

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ursula Lötzer, Dr. Winfried Wolf, Carsten Hübner, Dr. Gregor Gysi und der Fraktion der PDS  
– Drucksache 14/1554 –**

### **Zu den Verhandlungen über die Revision der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen**

Die multinationalen Unternehmen aus den OECD-Ländern tätigen ca. 90 % der gesamten ausländischen Direktinvestitionen. Der Weltinvestitionsbericht 1998 zählt 53 000 multinationale Unternehmen mit 450 000 ausländischen Tochtergesellschaften. Die einhundert größten Unternehmen (gemessen an ihrem ausländischen Kapitalstock) verfügen über Auslandsaktiva in Höhe von 1,8 Billionen US-Dollar und damit über 14 % des weltweiten Auslandskapitals. Die Konzerne vergrößern damit permanent ihren Einfluss auf den nationalen Märkten und auf die politischen Institutionen in ihren Gastländern. Dieser Machtzuwachs und der Verdrängungswettbewerb auf den Kapital- und Gütermärkten erhöhen u.a. den Druck auf die nationalen Sozialsysteme und die arbeitsrechtlichen Standards, diese den Bedürfnissen der Konzerne anzupassen, um Investitionen anzuziehen. Der Standortwettbewerb drückt sich deshalb als Wettlauf um die geringsten sozialen, gewerkschaftlichen und ökologischen Standards aus.

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen stammen aus dem Jahr 1976 und beinhalten Empfehlungen der Regierungen der OECD-Länder an Unternehmen, ihre Geschäftstätigkeit im Einklang mit der staatlichen Politik der Gastländer zu gestalten. Ihre Bedeutung liegt darin, dass die Leitsätze der einzige international (OECD) anerkannte Verhaltenskodex für multinationale Unternehmen sind. In seiner derzeitigen Form ist er jedoch kein adäquates Instrumentarium, um auf die veränderte Rolle der Konzerne im Prozess der Globalisierung zu reagieren. Weder sind die dort enthaltenen Empfehlungen rechtsverbindlich, was die Frage der Überwachung, Durchsetzung und Sanktionierung bei Fehlverhalten offen lässt, noch haben die Leitsätze den Status von umfassenden sozialen Mindeststandards. Sie befinden sich nicht auf dem heute bereits erreichten Niveau, wie es u.a. durch die Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) sowie die Menschenrechtskonventionen erreicht ist. Gleichzeitig ist die Bedeutung der Leitsätze innerhalb der OECD Länder gering, da ihre nationale Gesetzgebung oft über die dort kodifizierten Verhaltensnormen hinausgeht.

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 8. Dezember 1999 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

Eine periodische Überprüfung der Leitsätze wurde bei ihrer Einführung vereinbart. Der Ausschuss für internationale Investitionen und multinationale Unternehmen (CIME) wurde vom OECD-Ministerrat mit der aktuellen Überarbeitung der Leitsätze beauftragt. Diese seit Ende 1998 stattfindende Revision war in Verbindung mit den Verhandlungen über das MAI (Multilaterales Investitionsschutzabkommen) geplant. Die revidierten Leitsätze sollten als nicht rechtsverbindlicher Verhaltenskodex für multinationale Unternehmen dem MAI hinzugefügt werden. Mit der Suspendierung der MAI-Verhandlungen und der bevorstehenden WTO-Verhandlungsrunde in Seattle im Herbst 1999, in der Teilaspekte des MAI aufgegriffen werden sollen, stellt sich die Frage, welche Zielsetzung die Revision der OECD-Leitsätze hat.

1. Welche generelle Position vertritt die Bundesregierung hinsichtlich der Revision der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen?
  - a) Welche Schwerpunkte wurden von ihr in die bisherige Diskussion in der CIME eingebracht?
  - b) Wo sieht die Bundesregierung prinzipielle Konflikte zwischen den beteiligten Verhandlungspartnern, und welchen Beitrag leistet sie bei der Schlichtung?
  - c) Welche Verhandlungslinie vertritt die Bundesregierung bei den zukünftigen Beratungen?

