



Bundesministerium für Digitalisierung und
Wirtschaftsstandort
Sektion III – EU und internationale
Marktstrategien
Frau SC Mag^a Cynthia Zimmermann
Stubenring 1
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22
1040 WIEN
www.arbeiterkammer.at
erreichbar mit der Linie D

E-Mail: post.IIISL_19@bmdw.gv.at

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65	Fax 501 65	Datum
	EU-GSt/Sc/Fu	Henrike Schaum	DW 12774	DW 142774	23.09.2019

OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: Austria

Die OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen sind eine gemeinsame Empfehlung der Unterzeichnerstaaten an multinationale Unternehmen für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln. Sie beschreiben gute Geschäftspraktiken in den Bereichen Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern, Umwelt, Offenlegung von Informationen, VerbraucherInnenschutz sowie Fragen der Besteuerung und Korruptionsbekämpfung. Die Unterzeichnerstaaten haben sich völkerrechtlich verpflichtet, die Bekanntheit der OECD Leitsätze zu erhöhen und ihre Einhaltung zu fördern. Der Verhaltenskodex selbst ist nicht verbindlich und daher nicht unmittelbar einklagbar, was aus Sicht der Bundesarbeitskammer (BAK) eine zentrale Schwachstelle der OECD Leitsätze darstellt. Über den Beschwerdemechanismus gibt es zwar die Möglichkeit Verletzungen der OECD Leitsätze durch multinationale Unternehmen einzubringen. Letztlich bietet dieser jedoch keinen Zugang zu effektiver Wiedergutmachung für Geschädigte.

Beschwerden können vor den von Unterzeichnerstaaten eingerichteten sogenannten Nationalen Kontaktpunkten (NKP) eingebracht werden. Der österreichische Nationale Kontaktpunkt (öNKP) hat sich 2017 einer Peer Review unterzogen. Diese wurde neben VertreterInnen anderer Nationaler Kontaktpunkte (NKP) auch von VertreterInnen des OECD Sekretariats durchgeführt und basiert auf einem Besuch vor Ort sowie einem Fragebogen für Stakeholder. Bereits während der Peer Review hat die BAK so ihre Position insb im Hinblick auf die Arbeit des öNKP und des Lenkungsausschusses (LAUS) dargelegt. Der Peer Review Bericht¹ wurde erstmals im April 2019 auf der Homepage des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (BMDW) nach Annahme durch den

¹<https://www.bmdw.gv.at/Themen/International/OECD-Leitsaetze-multinationale-Unternehmen-OeNKP/Peer-Review-oeNKP.html>

Investitionsausschuss der OECD im März veröffentlicht. Er enthält insgesamt acht Empfehlungen im Hinblick auf die institutionelle Ausgestaltung des öNKP, die Zusammenarbeit mit dem LAUS sowie mit unterschiedlichen Stakeholdern, die Bekanntmachungsaktivitäten der OECD Leitsätze sowie die Handhabung von Beschwerden durch den öNKP.

Der öNKP ist angehalten ein Jahr nach Abschluss der Peer Review über die Umsetzung der Empfehlungen zu berichten. Als Mitglied des LAUS ist auch die BAK mit der Umsetzung der Empfehlungen der Peer Review befasst. Wir nutzen daher die Möglichkeit, unsere Anliegen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Empfehlungen zu formulieren.

