

Vorschläge des DGB zur Stärkung der OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen auf nationaler und internationaler Ebene

Beschluss des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstands vom 22. Januar 2007

„Der DGB tritt für eine wirksame internationale Regulierung von Unternehmenstätigkeiten ein, ausgehend von der Voraussetzung, dass die Einhaltung der in allen Arbeitsnormen der IAO und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthaltenen Verpflichtungen der Unternehmen als unerlässlicher und untrennbarer Bestandteil dessen betrachtet wird, was man unter sozial verantwortlichem Unternehmensverhalten versteht. Die Achtung der Grundsätze, die in den einschlägigen Normen der IAO und der UN verankert sind, muss zur bindenden Auflage für diejenigen Unternehmen werden, die staatliche Hilfen, Exportkredite und Investitionsgarantien beanspruchen.“ (Auszug aus dem Beschluss des 18. Ordentlichen Bundeskongresses des DGB „Eine neue internationale Gewerkschaftseinheit – bessere Chancen, die Globalisierung sozial zu gestalten“, Mai 2006)

Die Bundesregierung hat im Rahmen der deutschen Präsidentschaft 2007 in der G8 neben den Themen Investitionsfreiheit und Investitionsbedingungen auch das Thema soziale Dimension der Globalisierung und die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen (Corporate Social Responsibility) auf die Agenda der Beratungen gesetzt. Als Bestandteil einer OECD-Erklärung über internationale Investitionen sind die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen das bisher stärkste internationale Instrument zur Förderung der Unternehmensverantwortung. Bei ihrer praktischen Anwendung stoßen sie aber häufig an Grenzen. Der DGB ist der Ansicht, dass die OECD-Leitsätze das Potenzial haben, die soziale und ökologische Unternehmensverantwortung weltweit zu fördern und einen wirksamen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und sozialen Dimension der Globalisierung zu leisten.

Der DGB tritt daher gemeinsam mit TUAC, dem gewerkschaftliche Beratungsausschuss bei der OECD, für eine Fortentwicklung der Leitsätze auf OECD-Ebene ein und fordert die Bundesregierung dazu auf, sich in den internationalen Foren und insbesondere im Rahmen der deutschen G8-Präsidentschaft für eine Stärkung der praktischen Handhabung der Leitsätze einzusetzen.

Um die Leitsätze in ihrer Wirksamkeit und Verbindlichkeit zu stärken, bestehen jedoch auch auf nationaler Ebene eine Reihe von Verbesserungsmöglichkeiten. Der DGB erachtet hierbei folgende Maßnahmen für ebenso möglich wie erforderlich:

1. Die Schaffung einer interministeriellen Nationalen Kontaktstelle

Die Rolle einer Nationalen Kontaktstelle besteht darin, die wirksame Anwendung der Leitsätze zu fördern. Hinsichtlich der Frage, wie die Nationalen Kontaktstellen organisiert werden sollen, verfügen die Teilnehmerstaaten über einen gewissen Grad an Flexibilität.

In Deutschland ist die Nationale Kontaktstelle bislang beim Bundeswirtschaftsministerium in der Abteilung Auslandsinvestitionen angesiedelt. In einem Arbeitskreis „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ werden regelmäßig Vertreter anderer Ministerien, der Sozialpartner wie auch von Nichtregierungsorganisationen eingebunden.

Die strukturelle Einbindung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft in die Arbeit der Nationalen Kontaktstelle hat sich bewährt. TUAC stellt in seinen jährlichen empirischen Untersuchungen fest, dass diejenigen Kontaktstellen, die eine solche Organisationsstruktur aufweisen, profiliert und proaktiver arbeiten.¹

Der DGB empfiehlt jedoch, die Nationale Kontaktstelle als interministerielle Struktur einzurichten, an der auch andere Ressorts wie das Arbeits-, Umwelt- und Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie das Auswärtige Amt gleichberechtigt beteiligt werden. Dadurch würde Fachkompetenz gebündelt, eine bessere Bearbeitung der Fälle ermöglicht und die Ownership für die Leitsätze erweitert. Dies entspräche der längst überfälligen Umsetzung der Bundestagsbeschlüsse 14/8406 und 15/136.

2. Effizienz und Transparenz der nationalen Kontaktstelle erhöhen

Zu den grundlegenden Aufgaben einer Nationalen Kontaktstelle gehört es, die Kenntnis und die Verbreitung der Leitsätze mit geeigneten Mitteln zu fördern. Die Leitsätze sind jedoch trotz begleitender Publikationen und Veranstaltungen der Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen noch viel zu wenig verbreitet und bekannt. Wir empfehlen daher, die Öffentlichkeitsarbeit der Nationalen Kontaktstelle auszuweiten. Neben der laufenden Überprüfung des Internetauftritts sowie der Printmedien empfehlen wir insbesondere regelmäßige Fachkonferenzen für die Zielgruppen Verbände- und Unternehmensvertreter, Journalisten und die interessierte Öffentlichkeit.

Der Jahresbericht der Nationalen Kontaktstelle, der dem Investitionsausschuss jährlich übermittelt wird, sollte auch solche besonderen Fälle auführen, deren Behandlung die nationale Kontaktstelle abgelehnt hat. Um Transparenz zu gewährleisten, sollten auch die Gründe für die Nichtbefassung in einer öffentlichen Erklärung aufgeführt werden.

Um das Parlament stärker in die Arbeit der nationalen Kontaktstelle einzubinden, sollte der Jahresbericht der Nationalen Kontaktstelle vor Übermittlung an den Investitionsausschuss dem Bundestag zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Außerdem sollte die Beteiligung von Bundestagsabgeordneten an der Nationalen Kontaktstelle sichergestellt werden.

3. Die Bundesregierung als Vorreiter sozialer und ökologischer Verantwortung in der Globalisierung

Die Leitsätze sollten **allen Regierungsaktivitäten zu Corporate Social Responsibility (CSR) als Mindeststandard zugrunde gelegt werden**. Dadurch soll deutlich werden, dass nach Auffassung der Bundesregierung verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln da beginnt, wo das freiwillige Engagement der Unternehmen über bereits definierte Standards hinausgeht. Diese Position gilt es auch auf europäischer und internationaler Ebene zu vertreten, mit der Zielsetzung, die **Leitsätze als internationalen Benchmark für Corporate Social Responsibility zu etablieren**. Für die Investitionsströme innerhalb des EU-Binnenmarktes sollten die Leitsätze kodifiziert in allen EU-Mitgliedstaaten für die Unternehmen rechtlich verbindlich gemacht werden.

Um als Vorreiter sozialer und ökologischer Verantwortung in der Globalisierung glaubwürdig auftreten zu können, sollte die Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen mit

¹ Vergleiche hierzu die Berichte von TUAC im Rahmen der jährlichen Treffen der nationalen Kontaktstellen in den Jahren 2005 und 2006: <http://www.tuac.org/statemen/cmulinat.htm>

Vorbildcharakter in nationaler Verantwortung umsetzen und sich in den internationalen Foren für ihre Position verstärkt einsetzen. Hierzu zählen insbesondere folgende Verbesserungen:

- Ein stärkeres finanzielles Engagement bei den OECD-Aktivitäten zur Verbreitung der Leitsätze in den Nicht-Mitgliedsstaaten, insbesondere in den BRICS, die vermehrt als ausländische Investoren auftreten. Schon zehn Prozent der Mittel, die von Regierungsseite in die Förderung des Global Compact fließen, könnten das Arbeitsprogramm der OECD zur Verbreitung der Leitsätze wirksam unterstützen. Die Bundesregierung wird daher aufgefordert, mit gutem Beispiel voranzugehen und bei ihren Partnerländern darum zu werben, ihr zu folgen.
- Um den Bekanntheitsgrad der OECD-Leitsätze zu steigern, sollte das finanzielle Engagement der Bundesregierung zum Zweck entsprechender Aktivitäten auch auf nationaler Ebene ausgeweitet werden.
- Zur Einhaltung der Leitsätze sollte das Beschwerdeverfahren vor Ort erleichtert werden: Beschwerden gegen deutsche Unternehmen in Ländern, die die Leitsätze nicht selbst anwenden, sollten bei den **deutschen Botschaften** eingereicht werden können.
- Von Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung wie **Investitionsgarantien und Hermes-Bürgschaften** sollten nur solche Unternehmen profitieren können, die sich schriftlich zur Einhaltung der Leitsätze verpflichten.
- Die Einhaltung der Leitsätze muss zu einem **Kriterium öffentlicher Auftragsvergabe im In- und Ausland** gemacht werden.
- Die Beschränkung der OECD-Leitsätze auf Fälle, in denen eine Investitionsnähe gegeben ist, wird den heutigen globalen Wirtschaftsbeziehungen nicht gerecht. Die Handhabung des sog. „**investment nexus**“ ist zwischen den Teilnehmerstaaten umstritten und wird von diesen höchst unterschiedlich ausgelegt. Die Bundesregierung sollte den Grundsatz einer größtmöglichen Reichweite der Leitsätze anwenden, damit die Möglichkeit zur Behandlung von Fällen ausweiten und den bestehenden Auslegungsspielraum bei Handels- und Zulieferbeziehungen unter Berücksichtigung bestehender Abhängigkeiten für die Handhabung der Leitsätze auf nationaler Ebene in Gänze ausschöpfen.
- Die Praxis mancher Kontaktstellen, eine Befassung mit besonderen Fällen erst nach Abschluss **paralleler Gerichtsverfahren** vorzunehmen, führt die Leitsätze ad absurdum, da eine a priori-Beachtung der Leitsätze die Anstrengung von Gerichtsverfahren im Regelfall überflüssig machen kann. Sie erschwert zudem im Einzelfall die notwendige Kooperation zwischen den Kontaktstellen der betroffenen Länder. Deshalb sollte die Bundesregierung ihre gute und bewährte Praxis fortsetzen und für diese im Investitionsausschuss der OECD aktiv werben.
- Die **praktische Handhabbarkeit der Leitsätze** und damit glaubhaftes Eintreten der Regierungen für diese steht und fällt mit der Existenz gut funktionierender Nationaler Kontaktstellen. Trotz einiger Fortschritte in jüngster Zeit ist diese in einer großen Zahl von Unterzeichnerstaaten noch immer nicht gegeben²; allein unter den G8-Staaten zeichnen sich die NKS von zwei Regierungen durch eine durchgängig negative Haltung bei der Behandlung von Beschwerdefällen aus. Die Bundesregierung sollte deshalb das **Problem unzureichend oder nicht funktionierender Nationaler Kontaktstellen** zu einem zentralen Thema der kommenden CSR-Beratungen und in der G8 machen.
- Die Absicht des deutschen Global Compact Netzwerkes, sich den Beschwerdemechanismus der OECD-Leitsätze zu Eigen zu machen, bedeutet zugleich eine Stärkung des Instrumentes sowie eine Vergrößerung des Bekanntheitsgrad der Leitsätze. Dies sollte die Bundesregierung und das von der GTZ koordinierte Netzwerk zum Anlass nehmen, diese Initiative in den internationalen Lernforen des Global Compact zu propagieren.

² Ebenda, vgl. FN 1