

## **Die neuen OECD Guidelines für multinationale Unternehmen – Eine Bestandsaufnahme aus gewerkschaftlicher Sicht**



Die OECD-Leitsätze sind Empfehlungen der OECD-Regierungen an multinationale Unternehmen aus und in ihren Ländern. Sie beschreiben gute Geschäftspraktiken in den Bereichen Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern, Umwelt, Offenlegung von Informationen, Verbraucherschutz sowie Fragen der Besteuerung und Korruptionsbekämpfung.

Die OECD-Staaten haben sich auf diese Regeln geeinigt und sich völkerrechtlich verpflichtet, ihre Bekanntheit zu erhöhen und ihre Einhaltung zu fördern. Diesem Ziel haben sich auch einige weitere Staaten, die nicht OECD-Mitglied sind, angeschlossen.

Die Leitsätze sind für die Unternehmen zwar nicht rechtsverbindlich – aber auch nicht beliebig, weil die Staaten die Verpflichtung übernommen haben, die Einhaltung der Standards zu fördern: Die Regierungen müssen bei Beschwerden aktiv werden und darauf hinwirken, dass das betreffende Unternehmen sein Fehlverhalten korrigiert. Für diesen Zweck gibt es so genannte Nationale Kontaktstellen (NKS) in den Unterzeichnerstaaten.

Die Leitsätze bestehen seit 1976 und wurden 2000 grundlegend überarbeitet.

Zwischen 2010 und Mai 2011 wurden die OECD-Leitsätze nun erneut überarbeitet.

Die novellierten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen wurden anlässlich der 50-Jahrfeier der OECD Ende Mai 2011 in Paris unterzeichnet.

Der DGB hat kontinuierlich, auch über seine institutionelle Vertretung durch das Trade Union Advisory Committee (TUAC) bei der OECD, an der Überarbeitung der OECD-Leitsätze mitgearbeitet.

Die gewerkschaftlichen Schwerpunkte für eine Neugestaltung der OECD-Leitsätze waren die Einführung eines Menschenrechtskapitels, die Klärung prozeduraler Fragen (besonders im Zusammenhang mit der Ausgestaltung und Effektivität der nationalen Kontaktstellen) und die gewerkschaftlich besonders relevanten Fragen nach gerechter Entlohnung, Mindestlöhnen, Arbeitnehmerrechten und gewerkschaftlicher Interessenvertretung in multinationalen Unternehmen weltweit.



Die Verhandlungen zwischen den OECD-Mitgliedstaaten, den Unternehmens- bzw. Arbeitgeberverbänden (repräsentiert durch BIAC) und den Gewerkschaftsvertretern von TUAC sowie der Zivilgesellschaft, vertreten durch OECD Watch, waren konstruktiv und zielorientiert.

TUAC und OECD Watch wollten prinzipiell den verpflichtenden Charakter der Leitsätze stärken – mit Erfolg.

Die Verpflichtung der teilnehmenden Staaten zur Förderung der OECD-Leitsätze wurde von den handelnden Regierungsvertretungen gestärkt.

Welche Neuerungen hat die Revision der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen aus gewerkschaftlicher Sicht darüber hinaus hervorgebracht?

Die neue übergreifende operative Sorgfaltspflicht für die Unternehmen in der Lieferkette ist an erster Stelle zu nennen. Die OECD-Leitsätze in der Version von Mai 2011 definieren präzise, was unternehmerische Sorgfaltspflicht für die Zuliefererkette bedeutet. In der Vergangenheit hatte es in der Frage der Anwendbarkeit der OECD-Leitsätze unter den Stakeholdern unterschiedliche Auffassungen gegeben. Einige nationale Kontaktstellen sahen den Anwendungsbereich der Leitsätze nur auf einen reinen Investitionszusammenhang der Unternehmen beschränkt. Beschwerdefälle, die auf Handelsbeziehungen, globalen Produktionswertschöpfungsketten und ausdifferenzierten Zuliefererketten basierten, wurden mit Hinweis auf den fehlenden Investitionsbezug von nationalen Kontaktstellen abgelehnt. Hier sorgt die Neuaufnahme der Sorgfaltspflicht für die Zuliefererkette für mehr Klarheit. Unternehmen sind jetzt nach den neuen OECD-Leitsätzen auch für die Einhaltung sozialer und ökologischer Standards in ihrer Wertschöpfungskette verantwortlich.