Die wichtigsten Forderungspunkte der BAK

- Grundlegende Überarbeitung der OECD Leitsätze hin zu einem rechtsverbindlichen Instrument mit gesetzlicher Verankerung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten für Unternehmen innerhalb der Lieferkette sowie mit einem effektiven Beschwerdemechanismus
- Fokus der Bekanntmachungsaktivitäten auf Initiativen, deren Ziel eine verbindliche Verankerung unternehmerischer Verantwortung und menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten ist (zB verbindlicher UN-Vertrag über Unternehmen und Menschenrechte, sog UN Treaty) sowie die Finalisierung und Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte
- Aktive Unterstützung Österreichs eines verbindlichen UN-Vertrages über Unternehmen und Menschenrechte
- Reorganisation des öNKP im Sinne einer unabhängigen aus dem BMDW ausgegliederten Organisation unter Einbeziehung von Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen sowie UnternehmensvertreterInnen
- Keine Einschränkung der Aufgaben des LAUS auf einen beratenden Ausschuss solange keine umfassende Reorganisation der öNKP stattgefunden hat; stattdessen Stärkung der Aufgaben und Funktionen des LAUS als Lenkungsausschuss mit weitreichenden Mitwirkungsmöglichkeiten
- Stärkung von Transparenz sowie kein restriktiver Umgang mit Kampagnenaktivitäten im Zusammenhang mit Beschwerdeverfahren

Die OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen als Instrument zur Einforderung von verantwortungsvollem unternehmerischen Handeln

Grundsätzlich ist es aus Sicht der BAK ein großes Manko, dass die Bestimmungen in den OECD Leitsätzen nicht verbindlich und daher nicht einklagbar sind. Wenn sich Unternehmen nicht an die Bestimmungen der OECD Leitsätze halten, haben sie nichts zu befürchten. Die BAK hat an anderer Stelle² bereits dargelegt, dass eine rechtlich verbindliche Festschreibung von menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht notwendig ist, um diese Pflichten zum

² BAK Stellungnahme (16.04.2018) UN Vertrag über Unternehmen und Menschenrechte – Vertragselemente

unabdingbaren Bestandteil des Risikomanagements von Unternehmen zu machen. Daher sind nationale Bestrebungen sowie internationale Prozesse, wie der derzeit in Verhandlung befindliche UN-Vertrag über Wirtschaft und Menschenrechte (sog UN Treaty), der die Möglichkeit bietet, die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch ein rechtsverbindliches internationales Instrument zu ergänzen, vorrangig zu stärken. Bis ein solch rechtsverbindliches internationales Vertragswerk besteht, sind die OECD Leitsätze in diese Richtung entsprechend weiter zu entwickeln. Zudem ist sicherzustellen, dass der Beschwerdemechanismus den effektiven Zugang zu Wiedergutmachung im Sinne der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte³ garantiert.

Zu den einzelnen Erkenntnissen und Empfehlungen der Peer Review:

Institutionelle Ausgestaltung des öNKP

Die BAK begrüßt, die Klarheit mit der der Peer Review Bericht die institutionelle Ausgestaltung des öNKP analysiert und daraus zentrale Anknüpfungspunkte für Verbesserungen der Struktur formuliert. Der Peer Review Bericht hält fest, dass unter Stakeholdern der Eindruck besteht, dass der nationale Kontaktpunkt nicht immer unparteiisch agiert. Zwar ist der öNKP als eigenständiges Referat organisiert, jedoch bleibt er weiterhin im BMDW angesiedelt und damit jedenfalls weisungsgebunden. Auch die Tatsache, dass sich Bekanntmachungsaktivitäten in der der Vergangenheit überwiegend an Unternehmen gerichtet haben (vgl auch Erkenntnis und Empfehlung 2.1) mag diesem Eindruck zuträglich sein.

Zudem kommt der Peer Review Bericht zu dem Schluss, dass der derzeitige Abstimmungsmechanismus im Lenkungsausschuss keine gleichwertige Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen zulässt. So werden etwa die halbjährlichen Treffen des LAUS ausschließlich durch den/die Vorsitzende/n – eine/n Vertreter/in des BMDW – einberufen; zusätzliche Treffen bedürfen der schriftlichen Begründung von fünf Mitgliedern des LAUS (vgl Geschäftsordnung LAUS 4.1). Dies stellt eine vergleichsweise hohe Hürde dar und ist faktisch durch VertreterInnen von ArbeitnehmerInnen- und zivilgesellschaftlicher Seite nie zu erfüllen.

