

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen  
Kurze Darstellung einiger Probleme in der Anwendung

*Michael Duttwiler\**

Workshop Internationale Menschenrechtsnormen für Unternehmen,  
Internationales Forum Multiwatch,  
November 2005

I. Kurzer Überblick über die Zwecke der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (Organisation für Economic Cooperation and Development – OECD)

Die OECD entstand 1961 aus der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit, die 1947 gegründet worden war, um den *Marshall Plan* für den Wiederaufbau Europas nach dem Zweiten Weltkrieg zu koordinieren.

Die OECD hat die Ziele,

- in den Mitgliedstaaten eine optimale Wirtschaftsentwicklung sowie einen steigenden Lebensstandard zu erreichen und dadurch zur Entwicklung der Weltwirtschaft beizutragen,
- zu einem gesunden wirtschaftlichen Wachstum in Entwicklungsländern beizutragen,
- zum Wachstum des Welthandels beizutragen.

Die OECD stellt in erster Linie ein Forum für den Austausch von Erfahrungen und für das Formulieren von Wirtschaftsstrategien dar. Bekannt ist die OECD vor allem für ihre Statistiken und Länderberichte, auf deren Grundlage neue Ansätze für Wirtschaftspolitik diskutiert werden.

Die OECD hat in den letzten Jahren ihren Aktionsradius deutlich erweitert: In geographischer Hinsicht hat sie ihre alleinige Fokussierung auf Europa aufgegeben, indem sie immer mehr mit Entwicklungsländern in Kontakt tritt. Bezüglich ihrer Gesprächspartner ist festzustellen, dass die OECD vermehrt NGOs als Diskussionspartner akzeptiert. In thematischer Hinsicht hat sie sich umweltschützerischen und sozialen Gebieten geöffnet. Im Zuge der letzteren Entwicklung ist auch die Entstehung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zu sehen.

II. Rechtsnatur der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen beschreiben Verhaltensweisen, die die OECD-Mitgliedstaaten den multinationalen Unternehmen, die auf oder von ihrem Territorium operieren, zur Beachtung *empfehlen*. Man muss betonen, dass es sich um bloße Empfehlungen handelt, denn die Leitsätze sind rechtlich unverbindlich.

Im Gegensatz zu anderen unverbindlichen Projekten, die die Verantwortlichkeit von multinationalen Unternehmen thematisieren, sind jedoch die OECD-Leitsätze mit einer Art Umsetzungsmechanismus versehen: Aufgrund eines (verbindlichen) Beschlusses des OECD-Rates, müssen die Mitgliedstaaten eine nationale Kontaktstelle einrichten, die zur Lösung von Problemen bei der Umsetzung der Leitsätze beitragen müssen. Auf das damit zusammenhängende Verfahren komme ich noch zurück.

---

\* Lic.iur., LL.M. (Essex); Vorstandsmittglied und Sekretär von TRIAL (Schweizerische Gesellschaft gegen Straflosigkeit), <http://www.trial-ch.org/>.

### III. Anwendungsbereich der Leitsätze

Die OECD-Leitsätze haben einen Anwendungsbereich, der auf den ersten Blick klar umrissen scheint. Bei genauerem Hinsehen ergeben sich jedoch zahlreiche Fragen, die es zu beantworten gilt, will man die Anwendungsfälle der Leitsätze genau definieren.

Ich werde im Folgenden in den „persönlichen“, „geographischen“ und „sachlichen“ Anwendungsbereich unterteilen, und die jeweils damit verbundenen Probleme erläutern.

#### 1. „Persönlicher“ Anwendungsbereich

Beim persönlichen Anwendungsbereich geht es darum, auf wen sich die Leitsätze anwenden, mit anderen Worten, an wen sich die darin enthaltenen Empfehlungen richten.

Wie der Name der Leitsätze sagt, richten sie sich an „multinationale Unternehmen“. Eine Definition dieses Begriffs liefern die Leitsätze jedoch nicht. Im Vorwort zu den Leitsätzen machen die OECD-Staaten geltend, dass eine exakte Definition gar nicht nötig sei. Präzisiert wird aber gleichzeitig, dass ein multinationales Unternehmen üblicherweise Gesellschaften oder anderen Einheiten umfassen, die in mehr als einem Land niedergelassen sind und miteinander so verbunden sind, dass sie ihre Aktivitäten koordinieren können.