Die im Konsens gefundene Formulierung sieht allerdings eine Einschränkung vor: Zwar werden die Unternehmen aufgefordert, ihren Einfluss auf ihre Zuliefererkette auszuüben allerdings unter der Voraussetzung, dass es ihnen überhaupt möglich ist.

Dennoch ist die Neuaufnahme der Sorgfaltspflicht für die Zuliefererkette, die eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Leitsätze darstellt, prinzipiell positiv. Es bleibt Aufgabe der zivilgesellschaftlichen Akteure und auch der Gewerkschaften, Verstöße bei Zuliefererbetrieben gegen Arbeitnehmer- und Menschenrechte und Umweltstandards bei den nationalen Kontaktstellen zu melden und die multinationalen Unternehmen an ihre Verantwortung für ihre Zuliefererkette zu erinnern.

Darüber hinaus ist die Verantwortung für die Menschenrechte gestärkt worden. Es gibt in den neuen OECD-Leitsätzen ein neues Kapitel für Menschenrechte, welches Unternehmen anhält, negative

Auswirkungen auf die Menschenrechte im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit zu verhindern bzw. Verstöße zu beenden.

Es bleibt abzuwarten, wie die Praxis der Nationalen Kontaktstellen im Umgang mit denkbaren Verstößen gegen Menschenrechte aussieht und diese gegebenenfalls im Schlichtungsverfahren moderiert werden.

Aus gewerkschaftlicher Sicht sind besonders die Ergänzungen zu tragfähigen Arbeitsbeziehungen und vorbildlichen Arbeitsstandards bemerkenswert.

Das neue Regelwerk äußert sich erstmals auch zu Fragen der Lohnfindung. In den neuen novellierten OECD-Leitsätzen werden Unternehmen nun aufgefordert, bei ihren weltweiten Aktivitäten mindestens einen Lohn zu zahlen, der die Grundbedürfnisse der Arbeitnehmer und ihrer Familien deckt. Hierbei war den gewerkschaftlichen Vertretern – repräsentiert durch TUAC – immer wichtig, dass in der Formulierung nicht von einem Mindestlohn gesprochen wird, der sich an nationalstaatlichen Vorgaben orientiert, sondern ein Lohn genannt wird, der die tatsächlichen existenzsichernden Grundbedürfnisse deckt.

Gesetzliche Mindestlöhne sind in vielen Ländern so niedrig festgelegt, dass Grundbedürfnisse nicht gedeckt werden können. Die Zahlung von gesetzlichen Mindestlöhnen allein reicht deshalb nach den Kriterien unternehmerischer Verantwortung nicht aus, um existenzsichernde Löhne zu gewährleisten.

Vor dem Hintergrund der Zunahme von Arbeitnehmerüberlassung, also Leiharbeit, sonstigen prekären Beschäftigungsverhältnissen und unfreiwilliger Teilzeit ist es zu begrüßen, dass die neuen Leitsätze vom zuvor verwendeten Begriff der Angestellten (employees) zum neuen Begriff von Arbeitern (workers and individuals in an employment relationship) gewechselt sind.

Dies war den gewerkschaftlichen Vertretern in den Verhandlungen besonders wichtig, da viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die für multinationale Unternehmen arbeiten, nicht mehr in einem direkten Beschäftigungsverhältnis zu diesen Unternehmen stehen. In jedem Fall sollen sie vom Geltungsbereich der Leitsätze zukünftig erfasst werden.

Bei den prozeduralen Fragen wurden viele gewerkschaftliche Forderungen leider nicht umgesetzt. Weder die Struktur der nationalen Kontaktstellen wurde den OECD-Ländern vorgegeben und damit vereinheitlicht, noch klare prozedurale Regeln, nach denen anspruchsberechtigte Gruppen aus der Zivilgesellschaft und den Gewerkschaften einzubinden sind, wurden spezifiziert.

Gerade Fragen der Ausgestaltung und Ansiedelung einiger nationaler Kontaktstellen, wie bspw. der deutschen nationalen Kontaktstelle beim Bundeswirtschaftsministerium in der Abteilung für Außenwirtschaftsförderung, sind im Zuge der Revision nicht beantwortet worden.