Allein eine stärkere Kommunikation der Autonomie des öNKP hinsichtlich seiner Aktivitäten und Entscheidung sowie der Tatsache, dass der öNKP als eigenständiges Referat fungiert, wie im Peer Review Bericht exemplarisch vorgeschlagen, gehen daher aus Sicht der BAK nicht weit genug. Vielmehr sind die Erkenntnisse und Empfehlungen 1.2 und 1.3 gemeinsam zu betrachten und legen eine grundlegendere Überarbeitung der institutionellen Struktur des öNKP nahe.

Ein ausgeglichener Abstimmungsmechanismus im LAUS stellt dabei aus Sicht der BAK eine Minimalanforderung für die zukünftige Zusammenarbeit dar. Wie dieser Ausgleich konkret hergestellt werden kann, muss auch mit jenen Stakeholdern gemeinsam erarbeitet werden, deren Interessen weniger Gehör finden. Das Vertrauen in den öNKP sowie die bessere

³ https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinessshr_eN.pdf

Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen kann aus Sicht der BAK jedoch letztlich nur durch eine Reorganisation des öNKP sowie des LAUS gestärkt werden.

Die BAK spricht sich – wie auch bereits in der Vergangenheit dargelegt – dafür aus, dass der öNKP aus dem BMDW ausgegliedert und stattdessen als eine unabhängige Organisation unter Einbeziehung von Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen sowie UnternehmensvertreterInnen strukturiert wird. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der zukünftig geplanten Ausrichtung des öNKP als „One-Stop-Shop“ für unternehmerische Verantwortung relevant.⁴ Die ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung des öNKP (vgl Erkenntnis und Empfehlung 1.1) sind anhand dieser Organisationsstruktur kontinuierlich zu evaluieren und ggf aufzustocken. Die Arbeit des reorganisierten öNKP ist dabei durch einen beratenden Ausschuss zu unterstützen, um unmittelbare Beteiligung von ExpertInnen am Verfahren und in den Beratungen der Beschwerdefälle zu gewährleisten. Aus Sicht der BAK stellt eine Reorganisation die einzig sinnvolle Möglichkeit dar die Arbeit des öNKP im Sinne der Schlüsselkriterien Sichtbarkeit, Zugänglichkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht zu organisieren sowie die Bearbeitung von Beschwerden nach Vorgabe der verfahrenstechnischen Anleitungen der OECD Leitsätze unparteiisch, vorhersehbar und gerecht zu gestalten.

Eine Fokussierung der Arbeit des LAUS auf einen beratenden Ausschuss statt eines Lenkungsausschusses, wie in Empfehlung 1.4 des Peer Review Berichts angeführt, ist daher nur im Zusammenhang mit den oben beschriebenen Veränderungen der Organisationsstruktur des öNKP zu befürworten. Andernfalls sollten die Aufgaben und Funktionen des LAUS als Lenkungsausschuss gestärkt werden.

Bekanntmachung der OECD Leitsätze

Die BAK begrüßt, dass der Peer Review Bericht im Hinblick auf die Bekanntmachung der OECD Leitsätze deutlich hervorhebt, dass die Aktivitäten des öNKP bzw des durch den öNKP beauftragten Unternehmen sich in der Vergangenheit überwiegend an Unternehmen, jedoch weniger an andere Stakeholder wie etwa die Zivilgesellschaft oder Gewerkschaften und Arbeiterkammern gerichtet haben (vgl Erkenntnis und Empfehlung 2.1).

In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass das aktuelle Arbeitsprogramm des öNKP, welches dem LAUS vorgestellt wurde, vorsieht den Austausch mit einer breiteren Stakeholdergruppe zu forcieren. Auf bilateraler Ebene haben außerdem bereits Treffen zwischen dem öNKP und VertreterInnen von Zivilgesellschaft und ArbeiternehmerInnenorganisationen stattgefunden, so auch mit der BAK.