Die Bundesregierung tritt für eine substantielle Überarbeitung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen insbesondere in Anpassung an neue Entwicklungen bei internationalen Vereinbarungen und Instrumenten ein. Als Schwerpunkte der Revision hat sie eine Verstärkung des Umweltkapitels, die Verbesserung arbeitsrechtlicher Standards sowie eine stärkere Berücksichtigung des Ziels der nachhaltigen Entwicklung und der Menschenrechte in die Diskussion eingebracht.

Unterschiedliche Auffassungen zwischen den OECD-Mitgliedsstaaten bestehen vor allem bei umwelt- und arbeitsrechtlichen Fragen, der Einbeziehung der Menschenrechte in die Leitsätze und der Ausdehnung des territorialen Geltungsbereichs auf Nicht-OECD-Staaten. Es ist gegenwärtig nicht absehbar, ob und in welcher Weise Interessengegensätze in diesen Punkten überbrückt werden können. Die Bundesregierung ist davon überzeugt, dass durch eine geschlossene Haltung der EU-Länder Fortschritte in diesen Fragen erreichbar sein könnten. Dazu leistet die deutsche Delegation in den OECD-Beratungen und EU-Koordinierungen einen aktiven Beitrag, um einen möglichst hohen Standard der OECD-Leitsätze zu erreichen.

2. Wie gedenkt die Bundesregierung, die parlamentarischen Gremien (Bundestag und Ausschüsse) in die laufenden Verhandlungen einzubinden?
  - a) Welcher konkrete Zeitplan für die parlamentarischen Debatten über die Revision der Leitsätze wird von der Bundesregierung angestrebt?
  - b) Wie begründet die Bundesregierung ihre Haltung, falls über die reine Informationspflicht für sie keine weitere parlamentarische Einbindung erforderlich erscheint?
  - c) Wie sollen anderweitig die Transparenz erhöht und ein Mitspracherecht des Parlaments bei den Verhandlungen garantiert werden?

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat mit Bericht vom 18. August 1999 die Bundestagsausschüsse für Wirtschaft und Technologie, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, für Menschenrechte und humanitäre Hilfe über den Rahmen und die Zielsetzung der Revision der OECD-Leitsätze informiert. Dieser Bericht wurde auf eine Entschließung des Europäischen Parlaments zu EU-Normen für in Entwicklungsländern tätige Unternehmen im Hinblick auf die Entwicklung eines europäischen Verhaltenskodex hin erstellt.

Es ist vorgesehen, über die Fortentwicklung der rechtlich nicht verbindlichen Leitsätze weiter zu berichten, sobald konkrete Ergebnisse des Revisionsprozesses absehbar sind.

Die OECD wird über die Ergebnisse der Beratungen in der Presse berichten und Textentwürfe rechtzeitig im Internet veröffentlichen.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung die derzeitige Einbindung zivilgesellschaftlicher Gruppen in den Diskussionsprozess?
  - a) Durch welche konkreten Maßnahmen seitens der Bundesregierung werden die Transparenz der Verhandlungen und die Einbindung zivilgesellschaftlicher Gruppen aus der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet und erhöht?
  - b) Wie sind bzw. wie sollten nach Auffassung der Bundesregierung zivilgesellschaftliche Gruppen außerhalb der OECD-Teilnehmerländer an den Diskussionen beteiligt werden, um die Interessen der Menschen aus den Gastländern für multinationale Unternehmen zu formulieren?
  - c) Wie stellt sich die Bundesregierung die Anwendung der OECD-Leitlinien auf nicht OECD-Länder vor?
  - d) Wie begründet die Bundesregierung ihre Haltung, wenn für sie keine Notwendigkeit der außerparlamentarischen Diskussion (national und international) über die Revision der OECD-Leitsätze besteht?

An der Diskussion über die Revision der Leitsätze sind zivilgesellschaftliche Gruppen aus Deutschland auf nationaler und internationaler Ebene beteiligt. Die Bundesregierung hat bereits im Januar 1999 die deutsche Position zu diesem Thema mit verschiedenen deutschen Nichtregierungsorganisationen (NRO) erörtert. Ebenso haben die NRO den deutschen Themenbeitrag zum Revisionsprozess erhalten. Die Gespräche mit diesen Gruppen sollen im Laufe des weiteren Revisionsverfahren fortgesetzt werden.

Die OECD hat internationale und deutsche NRO an mehreren internationalen Konferenzen und Konsultationen über dieses Thema beteiligt. An der Konferenz über „Internationale Investitionen und Entwicklung, Unternehmensverant-

wortung und die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ im September 1999 in Paris haben auch Vertreter aus Wirtschaft, Regierung und ziviler Gesellschaft von Nicht-OECD-Staaten teilgenommen.

Die Bundesregierung setzt sich für eine weltweite Anwendung der OECD-Leitsätze ein. Über die geeigneten Mechanismen zur Umsetzung der Leitsätze in Nicht-OECD-Ländern (z. B. Beitritt zu den Leitsätzen, Einrichtung nationaler Kontaktstellen in den Beitrittsländern) besteht allerdings noch erheblicher Diskussionsbedarf.

4. Sollen nach Ansicht der Bundesregierung in die revidierten Leitsätze die Kernübereinkommen der IAO über die bereits enthaltenen Punkte Vereinigungs- und Vertragsfreiheit hinaus aufgenommen werden?
  - a) Wie sollen ihrer Meinung nach speziell das Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit und die Beseitigung von Diskriminierung im Beruf eingearbeitet werden?
  - b) Wie steht die Bundesregierung zum Vorschlag, die Kernforderungen der Menschenrechtskonventionen und vor allem den Schutz indigener Gruppen in die Leitsätze aufzunehmen?
  - c) Wie stellt sich die Bundesregierung die Einarbeitung der einschlägigen internationalen Umweltübereinkommen (Rio, Kyoto etc.) vor, und welche konkreten Vorschläge bringt sie ein?

Die Bundesregierung tritt für eine vollständige Übernahme der Grundsätze der Kernübereinkommen der IAO in die Leitsätze ein. Ergänzend zu den bereits enthaltenen Prinzipien der Vereinigungs- und Vertragsfreiheit und dem Diskriminierungsverbot hinsichtlich Beschäftigung und Beruf soll das Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit neu aufgenommen werden. Eine entsprechende Bestimmung sollte nach Ansicht der Bundesregierung im Sinne der IAO-Erklärung vom 18. Juni 1998 zu den grundlegenden Prinzipien und Rechten am Arbeitsplatz und einschlägiger IAO-Instrumente formuliert werden.

Die Bundesregierung unterstützt den Vorschlag, die Beachtung der Menschenrechte gemäß der Allgemeinen Erklärung der Vereinten Nationen über Menschenrechte als neues Element in die Leitsätze zu integrieren. Außerdem sieht sie es als vordringlich an, die Grundsätze der einschlägigen internationalen Umweltübereinkommen bei der Reform der Leitsätze insbesondere die Agenda 21 und hier das Kapitel 30 „Stärkung der Rolle der Privatwirtschaft“ eine zentrale Rolle. Aus diesem Grunde hat sie einen Hinweis auf die Bestimmungen der Agenda 21 sowohl im Einleitungskapitel als auch im Kapitel über die allgemeinen Grundsätze sowie im Umweltkapitel der OECD-Leitsätze gefordert. Da im Rahmen der Umsetzung einer nachhaltigen, umweltgerechten Entwicklung die Einführung und Überprüfung von Umweltmanagementsystemen eine wichtige Voraussetzung darstellt, unterstützt die Bundesregierung in den überarbeiteten Leitsätzen die Forderung nach Entwicklung und Umsetzung von Umweltmanagementsystemen in Unternehmen. Weitere Bestimmungen der Agenda 21, die auch auf Anregung der Bundesregierung Eingang in die Leitsätze finden sollen, sind die Forderung nach Transparenz, nach Berücksichtigung von Vorsorge- und Verursacherprinzip sowie die Forderung, dass die Unternehmen ihre Bemühungen zur Verbesserung der Umweltbedingungen nicht nur an den bestehenden Umweltstandards ausrichten, sondern auch darüber hinausgehende Maßnahmen ergreifen sollen.

5. Soll nach Ansicht der Bundesregierung in das Kapitel „Beschäftigung und Beziehung zwischen den Sozialpartnern“ die Forderung nach Verbesserung der Konsultations- und Informationsrechte und Verankerung von Mitbestimmungsrechten in wirtschaftlichen Angelegenheiten für die Beschäftigten und ihre Vertreter aufgenommen werden?
  - a) Wie steht die Bundesregierung zum Vorschlag, hierzu die Formulierungen der Rechte des Europäischen Betriebsrats zu übernehmen?
  - b) Wie begründet die Bundesregierung ihre Haltung, wenn sie dies ablehnt?
  - c) Wie steht die Bundesregierung zur Forderung nach Einführung eines Verbandsklagerechts und der Gewährung des Klagerechts für Beschäftigte?
  - d) Wodurch könnten sonst nach Ansicht der Bundesregierung die Konsultationsrechte und die Mitbestimmung der Beschäftigten im Vorfeld schwerwiegender Umstrukturierungen in Unternehmen (z. B. bei Fusionen) ausgebaut werden?

Die Bundesregierung unterstützt die Forderung nach einer verstärkten Verankerung der Informations- und Konsultationsrechte in dem Kapitel „Beschäftigung und Beziehung zwischen den Sozialpartnern“ und setzt sich bei den Verhandlungen für eine Übernahme der Formulierungen der Europäischen Betriebsräte-Richtlinie ein. Ein Ausbau dieser Rechte bzw. die Verankerung weitergehender Mitbestimmungsrechte in den OECD-Leitsätzen ist nach Auffassung der Bundesregierung zwar grundsätzlich wünschenswert, erscheint jedoch nicht realisierbar. Aufgrund der vorgesehenen weltweiten Anwendung der Leitsätze und der damit verbundenen Unterschiedlichkeit der Rechtssysteme stößt bereits die Angleichung an die Europäische Betriebsräte-Richtlinie auf erhebliche Schwierigkeiten.

6. Welche Chance sieht die Bundesregierung, sich innerhalb der kleinen Gruppe der OECD auf qualitativ höhere soziale, gewerkschaftliche und ökologische Standards zu einigen, als dies die internationale Staatengemeinschaft z. B. in der Agenda 21 oder den IAO-Kernarbeitsrechten festgelegt hat?

Die Bundesregierung ist bemüht, soziale und ökologische Standards in die OECD-Leitsätze zu integrieren, die qualitativ höher sind als in der Agenda 21 oder in den Kernübereinkommen der IAO. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass dies bei der beabsichtigten Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Nicht-OECD-Staaten zu Akzeptanzproblemen insbesondere bei Entwicklungsländern führen kann.

7. Welche Position vertritt die Bundesregierung hinsichtlich der Diskrepanz, dass in sämtlichen internationalen Verhandlungen, die sich mit im Ausland tätigen Unternehmen und ihren Direktinvestitionen beschäftigen, ein diesbezüglicher rechtsverbindlicher Schutz gefordert wird, sich aber die multinationalen Unternehmen in den Gastländern an freiwilligen Leitsätzen orientieren können?
- a) Wird sich die Bundesregierung für die rechtliche Verbindlichkeit der OECD-Leitsätze einsetzen?
  - b) Wie begründet die Bundesregierung ihre Haltung, wenn sie hier keinen Bedarf sieht?
  - c) Wie stellt sich die Bundesregierung ein effizientes Überwachungsinstrumentarium zur Durchsetzung der auf Freiwilligkeit beruhenden Verhaltensnormen für multinationale Unternehmen vor, und welche Vorschläge bringt sie dazu ein?
  - d) Wie steht die Bundesregierung zum Vorschlag, die nationalen Kontaktpunkte der OECD, die als Anlaufstellen bei Konflikten eingerichtet wurden, verbindlich zu stärken und für Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften etc. zu öffnen und ihnen Meinungs- und Informationsrechte einzuräumen?
  - e) Sollte nach Ansicht der Bundesregierung die CIME aufgewertet werden, indem z.B. in Konfliktfällen ein Panel die relevanten Firmenfälle behandelt und die Firmen namentlich benennt, was gegenwärtig nicht der Fall ist?
  - f) Welche Sanktionen sollten nach Ansicht der Bundesregierung gegenüber Unternehmen bei Verstoß gegen die OECD-Leitsätze verhängt werden?
  - g) Wie begründet die Bundesregierung ihre Haltung, wenn sie bei der Überwachung und Durchsetzung der Leitsätze keinen Handlungsbedarf sieht?

Die Bundesregierung ist sich grundsätzlich mit den anderen OECD-Ländern einig, dass ein umfassender freiwilliger Verhaltenskodex wie die OECD-Leitsätze – neben spezifischen Unternehmenskodizes – am besten dazu geeignet ist, das Verhalten der Unternehmen in Gastländern positiv zu beeinflussen. Im Übrigen unterliegen die Unternehmen den nationalen Rechtsvorschriften der Gastländer, die den Rechtsrahmen für die wirtschaftliche Betätigung in ihrem Gebiet bestimmen. Die OECD-Leitsätze bieten den Unternehmen bei ihrem internationalen Engagement einen zusätzlichen Handlungsrahmen für eine verantwortungsbewusste Unternehmensführung.

Die Bundesregierung hat zur Umsetzung der Leitsätze institutionelle und prozedurale Verbesserungen beim CIME und bei den nationalen Kontaktstellen vorgeschlagen. So erscheint eine engere Zusammenarbeit des CIME mit anderen OECD-Ausschüssen und internationalen Organisationen wie IAO, UNEP und UNCTAD erforderlich. Ebenso sollten die Rolle der beratenden Unternehmens- und Gewerkschaftsausschüsse (BIAC und TUAC) verstärkt und Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen Gruppen in Einzelfragen der Leitsätze intensiviert werden. Ferner wurde angeregt, dass der CIME künftig einen Jahresbericht über die Anwendung der Leitsätze veröffentlicht. Die Bundesregierung präferiert auch effektivere Konsultations- und Entscheidungsverfahren des CIME, um Konfliktfälle im Zusammenhang mit den Leitsätzen zu lösen. Ferner unterstützt sie den Vorschlag, die nationalen Kontaktstellen künftig dreigliedrig zusammenzusetzen, d. h. mit Regierungs-, Wirtschafts- und Gewerkschaftsvertretern, und auch interessierten NROs eine Beteiligung zu ermöglichen.

Die Einhaltung der Verhaltensleitlinien beruht vor allem auf Akzeptanz und Selbstkontrolle durch die Unternehmen. Zur Lösung von Konfliktfällen sind die genannten Konsultationsmechanismen vorgesehen. Gleichwohl strebt die Bundesregierung an, in die OECD-Leitsätze eine Empfehlung im Sinne einer integrativen Berichterstattung über die finanzielle, soziale und ökologische Situation aufzunehmen.

8. Welche Verbindung besteht für die Bundesregierung zwischen der Revision der OECD-Leitsätze und der anstehenden WTO-Verhandlungsrunde (Millennium-Round) in Seattle?
  - a) Wie beurteilt die Bundesregierung den prinzipiellen Konflikt zwischen der weiteren Liberalisierung des Welthandels, dem rechtsverbindlichen Schutz der Direktinvestitionen und dem Verhandlungsmandat der Welt handelsorganisation (WTO) nach umfassender Deregulierung und der internationalen „Regulierung“ unternehmerischen Handelns durch die OECD-Leitsätze?
  - b) Wie begründet die Bundesregierung ihre Haltung, wenn sie hier keinen Konflikt sieht?

Die Bundesregierung sieht die periodische Überarbeitung der OECD-Leitsätze als eigenständigen Prozess und zugleich als Teil der Fortentwicklung eines internationalen Regelwerks auf dem Gebiet der Investitionen. Ein Widerspruch zwischen diesen Arbeiten und den anstehenden WTO-Verhandlungen besteht nicht.

