

Antrag

der Fraktion der SPD

Die Revision der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als Chance für einen stärkeren Menschenrechtsschutz nutzen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

2011 ist ein wichtiges Jahr, was die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility/CSR) anbelangt: In Deutschland liegt seit wenigen Monaten der „Aktionsplan CSR“ der Bundesregierung vor, dessen Umsetzung in diesem Jahr erfolgen wird. Auf internationaler Ebene wird im Juni der UN-Menschenrechtsrat über die „Guiding Principles“ von John Ruggie abstimmen, der als UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte, transnationale Unternehmen und andere Unternehmen der Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte wesentliche Impulse gegeben hat. Zur selben Zeit wird auch die Revision der Leitsätze der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für multinationale Unternehmen abgeschlossen sein. Die OECD-Leitsätze, die Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik sowie der UN Global Compact stecken den internationalen Rahmen für soziale, ökologische und menschenrechtliche Standards ab. Mit seinen „Guiding Principles“ will John Ruggie zwischen den bestehenden Normen und Mechanismen Kohärenz herstellen. Sein Rahmenwerk beruht auf drei Säulen: der staatlichen Verpflichtung, die Menschenrechte gegen Verletzungen Dritter zu schützen (protect), der Verantwortung von Unternehmen, die Menschenrechte zu respektieren (respect) und schließlich dem Zugang der Opfer zu effektiven Beschwerde- und Abhilfemaßnahmen gerichtlicher und nichtgerichtlicher Art (remedy).

In diesem Kontext bewegen sich die Verhandlungen über die Revision der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Die Leitsätze gelten derzeit als das am weitest reichende Instrument zur Stärkung der globalen Unternehmensverantwortung. Sie beinhalten Vorgaben unter anderem zur Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards, zur Korruptionsbekämpfung, zur Steuerehrlichkeit sowie zum Umwelt- und Verbraucherschutz. Für die 31 Mitgliedstaaten der OECD sowie für weitere elf Staaten, die sich den Leitsätzen angeschlossen haben, sind diese verbindlich. Die Leitsätze stehen an der Schnittstelle zwischen freiwilligen und verbindlichen Ansätzen: Für Unternehmen sind sie freiwillig, für die Mitglied- und die Unterstützerstaaten verpflichtend. Dies bedeutet, dass die Leitsätze für die weltweite Tätigkeit aller multinationalen Unternehmen gelten, die in den 42 Staaten beheimatet sind. Die Staaten müssen eine so genannte Nationale Kontaktstelle einrichten, die die Verbreitung und Umsetzung der Leitsätze fördert und Beschwerden entgegennimmt. Im Konfliktfall soll sie vermitteln und eine Lösung finden.

1976 von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung verabschiedet, wurden die OECD-Leitsätze im Jahr 2000 einer grundlegenden Revision unterzogen. Seitdem können Unternehmen auch dann zur Verantwortung gezogen werden, wenn sie außerhalb des Territoriums der Vertragsstaaten die Leitsätze verletzen. Auch Nichtregierungsorganisationen können seither Beschwerden bei den Nationalen Kontaktstellen vorbringen. Trotz dieser Verbesserungen gibt es jedoch weiterhin Schwachstellen. Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften weisen seit Jahren immer wieder darauf hin, und auch der UN-Sonderbeauftragte John Ruggie unterstrich in mehreren Berichten den Reformbedarf der OECD-Leitsätze. Zugleich betont Ruggie jedoch auch immer wieder das Potential der OECD-Leitsätze, die Regelungslücke zwischen den zunehmenden Rechten von Unternehmen und den fehlenden korrespondierenden Pflichten zu schließen.

Im Mai 2010 beschloss die OECD die erneute Überarbeitung der Leitsätze. Damit bietet sich die Chance, ihre Wirksamkeit zu verbessern, Schwächen zu beheben und sie zu einem effektiven Instrument der globalen Unternehmensverantwortung auszugestalten. Neben den inhaltlichen substantziellen Themen fällt den verfahrenstechnischen Fragen eine besondere Bedeutung zu. Die wesentlichen Punkte sind:

Menschenrechtsbezug

Obwohl viele Kapitel der OECD-Leitsätze Menschenrechte direkt oder indirekt betreffen und die Einhaltung der Menschenrechte für verantwortliches Unternehmerhandeln wesentlich ist, haben die Menschenrechte bislang nur Eingang in die Allgemeinen Grundsätze gefunden. Darin heißt es einschränkend, dass Unternehmen „die Menschenrechte der von ihrer Tätigkeit betroffenen Personen respektieren sollten, im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen und Engagements der Regierung des Gastlandes“. Diese Formulierung widerspricht dem universellen Charakter der Menschenrechte und fällt hinter den inzwischen international erzielten Konsens über die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen zurück. Um so mehr begrüßt der Deutsche Bundestag, dass die überarbeiteten OECD-Leitsätze ein eigenes Kapitel über Menschenrechte haben werden. Er erwartet, dass darin die Bedeutung der Menschenrechte klar zum Ausdruck kommt. Grundlage sollte das Konzept von John Ruggie sein: Protect, Respect and Remedy. Nach Aussagen der Bundesregierung dient das Menschenrechtskapitel als Hilfestellung für Unternehmen, Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit ihrem unternehmerischen Handeln zu erkennen und zu beheben. Der Deutsche Bundestag befürwortet eine solche Hilfestellung, weist aber nachdrücklich darauf hin, dass die Einhaltung von Menschenrechten für unternehmerisches Handeln verpflichtend sein sollte.

Nationale Kontaktstellen

Ausstattung, Anbindung und Arbeitsweise der Nationalen Kontaktstellen (NKS) sind sehr verschieden. Hauptproblem sind die Zulassung von Beschwerdefällen und ihre Bearbeitung. Besonders in Deutschland werden Beschwerden häufig mit dem Hinweis auf den fehlenden Investitionsbezug, den so genannten Investment-Nexus, abgelehnt. Aber auch in anderen Fragen interpretiert die deutsche NKS die Leitsätze sehr eng. Mit der Ablehnung von Beschwerden in zehn von 16 Fällen nimmt sie weltweit sogar einen Spitzenplatz ein. Angesiedelt ist die deutsche NKS im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in der Abteilung für Auslandsinvestitionen. Es ist schwer vorstellbar, dass die für Wirtschaftsförderung zuständige Stelle Beschwerden unabhängig von Interessenkonflikten bearbeiten soll. Deshalb wäre es sinnvoll, die NKS zu einer unabhängigen Struktur umzugestalten, etwa nach dem Vorbild der niederländischen NKS, in der Experten verschiedener Fachrichtungen zusammenarbeiten. Beson-

ders wünschenswert wäre, im Rahmen der Überarbeitung alle Nationalen Kontaktstellen auf Mindeststandards zu verpflichten, was ihre Unabhängigkeit und ihre Arbeit im Sinne der Betroffenen anbelangt. Allerdings beharrt die Bundesregierung weiterhin auf einer größtmöglichen Flexibilität bei der organisatorischen Gestaltung der NKS. Dies lässt befürchten, dass es auch künftig große Qualitätsunterschiede in der Arbeit der NKS geben wird und sich an der Struktur der deutschen Stelle wenig ändert.

Investitionsbezug

Ein weiteres Problem ist der so genannte Investment Nexus. Multinationale Unternehmen beziehen zahlreiche Produkte von Zulieferbetrieben in Entwicklungsländern. Formal sind diese Betriebe oft unabhängig, auch wenn sie de facto nur einen einzigen Auftraggeber haben. Auf diese Lieferbeziehungen lassen sich die OECD-Leitsätze nur schwer anwenden, da viele Kontaktstellen – so auch die deutsche – Beschwerden nur dann akzeptieren, wenn ein direkter Investitionsbezug nachweisbar ist. Dieser Investment-Nexus wurde 2003 durch den für die Interpretation der OECD-Leitsätze zuständigen Investitionsausschuss der OECD eingeführt, nachdem bei der Überarbeitung der Leitsätze im Jahr 2000 deren Reichweite unter bestimmten Voraussetzungen bereits auf Zulieferbetriebe ausgedehnt worden war. Bei der aktuellen Überarbeitung der Leitsätze sollte klargestellt werden, dass die OECD-Leitsätze für alle Tätigkeiten von Unternehmen gelten und nicht auf grenzüberschreitende Investitionstätigkeiten beschränkt werden dürfen. Der Deutsche Bundestag bedauert die von der Bundesregierung vertretene Position, die bedeutet, dass die Wirksamkeit der OECD-Leitsätze erneut nur in sehr begrenzten Einzelfällen auch auf die Lieferkette ausgedehnt werden kann. Danach ist angedacht, in die Leitsätze das Konzept der „Due Diligence“ aufzunehmen, die sorgfältige Analyse, Prüfung und Bewertung einer unternehmerischen Tätigkeit. Dies soll helfen, die Schutzstandards der Leitsätze einzuhalten und Verstöße zu vermeiden. Nur bei konkreten Einwirkungsmöglichkeiten eines Unternehmens soll sich diese sorgfältige Prüfung auch auf Zulieferbeziehungen erstrecken.