Für eine breitenwirksame Bekanntmachung der Leitsätze ist es jedoch zukünftig unerlässlich, dass die Aktivitäten über einen bilateralen Austausch hinausgehen. Dies ist für die Transparenz der Arbeit des öNKP sowie die Stärkung des Vertrauens ausschlaggebend. Auch

⁴ vgl Österreichische Außenwirtschaftsstrategie, Maßnahme 12, <https://www.bmdw.gv.at/Themen/International/Aussenwirtschaftsstrategie-2018.html>

die Veröffentlichung des Arbeitsprogramms des öNKP auf der Homepage würden zu Transparenz und Vertrauen beitragen. In diesem Zusammenhang ist die Aktualisierung der Materialien zur Anwendung der OECD Leitsätze in besonderen Fällen, wie im Peer Review Bericht durch den öNKP vermerkt, jedenfalls begrüßenswert. Besonderes Augenmerk muss dabei auf dem Beschwerdemechanismus sowie dem Verfahren liegen, um die Hürden für die Einreichung einer Beschwerde möglichst gering zu halten.

Bei Bekanntmachungsaktivitäten, die sich an Unternehmen richten, liegt neben Informationsveranstaltungen zudem bisher wenig ausgeschöpftes Potential in der Ausfuhrförderung des Bundes. Mit der 2018 veröffentlichten OECD Leitfadens über Sorgfaltspflichten⁵ wurde hier ein branchenübergreifendes Orientierungswerk geschaffen, das es dem öNKP sowie weiteren beteiligten Institutionen ermöglichen würde die tatsächliche Umsetzung der Sorgfaltspflichten durch Unternehmen zu kontrollieren und zu bewerten – ähnlich wie auch weitere Bedingungen an die Ausfuhrförderung gestellt und überprüft werden.

Schließlich spricht sich der Peer Review Bericht im Hinblick auf die Bekanntmachung der OECD Leitsätze dafür aus, den Austausch über verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln zwischen unterschiedlichen Ministerien und Stakeholdern über den LAUS hinausgehend breiter aufzustellen (vgl. Erkenntnis und Empfehlung 2.2). In diesem Zusammenhang ist der Fokus auf menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten über die OECD Leitsätze hinaus relevant. Aus Sicht der BAK sind vorrangig folgende Themen zu fokussieren:

- Die aktive Unterstützung Österreichs des derzeit in Verhandlung befindlichen verbindlichen UN-Vertrages über Wirtschaft und Menschenrechte, der die Möglichkeit bietet, die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch ein rechtsverbindliches internationales Instrument zu ergänzen.
- Die Finalisierung, Veröffentlichung und Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte unter Einbindung von ArbeitnehmerInnenvertreterInnen und Zivilgesellschaft, der die Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte auf nationaler Ebene zum Ziel hat und in weiterer Folge ebenfalls die Umsetzung der UN-Leitprinzipien in nationales Recht beinhalten sollte. Der Nationale Aktionsplan könnte ebenfalls genutzt werden um die OECD Leitsätze zu promoten und weiter zu verankern. Leider wurde die Ausarbeitung des Nationalen Aktionsplans bisher immer wieder verzögert.

⁵ <http://mneguidelines.oecd.org/duediligence/>

Besondere Fälle

Erkenntnis und Empfehlung 3.1 stellen fest, dass die Geschäftsordnung des öNKP sowie der auf der Homepage des öNKP zur Verfügung gestellte Leitfaden, der über das Beschwerdeverfahren informiert, nicht einheitlich sind und empfiehlt diese zu vereinheitlichen und teilweise weiter zu präzisieren. Aus Sicht der BAK sind insbesondere folgende Aspekte zu verankern:

Vertraulichkeit und Transparenz

Im Hinblick auf Vertraulichkeit hält der Peer Review Bericht fest, dass Bestimmungen so ausgestaltet werden sollten, dass sie die geringste mögliche Einschränkung von Transparenz erfordern.⁶ Die OECD versteht dabei Vertraulichkeit als eine Ausnahme in Bezug auf Transparenz⁷.

