

EUROPEAN CENTER FOR CONSTITUTIONAL AND HUMAN RIGHTS



—
EUROPEAN CENTER FOR
CONSTITUTIONAL AND
HUMAN RIGHTS e.V.
—

ZOSSENER STR. 55-58
AUFGANG D
10961 BERLIN, GERMANY
—

PHONE +49.(030).40 04 85 90
FAX +49.(030).40 04 85 92
MAIL INFO@ECCHR.EU
WEB WWW.ECCHR.EU

ECCHR Evaluation - Update

Die OECD-Beschwerdeverfahren zu Baumwollhandel und Zwangsarbeit

Wie nachhaltig erfolgt die Umsetzung der Vereinbarungen und Empfehlungen?

Berlin, Oktober 2014

Einführung

Das ECCHR hat 2011 in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und der Schweiz insgesamt sieben OECD-Beschwerden eingereicht. Sie waren gegen Großhändler gerichtet, die Baumwolle aus Usbekistan bezogen, die unter dem Einsatz von staatlich organisierter Zwangs- und Kinderarbeit geerntet worden war. Das parallele Einlegen weitgehend übereinstimmenden Beschwerden in vier europäischen Ländern hat es ECCHR ermöglicht, das Funktionieren der NKS zu vergleichen. Die Erkenntnisse daraus haben wir im November 2011 in dem Positionspapier „Nationale Kontaktstellen im Vergleich - Best practices im OECD-Beschwerdeverfahren zusammengefasst“.¹

Unsere Zusammenarbeit mit den Baumwollhändlern war damit jedoch nicht abgeschlossen. In sechs Fällen haben wir uns mit den Händlern in Abschlusserklärungen geeinigt, dass diese mit konkreten Maßnahmen ihren Einfluss auf die usbekische Regierung geltend machen, um zu einer Abschaffung von Zwangs- und Kinderarbeit beizutragen. Die Umsetzung haben wir über einen Zeitraum von etwa eineinhalb Jahren intensiv begleitet. Dabei mussten wir feststellen, dass die Händler nicht bereit waren, zu wirklich effektiven Mittel zu greifen und sich zum Teil nicht an die getroffenen Abmachungen gehalten haben.

Daraus haben sich für uns nun, nach Abschluss dieser Umsetzungsphase, eine Reihe weiterer Aspekte ergeben, die wir im Rahmen des vorgenommenen Vergleichs der Beschwerdeverfahren ansprechen möchten. Dabei handelt es sich insbesondere um die Frage, wie es möglich ist, sicherzustellen, dass die im Mediationsverfahren getroffenen Vereinbarungen nachhaltig und langfristig umgesetzt werden. Die Überlegungen hierzu gelten ebenfalls für die in einer Abschlusserklärung der NKS gegebenen Empfehlungen an das Unternehmen.

In diesem Papier stellen wir dar, welche Regelungen die OECD-Leitsätze selbst zu den jeweiligen Fragen enthalten und wie sie gegebenenfalls von den Verfahrensregeln, die die einzelnen NCPs für sich selbst formuliert haben, konkretisiert werden. Dies stellen wir der tatsächlichen Handhabung im konkreten Fall gegenüber.

Terminologie

- Nationale Kontaktstelle (NKS) – Regierungsstelle, die dafür zuständig ist, Beschwerden über die Verletzung der OECD-Leitsätze zu bearbeiten und die Anwendung der OECD-Leitsätze zu fördern;
- Gemeinsame Erklärung – abgestimmte Erklärung der Parteien und der NKS nach erfolgreicher Mediation;
- Abschlusserklärung – abschließende Erklärung der NKS, wenn keine Einigung der Parteien stattgefunden hat;

¹ <http://www.ecchr.de/index.php/usbekistan.html>.

Zusammenfassung des Positionspapiers von 2011

Der hier vorgenommene Vergleich der vier NKS hat zunächst ergeben, dass alle beteiligten NKS der Beschwerde einen hohen Grad an Bedeutung zugemessen haben. Zudem haben sich alle vier NKS gegenseitig konsultiert und das Prozedere miteinander abgestimmt. Die britische NKS kann wegen einer sehr transparenten Kommunikation mit den Parteien, des Einsatzes eines externen Mediators und der Veröffentlichung aller relevanten Entscheidungen als Vorbild für andere NKS genannt werden. Die schweizerische NKS hat mit dem erstmaligen Einsatz eines externen Mediators das Mediationsverfahren gestärkt. Gleichwohl ist ihre Verfahrensführung in manchen Punkten wenig transparent. Während das Verfahren vor der deutschen NKS in mehreren Bereichen optimierbar ist, ist zu betonen, dass die NKS dem Verfahren von Beginn an großes Interesse entgegengebracht und ein zielführendes Verfahren angestrebt hat.