Die Sichtweise, dass eine exakte Definition von „multinationalen Unternehmen“ nicht nötig sei, wurde von Menschenrechtsorganisationen kritisiert. In der Tat liegt es nicht im Interesse einer effektiven Befolgung der Leitsätze, wenn für die Beteiligten (Unternehmen, OECD-Mitgliedstaaten) nicht klar ist, ob ein bestimmtes Unternehmen angesprochen ist oder nicht.

#### 2. Geographischer Anwendungsbereich

Die Leitsätze richten sich an alle Teile einer multinationale Unternehmen (Hauptsitz oder Niederlassung), die *in* oder *von* dem Gebiet eines Mitgliedstaates operieren. Ist eine solche „Grundverbindung“ zu einem Mitgliedstaat gegeben, sind die Leitsätze weltweit anwendbar. Einem Unternehmen mit Hauptsitz in der Schweiz ist also auch empfohlen, die Leitsätze in einem nicht-OECD-Land wie z.B. Russland oder Burma zu beachten.

#### 3. Sachlicher Anwendungsbereich

Der sachliche Anwendungsbereich bietet die grössten Schwierigkeiten bei der Anwendung der Leitsätze. Ich möchte hier kurz zwei der Hauptfragen ansprechen: Es geht erstens um die Frage, ob die Leitsätze die Existenz eines Investitionsverhältnisses bedingen. Zweitens muss das Verhältnis der multinationalen Unternehmen zu den Menschenrechten geklärt werden.

##### a. Ist ein Investitionsverhältnis notwendig?

Die Frage, ob die OECD-Leitsätze die Existenz eines Investitionsverhältnisses voraussetzen, ist für deren Anwendungsbereich von enormer Bedeutung. Investitionen werden in diesem Zusammenhang unterschieden vom blossen Handel. Blosser Handel liegt demnach z.B. vor, wenn ein multinationales Unternehmen im Ausland Waren einkauft, eine Investition liegt vor, wenn es diese Waren nach dem Aufbau der entsprechenden Infrastruktur auch selber produziert. Im ersten Fall wären die Leitsätze nicht anwendbar, im zweiten schon.

In diesem Punkt treffen eine restriktive und eine extensive Meinung aufeinander:

Die extensive Meinung nimmt zum Ausgangspunkt, dass die Leitsätze selber die Bedingung eines Investitionsverhältnisses nicht enthalten. Nach dieser Meinung fallen alle wirtschaftlichen Aktivitäten von multinationalen Unternehmen in den Anwendungsbereich der Leitsätze. Diese Meinung wird von zahlreichen NGOs vertreten.

Die restriktive Meinung geht auf den OECD-Ausschuss für internationale Investitionen und multinationale Unternehmen zurück, dem eine Koordinationsfunktion zukommt. Dieser Ausschuss stützt sich auf die systematische Einbettung der Leitsätze, um zu begründen, dass ein Investitionsverhältnis gegeben sein muss: Der Umstand, dass die Leitsätze ein integrativer Bestandteil der „Deklaration über Internationale Investitionen und Multinationale Unternehmen“ seien, deute darauf hin, dass sie nur in einem Investitionszusammenhang anwendbar seien.

Hier besteht allerdings wiederum das Problem, dass weder die Rahmendeklaration noch die Leitsätze eine Definition von „Investition“ enthalten. Der Ausschuss für internationale Investitionen und multinationale Unternehmen hat erklärt, dass dies erlaube, auf die Umstände des Einzelfalles abzustellen.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass Industriestaaten in bilateralen Investitionsschutzabkommen oft einen sehr weitgehenden Schutz von Investitionen anstreben, sodass im konkreten Fall die Grenze zwischen Investition und Handel verwischt wird.