Aus Sicht der BAK erfordert dies eine Klarstellung von Punkt 6 der Geschäftsordnung des öNKP. Statt Vertraulichkeit ist hier vielmehr die Transparenz als eines der vier Schlüsselkriterien für die Arbeit Nationaler Kontaktpunkte zu verankern. Punkt 6 der Geschäftsordnung sollte daher in Transparenz und Vertraulichkeit umbenannt werden. Dabei steht außer Frage, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die Identität der Individuen (nicht jedoch der involvierten Parteien) sowie Informationen, die im Rahmen des Verfahrens ausgetauscht werden – sofern nicht anders vereinbart – vertraulich behandelt werden.

Es gibt zudem eine Reihe von Aspekten, die jedenfalls nicht unter die Vertraulichkeit fallen. Zudem besteht weder Vorgabe oder Erwartung, dass die involvierten Parteien eine schriftliche Vertraulichkeitserklärung unterzeichnen. Dies ist deutlich in Geschäftsordnung und Leitfaden darzustellen. Hervorzuheben sind insbesondere folgende Aspekte:

- die Tatsache, dass eine Beschwerde eingereicht wurde
- die Sachverhalte, die in Rahmen die Beschwerde aufgeworfen wurden
- die Beschwerde an sich
- die involvierten Parteien (mit Ausnahme der oben beschriebenen Aspekte)
- die erste Evaluierung
- das Ergebnis des Prozesses vor dem öNKP inklusive der Namen der Parteien, dem Datum des besonderen Falls, die eingebrachten Sachverhalte, die Rolle des öNKP sowie
 - im Falle einer Abweisung des Falls: den Grund für die Abweisung
 - im Falle der Annahme des Falls und des Erreichens einer Übereinkunft: die Tatsache, dass der Fall angenommen wurde und der NKP seine guten

⁶ „Generally confidentiality provisions should be designed to reflect the least restrictive approach in terms of limits on transparency.” (Peer Review S. 30)

⁷ <http://mneguidelines.oecd.org/Confidentiality-and-Campaigning-during-Specific-Instance-Handling-by-OECD-National-Contact-Points.pdf> (S. 25)

- Dienste angeboten hat, das Datum der Übereinkunft, Details der Übereinkunft, ggf Follow-up
- im Falle der Annahme des Falls und keinem Zustandekommen einer Übereinkunft: die Tatsache, dass der Fall angenommen wurde und der NKP seine guten Dienste angeboten hat, Anmerkungen wieso keine Übereinkunft zustande gekommen ist, Erkenntnisse ob die OECD Leitsätze verletzt wurden, Empfehlungen an das Unternehmen, ggf Follow-up

Einschränkungen der Transparenz sind jedenfalls immer im Sinne eines fairen und gerechten Verfahrens zu bewerten. So haben die NKPs sicherzustellen, dass die Interessen beider Parteien berücksichtigt werden⁸. Dies ist nicht zu Letzt auch im Zusammenspiel mit möglicher Kampagnenarbeit relevant.

Kampagnenarbeit

Laut Peer Review Bericht legt der vom öNKP ausgearbeitete Leitfaden zum Beschwerdeverfahren dar, dass der/die Beschwerdeführende während des Verfahrens auf Kampagnen zu verzichtet hat, die sich gegen das Unternehmen richten, gegen das eine Beschwerde eingebracht wurde. Die Geschäftsordnung des öNKP enthält, wie auch die verfahrenstechnische Anleitung der OECD Leitsätze, keine entsprechende Passage. Der Peer Review Bericht empfiehlt eine Klarstellung der Position des öNKP.

Erst in diesem Jahr hat die OECD ein umfangreicheres Dokument zum Thema Vertraulichkeit und Kampagnenarbeit im Zusammenhang mit besonderen Fällen für NKPs veröffentlicht.⁹ Darin wird festgehalten, dass Kampagnen unterschiedlicher Form sein können. Insbesondere nimmt der Bericht von einem allgemeinen Kampagnenverbot mit der Begründung Abstand, dass dies Parteien davon abhalten könnte eine Beschwerde vor einen NKP zu bringen. Es wird weiters ausgeführt, dass zudem die Situation auftreten kann, in der Kampagnen und die Informationen bereits vor Einreichung einer Beschwerde öffentlich zugänglich sind; in diesen Fällen ist ein Verbot von jeglichen als Kampagnen zu bewertenden Aktivitäten unmöglich.