Die effektive Arbeitsweise der britischen NKS kann auf ihre Struktur zurückgeführt werden. Wie die anderen drei NKS ist die britische zwar in einem einzigen Ministerium, dem Department for Business, Innovation and Skills (BIS), angesiedelt. Sie wird jedoch seit 2007 von einem Lenkungsausschuss überwacht, welcher aus Vertretern von fünf Ministerien sowie vier externen Mitgliedern besteht, die Unternehmen, Gewerkschaften und NGOs repräsentieren. Zudem ist für Verfahrensfragen ein Überprüfungsverfahren vorgesehen.

Es liegt insofern nahe, den NKS neben den unten genannten Einzelmaßnahmen zur Effektivierung ihrer Arbeit, die Durchführung struktureller Maßnahmen zu empfehlen, die die Implementierung von Verfahrensgrundsätzen generieren und diese damit auch langfristig garantieren.

Die folgenden Empfehlungen an die NKS sollen die Einhaltung der Grundsätze der Unparteilichkeit, Berechenbarkeit und Transparenz sicherstellen:

❖ Empfehlungen zur Gewährleistung eines berechenbaren Verfahrens

- Die NKS sollten eine Erklärung zur Annahme der Beschwerde veröffentlichen, in der die anstehenden Verfahrensschritte beschrieben sind;
- Sie sollten die Parteien auch während des Verfahrens immer über anstehende Schritte informieren;
- Die NKS sollten sich für die einzelnen Verfahrensabschnitte auf bestimmte Zeitrahmen festlegen und diese einhalten und sollten über ausreichende personelle Ausstattung verfügen, um dies gewährleisten zu können;

- ❖ **Empfehlungen zur Gewährleistung einer transparenten Verfahrensführung:**
 - Veröffentlichung der Entscheidung über die Annahme bzw. über die Ablehnung der Beschwerde;
 - Veröffentlichung von aussagekräftigen Gemeinsamen Erklärungen und Abschlusserklärungen;
 - Transparenz gegenüber den Beteiligten bezüglich mit den Parteien ausgetauschter Information;
 - Transparenz gegenüber den Beteiligten im Hinblick auf Inhalt und Teilnehmer von anstehenden Gesprächen;

- ❖ **Empfehlungen zur Gewährleistung eines unparteilichen Verfahrens und fairer Mediationsverhandlungen:**
 - Einsatz externer Mediatoren;
 - Die Auswahl der Mediatoren muss von den Parteien bestätigt werden. Die Parteien müssen in zu begründenden Fällen die Möglichkeit haben, einen vorgeschlagenen Mediator abzulehnen;
 - Die Gemeinsamen Erklärungen werden allein von den Parteien ausgehandelt. Die NKS nehmen vor oder während der Mediationsgespräche nicht inhaltlich zu den der Beschwerde zugrunde liegenden Forderungen Stellung;
 - Die Mediationsverhandlungen sollten ausschließlich unter Beteiligung von Parteien und Mediator und nur in Ausnahmefällen auch weiteren Regierungsbeamten erfolgen;

- ❖ **Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen bzw. der Empfehlungen der NKS**
 - Verbindliches Follow-up-Verfahren mit abschließendem öffentlichen NKS-Statement einführen;

Neue Erkenntnisse aus der Implementierungsphase: Umsetzung von Vereinbarungen und Empfehlungen

Nach Abschluss auch der Umsetzungsphase der OECD-Verfahren gegen die Baumwollhändler hat sich gezeigt, dass das eigentliche Ziel, die Unternehmen zu veranlassen, Verantwortung zu übernehmen und Verstöße gegen die OECD-Leitsätze einzustellen, nicht erreicht werden konnte. In allen sechs Fällen war das ECCHR mit der Umsetzung der Vereinbarungen in den Abschlusserklärungen unzufrieden. Nachdem die Baumwollhändler sich zunächst engagiert gezeigt hatten, verschlechterte sich die Zusammenarbeit nach Beendigung der Mediationsverfahren zusehends. Die von ECCHR nachdrücklich eingeforderten Treffen zur Evaluierung der vorgenommenen Maßnahmen wurden von fast allen Unternehmen verweigert und auch von den jeweiligen NKS nicht unterstützt.

Die gültigen Verfahrensregeln der betroffenen NKS sehen für den Fall, dass sich Unternehmen nicht an ihre Zugeständnisse in der Abschlusserklärung halten, keine gesonderten Möglichkeiten vor, auf das Unternehmen einzuwirken. Beschwerdeführern, die gegen die Nichteinhaltung vorgehen wollten, blieb nur die Möglichkeit der Einlegung einer neuen OECD-Beschwerde. Hierfür würde es aber nicht genügen, zu belegen, dass die Vereinbarungen/Empfehlungen nicht umgesetzt worden sind, sondern es müssten Beweise vorgelegt werden, die belegen, dass das Unternehmen weiterhin gegen die Leitsätze verstößt. Die ist jedoch sowohl zeit- als auch kostenaufwändig und wird den Umständen in keiner Weise gerecht.