#### b. Im Speziellen: Anwendung im Bereich der Menschenrechte

Unter Kapitel II(2) der OECD-Leitsätze wird den multinationalen Unternehmen empfohlen, im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen ihres Sitzstaates die Menschenrechte jener zu respektieren, die von ihren Aktivitäten betroffen sind. Der offizielle Kommentar zu den Leitsätzen präzisiert, dass hier v.a. die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und andere Menschenrechtsinstrumente des Sitzstaates relevant sind.

Dieser Leitsatz wirft schwierige Fragen auf, die damit zusammenhängen, wer denn eigentlich Träger von Menschenrechtspflichten ist. Der offizielle Kommentar äussert dazu bloss, dass da, wo das Verhalten von Unternehmen und die Menschenrechte zusammentreffen, die Unternehmen „eine Rolle spielen“.

#### i. Wer ist durch die Menschenrechte gebunden?

Es ist ein klassisches Paradigma, dass *nur Staaten* durch die Menschenrechte verpflichtet werden, nicht aber nicht-staatliche Akteure wie Privatpersonen, seien dies Menschen oder Unternehmen.

Der Umstand, dass sich die Menschenrechte gegen den Staat richten, hat damit zu tun, dass Staaten über eine enorme Macht verfügen, und aufgrund historischer Erfahrung die Tendenz haben, diese Macht zum Nachteil der Menschen zu missbrauchen. Jene, die heute fordern, dass auch Unternehmen durch die Menschenrechte verpflichtet sein sollten, ziehen genau hier eine Parallele: Auch multinationale Unternehmen haben heute eine ungeheure Machtfülle, die missbraucht werden kann. Macht müsse aber notwendigerweise mit Verantwortlichkeit gepaart sein, weshalb Menschenrechtsverpflichtungen für multinationale Unternehmen entwickelt werden müssen.

Die Zukunft wird weisen, ob solche internationale Verpflichtungen für multinationale Unternehmen entstehen werden, doch für das heutige Verständnis der OECD-Leitsätze muss bedacht werden, dass multinationale Unternehmen durch die Menschenrechte *nicht* gebunden sind.

#### ii. Die Empfehlung, die Menschenrechte „zu respektieren“

Es stellt sich somit die Frage, wie die Empfehlung II(2) der OECD-Leitsätze zu verstehen ist, die besagt, dass multinationale Unternehmen im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen ihres Sitzstaates die Menschenrechte jener respektieren sollen, die von ihren Aktivitäten betroffen sind.

Es sind zwei Hauptszenarien vorstellbar:

Einmal kann es vorkommen, dass multinationale Unternehmen Staaten bei der Begehung von Menschenrechtsverletzungen unterstützen, indem sie z.B. wissentlich Instrumente liefern, die zur Folter verwendet werden. Die Menschenrechtsverletzung wird durch den Staat vorgenommen, doch das multinationale Unternehmen hat eine Art Komplizenfunktion.

Andererseits kann es sein, dass multinationale Unternehmen Menschen direkt schädigen, ohne dass der Staat selber handelt. Man denke z.B. an den Fall einer Ölförderfirma, die die Umwelt derart verschmutzt, dass die Gesundheit der Anwohner geschädigt wird. Wenn der Staat zu schwach oder unwillig ist, deren Recht auf Gesundheit zu schützen, beeinträchtigt das Unternehmen unmittelbar die tatsächliche Gewährleistung des Menschenrechts.

Man muss also m.E. die Empfehlung an multinationale Unternehmen, die Menschenrechte zu „respektieren“, meiner Meinung nach so verstehen, dass sie weder Staaten bei Menschenrechtsverletzungen unterstützen, noch die effektive Gewährleistung der Menschenrechte durch Staaten hintertreiben sollen.