Kleinen Verbesserungen, wie bspw. der Klarstellung, dass parallelanhängige Gerichts- oder Verwaltungsverfahren der Annahme einer Beschwerde nicht zwingend entgegen stehen oder der neu aufgeführten Bestimmung, dass die Ergebnisse der Konsultationen stets zu veröffentlichen sind, stehen negative Punkte entgegen. So bestehen nach wie vor große Unterschiede in der organisatorischen Ausgestaltung der nationalen Kontaktstellen. Sie betonen die nationalstaatliche Hoheit über Ansiedelung, Ausgestaltung und Einbindung der Anspruchsgruppen selbst zu entscheiden.

Weiterhin ist es OECD-Mitgliedsstaaten und anderen Staaten, die die OECD-Guidelines ratifiziert haben, möglich, die nationale Kontaktstelle bei einer einzigen Regierungsstelle bzw. in einem einzigen Ministerium anzusiedeln. Auch die Forderung von Gewerkschaften, sich an Strukturen von nationalen Kontaktstellen im Rahmen eines Best-Practice-Verfahrens zu orientieren, konnte nicht durchgesetzt werden. Die gewerkschaftliche Analyse ergab deutliche Unterschiede in Funktionsfähigkeit, Arbeitsweise und Transparenz zwischen Kontaktstellen die bspw. über Strukturen wie Aufsichtsgremien (besetzt durch Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen) verfügen, und nationalen Kontaktstellen, die ohne solche Strukturen arbeiten.

Auch bei der Frage einer stärkeren Verbindlichkeit der OECD-Leitsätze konnten sich die Gewerkschaftsvertreter und die Vertreter der Zivilgesellschaft nicht durchsetzen. Der freiwillige und nicht sanktionsbewehrte Charakter der OECD-Leitsätze wurde im Revisionsverfahren bestätigt.



**Fazit:** Die neuen novellierten OECD-Leitsätze sind aus gewerkschaftlicher Sicht ein Schritt in die richtige Richtung, ihr Potential ist jedoch bei Weitem noch nicht ausgeschöpft. Positiv hervorzuheben sind das neue Menschenrechtskapitel, die Stärkung der Verantwortung für die Zuliefererkette und der Ersatz des Begriffes employee durch worker. Darüber hinaus ist hervorzuheben, dass der Bezugsrahmen zu den ILO-Kernarbeitsnormen gestärkt wurde und die Frage nach gerechter Entlohnung im Kapitel über industrielle Beziehungen erstmals aufgegriffen wurde.

Nach wie vor gibt es aber Defizite in der prozeduralen Ausgestaltung der OECD-Guidelines. Dies betrifft besonders die Ansiedelung und Funktionsweise der nationalen Kontaktstellen. Hier hätten sich die Gewerkschaften detailliertere Vorgaben an die OECD-Mitgliedsstaaten gewünscht. Ein verbindlicherer und sanktionsfähigerer Charakter der OECD-Leitsätze wäre aus gewerkschaftlicher Sicht zielführend gewesen.

Die OECD-Leitsätze bleiben ein wichtiges Instrument zur Stärkung der sozialen Dimension der Globalisierung. In Zukunft steht aber besonders die Bundesregierung in der Verantwortung, die OECD-Leitsätze zu fördern und bekannt zu machen. Die Bundesregierung muss die nationale Kontaktstelle effektiv ausgestalten, um ihre Handlungsfähigkeit sicher zu stellen. Weder die derzeitige Ansiedlung in der Abteilung Außenwirtschaftsförderung noch das Fehlen eines Aufsichtsratsgremiums sind ihrer Unabhängigkeit und Eigenständigkeit zuträglich. Ziel der Leitsätze ist die Verbreitung guter Geschäftspraktiken – nicht der Schutz der deutschen Unternehmen vor unliebsamer Kritik. Die multinationalen Unternehmen sind in der Pflicht, Menschen- und Arbeitnehmerrechte bei ihrem weltweiten Engagement zu schützen, existenzsichernde Löhne zu zahlen und den Einfluss auf ihre gesamte Wertschöpfungskette aufrecht zu halten.

Nur wenn die OECD Guidelines verbindlicher werden und in der Umsetzung des Beschwerdeverfahrens sanktionsfähige Mechanismen eingebaut werden, werden sie ihr ganzes Potenzial für die soziale Dimension der Globalisierung entfalten können.