

Antrag

der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Marieluise Beck (Bremen), Viola von Cramon-Taubadel, Priska Hinz (Herborn), Ulrike Höfken, Thilo Hoppe, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Ute Koczy, Tom Koenigs, Agens Malczak, Kerstin Müller (Köln), Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Menschenrechtsschutz bei den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die OECD-Leitsätze (OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) für multinationale Unternehmen wurden 1976 von der OECD verabschiedet und sind derzeit das am weitesten reichende Instrument zur Stärkung der globalen Unternehmensverantwortung. Die Leitsätze beinhalten u. a. Vorgaben zur Einhaltung von Menschenrechten, zu Arbeits- und Sozialstandards, zum Umweltschutz und zum Verbraucherschutz. Die Leitsätze werden oft als „emerging law“ bezeichnet und stehen an der Schnittstelle zwischen freiwilligen und verbindlichen Regelungen: Für Unternehmen sind die Leitsätze nur freiwillig, für die 31 Mitgliedstaaten der OECD sowie weitere elf Staaten gelten sie jedoch als verbindlich. Diese Staaten müssen eine Nationale Kontaktstelle (NKS) einrichten, die Beschwerden über Missachtungen der Leitsätze bearbeitet.

Die letzte große Revision der Leitsätze erfolgte im Jahr 2000. Seitdem können Unternehmen auch zur Verantwortung gezogen werden, wenn sie außerhalb des Territoriums der unterzeichnenden Staaten die Leitsätze verletzen. Auch können seitdem Nichtregierungsorganisationen bei den NKS Beschwerden vorbringen. Trotz dieser weit reichenden Neuerungen wurden in den letzten zehn Jahren gravierende Schwächen bei der Umsetzung der OECD-Leitsätze deutlich. Im Mai 2010 beschloss die OECD daher eine erneute Überarbeitung der Leitsätze, die noch andauert und voraussichtlich im Frühjahr 2011 abgeschlossen sein wird. Der Revisionsprozess bietet die Chance, bestehende Schwächen zu beheben und die Leitsätze zu einem wirksameren Instrument der globalen Unternehmensverantwortung auszugestalten. Der Sonderbeauftragte der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, hält diese Überarbeitung für dringend notwendig. Insbesondere sieht er den Bezug zu Menschenrechten in den Leitsätzen als zu schwach. Der Deutsche Bundestag begrüßt diesen Revisionsprozess und hält darüber hinaus angesichts der eingeschränkten Effektivität freiwilliger Selbstverpflichtungen von Unternehmen die Entwicklung verbindlicher Regelungen zur menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung für notwendig.

Die NKS ist in Deutschland im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in der Abteilung für Auslandsinvestitionen angesiedelt. Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften sind bei Beschwerdeverfahren lediglich durch ihre Mitwirkung in einem Arbeitskreis eingebunden, der sich einmal pro Jahr trifft. Im Vergleich zu anderen NKS nimmt die deutsche NKS mit der Ablehnung von zehn der bisherigen 16 Beschwerdefälle die Spitze ein.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich in der Überarbeitung der OECD-Leitsätze dafür einzusetzen, dass die Menschenrechte innerhalb der Leitsätze stärker ins Zentrum gerückt werden, indem menschenrechtliche Verpflichtungen von Unternehmen nicht mehr nur wie bisher im Grundsatzkapitel erwähnt, sondern in einem eigenen Kapitel konkretisiert werden;
2. sich bei der Überarbeitung der OECD-Leitsätze dafür einsetzen, dass diese für alle Geschäftstätigkeiten von Unternehmen, auch für Zulieferbeziehungen, gelten und nicht auf das Vorliegen eines „Investment Nexus“ reduziert werden dürfen;
3. sich dafür einzusetzen, dass länderbezogene Rechnungspflichten in den Leitsätzen verankert werden;
4. sich für einen Sanktionsmechanismus einzusetzen und zukünftig bei Feststellung einer Verletzung der OECD-Leitsätze klarzustellen, welche Konsequenzen sich daraus für das Unternehmen ergeben, und dabei Einschränkungen von staatlichen Mitteln der Außenwirtschaftsförderung vorzusehen;
5. sich dafür einzusetzen, dass in den OECD-Leitsätzen einheitliche Mindeststandards für die Arbeit der NKS festgelegt werden;
6. sich für einen Revisionsmechanismus im Fall von kontroversen Verfahren einzusetzen;
7. eine Überprüfung der deutschen NKS durch ein unabhängiges Gremium zu veranlassen, bei der ein Best-Practice-Vergleich mit anderen NKS erfolgt und insbesondere Fragen der institutionellen Ansiedelung der NKS sowie der Ermittlungsbefugnis der NKS in Beschwerdefällen geklärt werden;
8. eine stärkere institutionelle Einbindung von Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften in das Beschwerde- und Umsetzungsverfahren festzulegen;
9. sich für die Entwicklung von über freiwillige Selbstverpflichtungen hinausgehende verbindliche Regelungen zur menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung einzusetzen.

Berlin, den 14. Dezember 2010

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Die OECD-Leitsätze verlangen bisher lediglich, dass Unternehmen „die Menschenrechte der von ihrer Tätigkeit betroffenen Personen respektieren, im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen und Engagements der Regierung des Gastlands“. Diese Einschränkung widerspricht dem universellen und unteilbaren Charakter der Menschenrechte. Menschenrechtliche Verpflichtungen von

Unternehmen müssen in einem eigenen Kapitel konkretisiert werden, das den Stand der internationalen Menschenrechte widerspiegelt. Außerdem müssen Monitoring- und Sanktionsmechanismen bei Menschenrechtsverletzungen geschaffen werden.

Ein Problem stellt der eingeschränkte Anwendungsbereich der OECD-Leitsätze wegen der Notwendigkeit eines vorliegenden Investitionsbezuges dar. Nach der Überarbeitung der OECD-Leitsätze im Jahr 2000 wurde zwar die Reichweite der Leitsätze unter bestimmten Voraussetzungen auch auf Zulieferbeziehungen erweitert. Damit wurde deutlich gemacht, dass Unternehmen auch eine Verantwortung für die Einhaltung der Standards der OECD-Leitsätze bei ihren Zulieferern tragen. Der Investitionsausschuss der OECD, der unter anderem für die Interpretation der OECD-Leitsätze zuständig ist, schränkte 2003 die Reichweite der Leitsätze jedoch wieder ein. Ein Investitionsbezug („Investment Nexus“) wurde zur Voraussetzung der Geltung der Leitsätze erklärt. Damit bleiben die OECD-Leitsätze bei den so wichtigen Lieferbeziehungen zwischen Unternehmen häufig wirkungslos. Insbesondere die deutsche NKS hatte die Festsetzung des „Investment Nexus“ auf OECD-Ebene vorangetrieben und diesen Begriff für eine restriktive Interpretation der Reichweite der Leitsätze genutzt. Mit Bezug auf den „Investment Nexus“ lehnte die deutsche NKS bisher vier Beschwerden ab, die auf Verstöße gegen die Leitsätze im Rahmen von Handelsgeschäften oder Finanzdienstleistungen aufmerksam machten.

Bislang sehen die Leitsätze keine länderbezogene Rechnungslegung bezüglich der Besteuerung vor. Verpflichtende Angaben von Umsätzen und Gewinnen, gezahlten Steuern – und bei Rohstoffunternehmen der Volumina der geförderten Rohstoffe – für jedes Land sind wichtig, um problematische Transaktionen, etwa über Steueroasen, transparent zu machen. Zurzeit müssen Konzerne lediglich konsolidierte Jahresabschlüsse veröffentlichen.

Um die Wirksamkeit der OECD-Leitsätze zu erhöhen, müssen wirkungsvolle Sanktionsmechanismen bei Verstößen geschaffen werden. Bislang leiten die NKS nach Annahme einer Beschwerde ein Schlichtungsverfahren ein. Kommt es zu keiner einvernehmlichen Lösung, ist vorgesehen, dass die NKS eine Erklärung und Empfehlungen an das Unternehmen abgibt. Um Unternehmen wirklich zur Einhaltung der Leitsätze zu bewegen, muss eine Verletzung der Leitsätze jedoch Konsequenzen für das Unternehmen haben. Deshalb müssen die OECD-Leitsätze an nationale Instrumente wie die Vergabe staatlicher Exportkredite, Hermes-Bürgschaften und weitere staatliche Unterstützungsmaßnahmen für ausländische Direktinvestitionen und Außenhandel gekoppelt werden.

Die NKS sind bisher institutionell unterschiedlich ausgestaltet und arbeiten auf einem sehr unterschiedlichen Qualitätsniveau. Dies führt zu uneinheitlichen Entscheidungen über die Annahme und Bearbeitung von Beschwerdefällen und schwächt so die Wirksamkeit der OECD-Leitsätze insgesamt. Für eine effiziente und möglichst kohärente Anwendung der OECD-Leitsätze sind Mindeststandards für die Arbeitsweise von NKS unerlässlich.

Auch bezüglich der institutionellen Ausgestaltung der deutschen NKS, die im Bundeswirtschaftsministerium in der Abteilung für Auslandsinvestitionen angesiedelt ist, gibt es großen Handlungsbedarf. Die Multistakeholder-Struktur der niederländischen NKS oder die Struktur der britischen NKS mit einem Multistakeholder-Aufsichtsgremium sollten für die deutsche NKS als Vorbild dienen.

Im Fall von kontroversen Verfahren existiert bislang kein Revisionsmechanismus. Die Nationalen Kontaktstellen führen bei einer kontroversen Faktenlage meist keine unabhängige Recherche durch. Es fehlt ein starker Monitoring-Mechanismus um die Arbeit der Kontaktstellen besser zu überwachen, zum Beispiel in Form eines Peer-Review auf OECD-Ebene.