Regelung von Follow-up-Verfahren in den Leitsätzen und Verfahrensanleitungen der NKS

Paragraph 34 der Erläuterungen zu den Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen der OECD-Leitsätze sieht vor, dass die Parteien vereinbaren können, die NKS bei den Folgemaßnahmen zur Umsetzung der Vereinbarung um Hilfe zu ersuchen, und dass die NKS diese Hilfe zu den zuvor vereinbarten Bedingungen gewähren kann.

Die britische NKS hat in ihren 2013 überarbeiteten Verfahrensregeln hierauf reagiert und macht Follow-up-Statements in Bezug auf die Einhaltung von Empfehlungen. Für die Frage der Einhaltung von Vereinbarungen in einer Abschlusserklärung rät sie den Beteiligten, sich darauf zu einigen, dass es ebenfalls zu einem festgelegten Datum ein Follow-up-Statement geben soll. Verbindlich ist ein solches jedoch nicht vorgesehen.²

Die deutsche NKS regelt diesen Punkt sehr vage: In geeigneten Fällen werde sie die Umsetzung vereinbarter Lösungsschritte beziehungsweise die Umsetzung ihrer

² https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/270577/bis-14-518-procedural-guidance.pdf, S. 19.

Empfehlungen nachverfolgen und die beteiligten Parteien zur Berichterstattung auffordern und auf ihrer Internetseite über die Fortschritte informieren.³

Der Verfahrensleitfaden der schweizerischen NKS enthält keine Regelungen zu einem Follow-up.⁴

Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen bzw. der Empfehlungen der NKS in den Verfahren in Großbritannien, Deutschland und der Schweiz

In beiden Verfahren in Großbritannien wurde vereinbart, dass sich die Parteien nach einer gewissen Zeit zur Evaluierung der getroffenen Maßnahmen treffen sollten. Die Treffen sollten von der NKS veranstaltet werden.⁵ Ein Unternehmen verweigerte ein solches Treffen vollständig und die NKS setzte es nicht durch. Die NKS hat jedoch eingeräumt, in Zukunft sicherzustellen, dass die von den Parteien vereinbarten Follow-up-Vereinbarungen eindeutig geregelt sein werden, und dass die Parteien und die NKS sich über ihren Inhalt einig sind. Zudem sollen die Parteien in Zukunft in den Verfahrensleitlinien aufgefordert werden, Follow-up-Vereinbarungen in der Abschlusserklärung zu veröffentlichen.

Im Fall vor der deutschen NKS sah die Abschlusserklärung keinerlei Regelung zu einer Evaluation oder einem Follow-up vor. Die NKS kündigte jedoch an, ein solches Treffen zu organisieren. Dies wurde jedoch nicht umgesetzt.

Obwohl in den Verfahren in der Schweiz zum Teil Follow-up-Treffen in den Abschlusserklärungen vereinbart worden waren, wurde die Durchführung von den Unternehmen abgelehnt.

³ <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/oecd-leitfaden-zum-beschwerdeverfahren.property=pdf.bereich=bmwi2012.sprache=de.rwb=true.pdf>, S. 4.

⁴ <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00527/02584/index.html?lang=en>.

⁵ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121205150610/http://www.bis.gov.uk/policies/business-sectors/green-economy/sustainable-development/corporate-responsibility/uk-ncp-oecd-guidelines/cases/final-statements>.

Schlussfolgerungen

Nach der geltenden Regelung sind Medienberichterstattung und der Einfluss der NKS die einzigen Anreize für ein Unternehmen, im Rahmen der Mediation Zusagen zu geben. Sobald diese Faktoren nachlassen, hängt es allein vom guten Willen des Unternehmens ab, ob und wie die ausgehandelten Maßnahmen umgesetzt werden.

Wesentlicher Grund für die fehlende Verbindlichkeit des Verfahrens ist, dass keine Sanktionen eingeführt werden und kein Evaluierungsverfahren samt einer zu veröffentlichenden Follow-Up-Erklärung erfolgt. Beides wäre jedoch in gewissem Rahmen von den OECD-Leitsätzen erfasst.

Eine vorgeschriebene Evaluierung und eine Follow-up-Erklärung der NKS würden jedoch sicherstellen, die Unternehmen über die Abschlusserklärung hinaus an ihre Zusagen zu binden und einen Anreiz für sie zu schaffen, ihr Engagement aufrechtzuerhalten.

❖ Empfehlungen zur Umsetzung von Abschlusserklärungen:

- Die NKS begleitet die Umsetzung der Abschlusserklärungen („Monitoring“).
- Die NKS führt ein verbindliches Evaluierungsverfahren durch und veröffentlicht das Ergebnis. Dabei obliegt es der jeweiligen Partei, darzulegen, dass sie ihren Verpflichtungen nachgekommen ist.
- Die NKS informieren die relevanten staatlichen Stellen über ihre Entscheidungen, wenn diese für deren Maßnahmen und Programme von Bedeutung sind.