Sanktionsmöglichkeiten

Das einzige Druckmittel der OECD-Leitsätze sind Abschlusserklärungen, die die Nationalen Kontaktstellen bei einer Verletzung der OECD-Leitsätze an die jeweiligen Unternehmen geben. Hält sich ein Unternehmen nicht an die Empfehlungen der NKS, gibt es – von einer möglichen Rufschädigung einmal abgesehen – keine weiteren Sanktionsmittel. Dass dies unbefriedigend ist, darin sind sich Nichtregierungsorganisationen und sogar Vertreter des deutschen CSR-Forums einig. Ein Verstoß gegen die Leitsätze sollte für das Unternehmen Konsequenzen haben. Eine der Möglichkeiten wäre ein zeitweiliger Ausschluss von Exportgarantien, also die Koppelung der OECD-Leitsätze an die Vergabe staatlicher Exportkredite, Hermes-Bürgschaften oder anderer staatlicher Unterstützungsmaßnahmen für ausländische Direktinvestitionen und für den Außenhandel.

Besteuerung

Bislang veröffentlichen multinationale Konzerne konsolidierte Jahresabschlüsse, die keine Angaben zu Umsätzen, Gewinnen, Personal oder auch Rohstoffabbau enthalten. Hier sollten die Leitsätze künftig eine länderbezogene Rechnungslegungspflicht fordern, damit problematische Transaktionen – etwa über Steueroasen – sichtbar werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. bei Staaten, die nicht Mitglied der OECD sind, dafür zu werben, dass sie sich den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen anschließen;
2. sich dafür einzusetzen, dass das Kapitel über Menschenrechte in der überarbeiteten Version der OECD-Leitsätze den Stand der internationalen Diskussion widerspiegelt;
3. bei der Überarbeitung der OECD-Leitsätze dafür einzutreten, dass der Geltungsbereich der Leitsätze über den Investitionsbezug hinaus erweitert wird, damit sie jenseits der vage vorgesehenen Einzelfälle auch auf die Lieferkette angewendet werden können;
4. sich dafür einzusetzen, dass bei der Überarbeitung der OECD-Leitsätze die Grundsätze einer menschenwürdigen Arbeit gemäß der Decent-Work-Agenda der ILO und die Gewährung existenzsichernder Löhne zum Maßstab verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns werden;
5. sich dafür einzusetzen, dass die Arbeit der Nationalen Kontaktstellen einheitlich oder zumindest einheitlichen Mindeststandards unterworfen wird, damit die Zulassung und Bearbeitung von Beschwerdefällen berechenbar und vergleichbar wird;
6. für eine institutionalisierte stärkere Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften in den NKS einzutreten;
7. eine unabhängige Überprüfungsinstanz für strittige Entscheidungen der NKS zu schaffen;
8. die Arbeit der deutschen NKS durch einen OECD-Peer-Review unabhängig evaluieren zu lassen und dabei besonders die institutionelle Anbindung und den Umgang mit Beschwerden im Vergleich mit Best-Practice-Beispielen anderer NKS prüfen zu lassen;
9. sich dafür einzusetzen, dass eine juristische Berufungsinstanz und Sanktionsmechanismus in die Leitsätze aufgenommen und klare Konsequenzen bei Verstößen gegen die Leitsätze benannt werden, wie z. B. das Aussetzen der staatlichen Wirtschaftsförderung;
10. sich dafür einzusetzen, dass länderbezogene Rechnungslegungspflichten in den Leitsätzen verankert werden;
11. sich dafür einzusetzen, dass bei den Unternehmen der Bekanntheitsgrad und die Akzeptanz der OECD-Leitsätze erhöht und so deren Wirkung gesteigert wird.

Berlin, den 8. Februar 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion