur Förderung der Wirksamkeit der Leitsätze beizutragen. So heißt es in den modifizierten Leitsätzen ausdrücklich: »Observance of the *Guidelines* by enterprises is voluntary and not legally enforceable. Nevertheless, some matters covered by the *Guidelines* may also be regulated by national law or international commitments« (OECD 2011a: 15).

Nur sehr vage wird im neuen Text eine Richtung angedeutet, die den Leitsätzen mehr »Biss« verleihen könnte: die Ergebnisse von konkreten Beschwerdefällen sollen nun an andere Regierungsstellen kommuniziert werden. Einen wirklichen Anreiz zur Regeleinhaltung würde jedoch vor allem die klare Kopplung von Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung an die Einhaltung der Leitsätze darstellen, was auf nationaler Ebene sichergestellt werden müsste. In Deutschland werden die Unternehmen, die sich für Investitions Garantien bewerben, zwar über die Leitsätze informiert; um die Wirksamkeit der Leitsätze zu erhöhen, wäre allerdings eine stärkere Konditionalisierung vonnöten, wie sie beispielweise in den Niederlanden Praxis ist. Dort müssen sich Unternehmen zur bestmöglichen Einhaltung der Leitsätze verpflichten, um Exportbürgschaften oder Investitions Garantien zu erhalten (OECD 2010b).

Unverständlich bleibt die Tatsache, dass keine Kriterien hinsichtlich der Aussagekraft der Abschlusserklärungen im Falle einer Nichteinigung festgesetzt wurden. Hier haben sich eindeutig die Interessen der Wirtschaft durchgesetzt, die eine Bewertung des vorliegenden Unternehmensverhaltens durch die Kontaktstellen als unvereinbar mit dem Ziel der Mediation und dem Charakter der Leitsätze ansieht (BIAC 2011).

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Bewertung von Fakten und Argumenten – bei klarer Trennung der Vermittlungs- und Entscheidungsphase und nach dem Scheitern einer Mediation – das freiwillige Dialogverfahren sowie die *Soft Law*-Natur der Leitsätze nicht infrage stellt. Zudem ist die öffentliche moralische Sanktionierung sowie die Äußerung von konkreten Empfehlungen zur besseren Normeinhaltung bereits durch das Mandat der na-

8. <http://www.bis.gov.uk/nationalcontactpoint> (Zugriff 20.6.2010).

tionalen Kontaktstellen gedeckt, auch wenn von dieser Möglichkeit in den Jahren 2000 bis 2005 nur zaghafte Gebrauch gemacht wurde (Utz 2006). Allerdings haben die Kontaktstellen für den gesamten Zeitraum zwischen 2000 und 2010 immerhin in 14 von 29 behandelten Fällen, die mit einer Abschlusserklärung endeten, eine Bewertung des Unternehmensverhaltens vorgenommen.⁹

In der Neufassung wurde folglich die Chance vertan, eine einheitliche Praxis in dieser Frage festzuschreiben und damit die Vorhersehbarkeit des Verfahrens – insbesondere für betroffene Unternehmen – zu erhöhen. Eine klare Bewertung des Unternehmensverhaltens würde auch einen Mehrwert für Investoren, Ranking- und Ratingagenturen im Bereich nachhaltiger Investments darstellen, da diese durch den Verlauf und das Ergebnis der Schlichtung neue Erkenntnisse zur Bewertung von Unternehmen gewinnen könnten.¹⁰

Darüber hinaus bleibt zu kritisieren, dass auch das angemessene Nachhalten einer Empfehlung seitens der Kontaktstelle nicht ausreichend kodifiziert wurde, um damit den Mehrwert des Verfahrens gegenüber anderen CSR-Initiativen deutlich zu unterstreichen. Grundsätzlich ermöglicht das Verfahren potentiellen Opfern den Zugang zu Mediation in einem konkreten Fall – deren Ergebnis sollte aus Fairness gegenüber allen Parteien dann auch nicht im Sande verlaufen.

6. Schlussbewertung und Handlungsempfehlungen

Insgesamt ist festzustellen, dass die Verhaltensempfehlungen für Unternehmen durch die Revision des Regelwerks an die gewandelten Rahmenbedingungen des globalen Wirtschaftens angepasst werden konnten. Zentrale neue Standards wurden ergänzt, die Kohärenz zu anderen relevanten internationalen Instrumenten wurde hergestellt und der breite Umfang der erfassten Themen betont die allgemeingültige und branchen-

9. <http://oecdwatch.org/cases> (Zugriff 20.6.2011).

10. OECD Watch schreibt in diesem Zusammenhang: »Socially responsible investors expressed interest in using the specific instance procedures as a basis for investment decisions. But in the absence of clear statements by NCPs [National Contact Points] as to whether a company has breached the Guidelines it's difficult for SRI [socially responsible investors] agencies to use the outcomes in their investment decisions. There was agreement that the instrument would need to become more of an arbitration or adjudication system capable of resolving investment disputes for it to be truly useful to the SRI community« (OECD Watch 2008: 6).

übergreifende Orientierungsfunktion der Leitsätze. Insgesamt kann von einem »Upgrade« der Leitsätze gesprochen werden, da die Revision 2011 im Vergleich zur früheren Version aus dem Jahr 2000 und analog zum offiziellen Ziel der Überarbeitung ein wirksameres Regelwerk geschaffen hat.

Während vor allem bei den inhaltlichen Empfehlungen an Unternehmen große Fortschritte erzielt werden konnten, wurden hinsichtlich der Umsetzungsverfahren bei weitem nicht alle bestehenden »grauen Zonen« und konkurrierenden Interpretationen einer Klärung zugeführt. Zwar wurden die Verfahrensanleitungen für die nationalen Kontaktstellen präzisiert und verbessert, und auch der OECD wird nun eine stärkere Rolle bei der Umsetzung der Leitsätze zugestanden, aber dennoch konnten wichtige Bestimmungen zur effektiveren Umsetzung der Leitsätze nur in unzureichendem Maße verankert werden. Da ein effektives Umsetzungsverfahren den Lackmestest für jeden normativen Standard darstellt, wiegt diese verpasste Chance schwer. Dementsprechend ist an den politischen Willen der einzelnen Teilnehmerländer zu appellieren, die Durchsetzungskraft der Leitsätze zukünftig über nationale Politiken und Praktiken weiter zu stärken sowie die neuen Pflichtvorgaben für die nationalen Kontaktstellen umzusetzen bzw. nicht zu unterlaufen.

Um die Leitsätze in ihrer Wirksamkeit zu stärken, besteht folgender Handlungsbedarf:

Um das neue Konzept der unternehmerischen Sorgfaltspflicht mit Leben zu füllen, sollten verstärkt Trainingsseminare und Lernforen für Unternehmen angeboten werden, die die Integration des Konzepts in die bestehenden Managementprozesse fördern. Um Beliebigkeit zu vermeiden, sollten Managementsysteme oder menschenrechtliche Verträglichkeitsprüfungen bestimmte Rahmenbedingungen erfüllen – wie Transparenz und Einbindung der Anspruchsgruppen. Über den Umgang mit sozialen, ökologischen oder menschenrechtlichen Risiken sollte seitens der Unternehmen verpflichtend berichtet werden. Eine einheitliche Berichterstattung wäre nicht nur der Schlüssel zu einem »level playing field«, sondern auch zur Anerkennung von verantwortlichem unternehmerischem Handeln durch die Verbraucher. Auch wenn die Leitsätze hierzu keine Empfehlung enthalten, verspricht die noch für dieses Jahr angekündigte Initiative der Europäischen Kommission zur Nachhaltigkeitsberichterstattung wichtige Impulse für diesen Bereich (BMAS 2011).

Um Anreize zur Regeleinhaltung über eine Unterscheidung zwischen guten und schlechten Performern zu setzen, sollte die Verwendung der Leitsätze unter Investoren, Ranking- und Ratingagenturen im Bereich nachhaltiger Anlagen gefördert werden. Richtungsweisend erweist sich hier ein gemeinsames Projekt von OECD Watch und dem European Social Investment Forum (Eurosif), das zur Bewertung der CSR-Performance eines Unternehmens bereits Indikatoren und Leitfragen analog zu den Inhalten der Leitsätze entwickelt hat (OECD Watch 2008).

Zur Umsetzung der normativen Vorgabe, dass Unternehmen einen existenzsichernden Lohn zahlen sollen, ist die Unterstützung von branchenspezifischen oder regionalen Pilotprojekten sowie der Austausch zwischen der Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und den Gewerkschaften zu diesem Thema zielführend. Um die Rolle der Leitsätze für den Opferschutz zu stärken, wäre zukünftig darauf zu achten, auch lokale oder direkt betroffene Gemeinschaften in die genannten »Aktivitäten zur Sachverhaltserfassung« zu einer Streiffrage einzubeziehen. Daran sollten vorbildliche Maßnahmen der nationalen Kontaktstellen zukünftig gemessen werden. Zugleich ist sicherzustellen, dass diesen Gremien für solche Aktivitäten genug Ressourcen zur Verfügung stehen.

Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen sollten bei der Umsetzung der Leitsätze unterstützt werden. Diesem Ziel hat sich auch die Förderagenda auf Ebene der OECD verschrieben. Daher sollte das Arbeitsprogramm rasch mit konkreten Inhalten gefüllt werden und auch die seitens des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe des Investitionsausschusses zur Revision herausgegriffenen offenen Themen berücksichtigen. Die ausreichende Finanzierung der Förderagenda ist sicherzustellen, die von den Gewerkschaften ins Spiel gebrachte Gründung einer neuen Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Leitsätze innerhalb der OECD zu prüfen (TUAC 2011).

Im Rahmen des Überarbeitungsprozesses ist positiv herauszustellen, dass das Ziel, die Leitsätze zu verbreiten, nicht gegen die Weiterentwicklung des Instruments ausgespielt wurde. Da Investitionsströme aus den Schwellenländern in andere Staaten zugenommen und Unternehmen aus dieser Ländergruppe damit stark an Gewicht gewonnen haben, verbleibt gleichwohl die Herausforderung, die Leitsätze auf weitere Länder – wie etwa Indien, China oder Russland – auszuweiten. Folglich sollte das Engagement seitens der OECD und der Teilnehmerstaa-

ten verstärkt werden, den Geltungsbereich der Leitsätze weiter auszudehnen und Hinderungsgründe für weitere Beitritte zu eruieren.¹¹

Um die Leitsätze in ihrer Wirksamkeit zu stärken, besteht auch auf nationaler Ebene in Deutschland Handlungsbedarf.

Da die Praxis der deutschen Kontaktstelle in den vergangenen Jahren stets umstritten war, sollte die Bundesregierung die Gelegenheit nutzen, im Rahmen der abgeschlossenen Überarbeitung der Leitsätze auch die Struktur, Arbeitsweise und Ressourcenausstattung der Kontaktstelle zu überdenken, um zu *best practices* anderer Teilnehmerländer, wie den Niederlanden oder Großbritannien, aufzuschließen. Hierzu sollte möglichst bald ein *Peer review* vorgenommen werden, um die Umsetzung der Leitsätze in Deutschland nach Vorbild der Überprüfung der niederländischen Kontaktstelle im Jahr 2009 zu evaluieren. Von zentraler Bedeutung bleibt es, potentielle Interessenkonflikte bei der Arbeit der deutschen Kontaktstelle zukünftig zu vermeiden und dem Prinzip der Unparteilichkeit nachzukommen. Darüber hinaus gilt es, die Transparenz des Verfahrens bei der deutschen Kontaktstelle zu fördern und den Austausch mit unterschiedlichen Anspruchsgruppen zu stärken, der bisher im Rahmen eines »Arbeitskreises zu den Leitsätzen« nur in niedriger Intensität stattgefunden hat.

Um den aktuellen Vorgaben in den Leitsätzen – wie die erwünschte eigene Sachverhaltserfassung im Streitfall – gerecht zu werden, sollte die deutsche Kontaktstelle mit ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet werden. Um den Zugang von Betroffenen zum Schlichtungsverfahren im Zusammenhang mit deutschen Unternehmen zu erleichtern, als auch vorgebrachte strittige Sachlagen im Ausland zu eruieren, sollten auch die deutschen Botschaften im Ausland verstärkt in eine Umsetzung einbezogen werden.

Aus menschenrechtlicher Perspektive besteht die Notwendigkeit, die öffentliche Beschaffung und Vergabe von Exportkrediten, Kreditbürgschaften und Investitionsgarantien an Unternehmen konsequent mit Sozial-

11. Möglicherweise liegen die Hinderungsgründe für weitere Länderbeitritte in Vorbehalten gegenüber der mit den Leitsätzen verbundenen Investitionserklärung, die sowohl Prinzipien der Inländerbehandlung von Unternehmen unter ausländischer Kontrolle als auch die Vermeidung widersprüchlicher Auflagen für Unternehmen vorsieht.

Umwelt- und Menschenrechtsstandards zu verknüpfen. Um ein Signal zu setzen, sollte die Bundesregierung in den Prüfverfahren für Anträge zur Außenwirtschaftsförderung eine eigene menschenrechtliche Risikoanalyse durchführen. Zudem sollte die Einhaltung der Leitsätze für Unternehmen zur Voraussetzung werden, um staatliche Mittel der Außenwirtschaftsförderung zu erhalten oder an anderen Programmen teilzunehmen. Da das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) wirksame Sanktionen bei festgestellten Verstößen gegen die Leitsätze, wie etwa den Anspruchsausschluss für staatliche Förderung, befürwortet, sollte das BMAS das unter seiner Ägide stehende CSR-Forum nutzen, um dieses Thema weiter oben auf der Agenda anzusiedeln und diesbezüglich einen Konsens unter den Regierungsressorts sowie den beteiligten unterschiedlichen Akteursgruppen im Forum zu befördern (BMAS 2011).

Analog zur Förderagenda der OECD muss Deutschland schließlich die Aufklärungs- und Informationsaktivitäten zu den Leitsätzen auf nationaler Ebene deutlich verstärken, um nicht nur den UN Global Compact, sondern auch die Leitsätze bei den Unternehmen besser bekannt zu machen. Nach dem vorgeschlagenen *Peer Review* für die deutsche Praxis sollte daher nicht nur der vom Bundeswirtschaftsministerium herausgegebene »Leitfaden zum Verfahren bei der deutschen Kontaktstelle« überarbeitet, sondern auch das geplante Handbuch zu den Leitsätzen zügig erarbeitet und mit Trainingsmaßnahmen für Unternehmen verknüpft werden.

Durch die skizzierten Maßnahmen ließe sich das Potential der Leitsätze beträchtlich steigern, den positiven Beitrag des Privatsektors zur nachhaltigen Entwicklung zu fördern sowie zur Streitschlichtung und Abhilfe bei negativen Auswirkungen unternehmerischer Tätigkeit im Sinne des Opferschutzes beizutragen. Zugleich wird deutlich, dass es nicht möglich ist, fast 80 000 multinationale Unternehmen weltweit über ein einziges Instrument mit Beschwerdemechanismus dazu zu bringen, soziale, ökologische und menschenrechtliche Standards zu akzeptieren.

Freiwillige, von Staaten unterstützte – und weiterentwickelnde – Ansätze, wie die OECD-Leitsätze, sollten daher komplementär zu den ebenso wichtigen unternehmenseigenen CSR-Aktivitäten wirken. Im Hinblick auf das seit der Verabschiedung der Leitsätze vor 35 Jahren weiterhin offenkundige »Unbehagen

an den Multis« (Jonas/Tietzel 1976) und einer großen *Accountability Gap* jenseits freiwilliger Kodizes wäre die Zeit jedoch reif für verbindliche Regelungen. Wünschenswert wären Maßnahmen, die dem von John Ruggie postulierten Credo wirklich entsprechen: »the era of declaratory CSR is over« (Ruggie 2010b).



Literatur

- Amnesty International (AI)** (2011): The 2010-2011 Update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises has come to an end: The OECD must now turn into effective implementation, Public statement, 23 May 2011.
- Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)** (2010): Eckpunkte für die Überarbeitung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen: Die Position der deutschen Arbeitgeber, März 2010.
- Business and Industry Advisory Committee (BIAC)** (2001): BIAC statement on the update of the OECD MNE Guidelines, 18 February 2011.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)** (2011): Umsetzung des Aktionsplans CSR, Newsletter des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Ausgabe Nr. 1, Juni 2011.
- Deutscher Bundestag** (2010): Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN: Menschenrechtsschutz bei den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen stärken, Drucksache 17/4196, 15. Dezember 2010.
- Deutscher Bundestag** (2011a): Antrag der Fraktion der SPD: Die Revision der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als Chance für einen stärkeren Menschenrechtsschutz nutzen, Drucksache 17/4668, 8. Februar 2011.
- Deutscher Bundestag** (2011b): Antrag der Fraktion Die Linke: Verpflichtender Menschenrechtsschutz bei den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen, Drucksache 17/4669, 8. Februar 2011.
- Hohnen, Paul** (2009): OECD MNE Guidelines: A responsible business choice, OECD Observer No 270/271, December 2008 – January 2009.
- Human Rights Watch (HRW)** (2011): UN Human Rights Council: Weak Stance on Business Standards, 16 June 2011, Geneva.
- International Coordinating Committee (ICC) of National Human Rights Institutions** (2011): Update of OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Informal expert meeting on human rights issues, 25 January 2011, Summary of remarks of invited experts, Paris.
- International Federation for Human Rights (FIDH)** (2010): Corporate Accountability for Human Rights Abuses, A Guide for Victims and NGOs on Recourse Mechanisms, July 2010, Paris.
- Jonas, Rainer / Tietzel, Manfred** (1976): Die multinationalen Unternehmen und die Neuordnung der Weltwirtschaft, in: Jonas, Rainer / Tietzel, Manfred (Hrsg.): Die Neuordnung der Weltwirtschaft, Bonn: Verlag Neue Gesellschaft, 166-183.
- OECD** (2011a): OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Recommendations for Responsible Business Conduct in a Global Context, 25 May 2011, Paris. Online: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/29/48004323.pdf>.
- OECD** (2011b): Council, OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Update 2011, note by Secretary-General, C(2011)59, 3 May 2011, Paris.
- OECD** (2010a): Terms of Reference for an Update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 4 May 2010, Paris.
- OECD** (2010b): OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Report by the Chair of the 2010 Meeting of the National Contact Points, Paris.
- OECD Watch** (2011): Statement on the update of the OECD Guidelines for MNEs, 25 May 2011.
- OECD Watch** (2010): 10 Years On: Assessing the contribution of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises to responsible business conduct, June 2010.
- OECD Watch** (2008): Newsletter, April 2008.
- Ruggie, John** (2011): Report of the UNSRSG »Business and Human Rights: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations »Protect, Respect and Remedy« framework«, A/HRC/17/31, 21 March 2011.
- Ruggie, John** (2010a): Report of the UNSRSG »Business and Human Rights: Further steps toward the operationalization of the »Protect, Respect and Remedy« framework«, A/HRC/14/27, 9 April 2010.
- Ruggie, John** (2010b): Statement by Professor John Ruggie, Mandate of the UNSRSG, 65th session of the General Assembly, Third Committee, Item # 68 (b), 26 October 2010, New York.
- Trade Union Advisory Council (TUAC)** (2011): The OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Responsible Business Conduct in a Global Context, TUAC Statement on the Update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 25 May 2011, Paris.
- Utz, Britta** (2006): Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen: Eine erste Bilanz der Wirkungsweise des Vermittlungs- und Schlichtungsverfahrens der Leitsätze anhand der abgeschlossenen Beschwerdefälle bei Nationalen Kontaktstellen 2000 bis 2005, artec-paper Nr. 134, Juli 2006, Universität Bremen.



Über die Autorin

Britta Utz ist Referentin für Menschenrechte im Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Jochen Steinhilber, Leiter, Referat Globale Politik und Entwicklung

Tel.: ++49-30-269-35-7510 | Fax: ++49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt:
Sandra.Richter@fes.de

Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Menschenrechte«, verantwortlich: Britta Utz, Britta.Utz@fes.de.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86872-803-3