Eine weitere Schwierigkeit eröffnet sich durch das Element „im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen ihres Sitzstaates“. Wie vorher erwähnt, sind die Leitsätze weltweit anwendbar. Man kann sich aber nun folgenden Fall vorstellen: Ein multinationales Unternehmen mit Hauptsitz in der Schweiz operiert in verschiedenen Staaten, darunter z.B. in Kolumbien. Will man nun überprüfen, ob das Unternehmen die Menschenrechte in Kolumbien „respektiert“ hat, an welchen Menschenrechtsstandards soll man sein Verhalten messen? Eine Prüfung müsste der schweizerischen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze beantragt werden, die jedenfalls auch ein Sitzstaat im Sinne des Leitsatzes II(2) ist. Macht es aber Sinn, das Verhalten des Unternehmens *in Kolumbien* nach den „internationalen Verpflichtungen“ der Schweiz im Sinne des Leitsatzes II(2) zu prüfen? Soll man das Unternehmen an der Europäischen Menschenrechtskonvention messen, die in Kolumbien gar nicht anwendbar ist? Oder soll man es an der Inter-Amerikanischen Menschenrechtskonvention messen, die wiederum für die Schweiz nicht verbindlich ist?

Sachlich würde es am meisten Sinn ergeben, die Menschenrechtsstandards des Ortes anzuwenden, an dem die angebliche Nichtbefolgung der Leitsätze erfolgte. Dieser Ort entspricht jedoch nicht notwendigerweise einem „Sitzstaat“.

Dieses Problem kann wohl in den meisten Fällen einfach übergangen werden, indem man nur die UNO-Menschenrechtspakte als Massstab anlegt, die von einer grossen Anzahl Staaten ratifiziert wurden. Die Menschenrechtsverpflichtungen des Sitz- und Operationsstaates dürften hier meist deckungsgleich sein.

#### IV. Umsetzung der OECD-Leitsätze

Der interessanteste Aspekt an den OECD-Leitsätzen stellt wohl der Umsetzungsmechanismus dar. Gestützt auf einen Beschluss des OECD-Rates aus dem Jahre 2000 müssen die Mitgliedstaaten eine nationale Kontaktstelle und ein Verfahren für die Umsetzung der Leitsätze in Einzelfällen vorsehen.

##### 1. Die Nationale Kontaktstelle

Die Nationale Kontaktstelle, die in der Schweiz im Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) angesiedelt ist, hat die Grundfunktionen, die Effektivität der Leitsätze zu fördern.

Sie unternimmt zu diesem Zweck promotionelle Aktivitäten, nimmt Anfragen entgegen und dient als Forum für Diskussionen im Zusammenhang mit Problemen, die bei der Umsetzung der Leitsätze auftreten.

## 2. Das Umsetzungsverfahren

Das eigentliche Umsetzungsverfahren hat zum Kern die Aufgabe der nationalen Kontaktstelle, in Einzelfällen zur Lösung von Problemen bei der Umsetzung der Leitsätze beizutragen. Verschiedene interessierte „Parteien“, darunter NGOs, können der nationalen Kontaktstelle solche Problemfälle unterbreiten.

Es handelt sich bei einer solchen Eingabe nicht um eine „Beschwerde“ im technischen Sinn. Das Verfahren, das damit ausgelöst werden kann, ist ein reines Mediationsverfahren, das auf eine einvernehmliche Lösung zwischen dem Unternehmen und der interessierten Partei abzielt. Es gliedert sich in drei Abschnitte:

### i. Eintretensprüfung

Als erstes prüft die nationale Kontaktstelle, ob der unterbreitete Einzelfall es verdient, einer näheren Prüfung unterzogen zu werden. Hierzu gehört die Prüfung, ob die OECD-Leitsätze überhaupt anwendbar sind.

### ii. Mediation

Ist diese erste Hürde genommen, bietet die nationale Kontaktstelle den beteiligten Parteien ihre guten Dienste an. Die nationale Kontaktstelle vermittelt bloss, und enthält sich zumindest in diesem Stadium einer inhaltlichen Stellungnahme.

### iii. Publikation der Ergebnisse, Empfehlungen

Die Resultate dieses Verfahrens werden publik gemacht, wenn nicht Geheimhaltungsgründe dagegen sprechen. Die nationale Kontaktstelle kann, falls die Vermittlung scheitert, unverbindliche Empfehlungen betreffend die Umsetzung der OECD-Leitsätze abgeben.

Während des gesamten Verfahrens unterliegt die nationale Kontaktstelle einer absoluten Diskretionspflicht.