Eine Beschränkung der Kampagnenarbeit ist zudem eine Beschränkung der Meinungsfreiheit und allein aus diesem Grund mit aller Entschiedenheit abzulehnen. Gegen diffamierende bzw kreditschädigende Äußerungen bieten die allgemeinen Gesetze überdies hinreichend Schutz.

Gewerkschaften und Arbeiterkammern haben die Pflicht ihre Mitglieder zu vertreten und ihre Interessen zu fördern. Um dies tun zu können und Lösungen von Problemen herbeizuführen, sind Kampagnen ein wirksames und unerlässliches Mittel, das ArbeitnehmerInnenvertretungen zur Verfügung steht. Aus Sicht der BAK besteht jedenfalls kein Konflikt zwischen der Anforderung im Verfahren nach Treu und Glauben zu handeln und

⁸ "... equitable (meaning that preferences and needs of both parties should be taken into account)..." (Peer Review S. 30)

⁹ <http://mneguidelines.oecd.org/Confidentiality-and-Campaigning-during-Specific-Instance-Handling-by-OECD-National-Contact-Points.pdf>

zeitgleich in einer Kampagne aktiv zu sein. Die verfahrenstechnische Anleitung erwartet von Beschwerdeführenden sich im NKP Verfahren um eine Lösung zu bemühen sowie den Prozess nicht falsch darzustellen. Dies widerspricht keinesfalls gleichzeitig zB im Rahmen von Öffentlichkeitsarbeit auf allgemeine Missstände im Zusammenhang mit Unternehmensaktivitäten aufmerksam zu machen. Der Gewerkschaftliche Beratungsausschuss bei der OECD (TUAC) kommt daher zu dem Schluss, dass Kampagnen sogar zum Erfolg der Beschwerdeverfahren beitragen können indem sie die Verhandlungsposition von ArbeitnehmerInnenvertretungen verbessern. Die Einschränkung von Kampagnen ohne die Berücksichtigung der Interessen von Gewerkschaften und BAK würde letztlich die Wahrscheinlichkeit verringern den Beschwerdemechanismus des NKP in Anspruch zu nehmen.

Die systematische Einbindung externer MediatorInnen (vgl Erkenntnis und Empfehlung 3.2) ist aus Sicht der BAK unterstützenswert und würde die Arbeit des öNKP weiter aufwerten. Sofern externe MediatorInnen im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens eingebunden werden, hat dies in Rücksprache und mit Zustimmung der involvierten Parteien stattzufinden.

Abschließende Bemerkung

Die BAK behält sich vor, eine mögliche Überarbeitung der Geschäftsordnung des öNKP oder des LAUS zu einem späteren Zeitpunkt ausführlicher zu kommentieren und auf weitere Aspekte einzugehen.

Um ihr ganzes Potential für die soziale Dimension der Globalisierung entfalten zu können, ist es schließlich unerlässlich die OECD Leitsätze verbindlicher zu gestalten und nationale wie internationale Initiativen zur rechtsverbindlichen Achtung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten und unternehmerischer Verantwortung proaktiv voranzutreiben. Nur so kann sichergestellt werden, dass in den global immer weiter verzweigten Produktionsnetzwerken multinationaler Unternehmen Menschen- und ArbeitnehmerInnenrechte geachtet werden – eine Grundvoraussetzung für eine faire Globalisierungspolitik im 21. Jahrhundert.

Wir ersuchen um die Berücksichtigung unserer Anliegen und Anregungen für eine konstruktive Diskussion über die Umsetzung der Empfehlung aus dem Peer Review Bericht.

