



## **A B S C H L U S S E R K L Ä R U N G**

**[Höflichkeitsübersetzung der englischen Originalfassung]**

**der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die  
OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen  
beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie**

**zu einer Beschwerde, vorgelegt von**

- SÜDWIND Institut (im Folgenden: „Südwind“), Bonn (Deutschland),
- Sedane Labour Resource Centre (Lembaga Informasi Perburuhan Sedane, im Folgenden: „LIPS“), Bogor (West-Java, Indonesien),
- Stichting Schone Kleren / Clean Clothes Campaign (im Folgenden: „CCC“), Amsterdam (Niederlande)

(im Folgenden gemeinsam als „die Beschwerdeführer“ bezeichnet)

**gegen**

- Adidas AG (im Folgenden: „Adidas“), Herzogenaurach (Deutschland)

(im Folgenden als „die Beschwerdegegnerin“ bezeichnet)

Im Folgenden werden die Beschwerdeführer und die Beschwerdegegnerin gemeinsam als „die Parteien“ bezeichnet.

## **Inhaltsverzeichnis**

A. ZUSAMMENFASSUNG .....	3
B. HINTERGRUND UND ABLAUF DES VERFAHRENS.....	4
I. Faktenlage.....	4
1. Geschäftsbeziehungen der Beschwerdegegnerin.....	5
2. Zugrundeliegende Entwicklungen.....	6
II. Erste Evaluierung durch die NKS.....	7
1. Zur eingehenderen Prüfung angenommene Punkte .....	8
a) Lohnproblematik.....	8
b) Recht auf Arbeit und Versammlungsfreiheit.....	9
c) Sorgfaltspflicht .....	9
2. Nicht zur eingehenderen Prüfung angenommene Punkte.....	10
III. Annahme der Vermittlungsdienste durch die Parteien.....	11
IV. Mediation.....	11
C. EINSCHÄTZUNG DER NKS.....	14
I. Gründe, warum während des Verfahrens keine vollumfängliche Verständigung erzielt werden konnte .....	14
II. Empfehlungen.....	15
D. FOLGEMAßNAMEN .....	16

## A. ZUSAMMENFASSUNG

1. Das vorliegende Beschwerdeverfahren wurde von den Beschwerdeführern – drei Nichtregierungsorganisationen aus Deutschland, den Niederlanden und Indonesien – bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (im Folgenden: „NKS“) eingereicht. Es richtet sich gegen die Beschwerdegegnerin – einen internationalen Hersteller von Sportbekleidung mit Sitz in Deutschland.
2. Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, dass die Beschwerdegegnerin ihren Verpflichtungen im Rahmen der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (im Folgenden: „OECD-Leitsätze“) im Hinblick auf bestimmte Vorfälle in ihrer Lieferkette nicht nachgekommen sei. Diese Vorfälle hätten sich im Zeitraum ab Januar 2012 in einer Fabrik in Indonesien ereignet, die als Zulieferer (im Folgenden: „Zulieferer“) des Hauptpartners für Schuhproduktion (im Folgenden: „Hauptpartner“) der Beschwerdegegnerin in diesem Land tätig gewesen sei. Aus Sicht der Beschwerdeführer machte die Beschwerdegegnerin ihren Einfluss als Einkäuferin in Bezug auf angebliches gewerkschaftsfeindliches Verhalten, angebliche Kündigungen und die angebliche Lohnproblematik in der Zuliefererfabrik nicht ausreichend geltend und habe damit die Bestimmungen von Kapitel II (Allgemeine Grundsätze) und IV (Menschenrechte) der OECD-Leitsätze verletzt. Die Beschwerdegegnerin weist diese Vorwürfe zurück und verweist unter anderem auf die von ihr ergriffenen Maßnahmen zur Behebung der Situation sowie darauf, dass ihr Einfluss auf den Zulieferer angesichts des geringen Auftragsvolumens begrenzt gewesen sei.
3. In ihrer ersten Evaluierung kam die NKS zu dem Schluss, dass einige von den Beschwerdeführern vorgebrachten Punkte eine eingehendere Prüfung rechtfertigten. Diese Punkte beziehen sich auf den Zeitraum, in dem die Beschwerdegegnerin Waren von dem Zulieferer bezog – d.h. bis Mai 2012 – und betreffen Kapitel II und IV der OECD-Leitsätze in Verbindung mit Begriffen und Grundsätzen, die in Kapitel I der Leitsätze behandelt werden.
4. Nachdem die Parteien das Angebot von Vermittlungsdiensten der NKS angenommen hatten, organisierte die NKS mehrere Treffen mit den Parteien und hielt eine Vielzahl bilateraler Gespräche ab, um die Parteien bei der Findung einer Lösung zu den Themen Löhne und Versammlungsfreiheit zu unterstützen. Während die in Bezug auf die Lohnproblematik vorgebrachten Punkte während der Gespräche gelöst werden könnten, ließ sich bei der Versammlungsfreiheit keine Einigung erzielen.

Die NKS entschied sich daher, das Mediationsverfahren abzuschließen und den Parteien die vorliegende Abschlusserklärung einschließlich Empfehlungen zukommen zu lassen.

5. Diese Entscheidung wurde im Einvernehmen mit den im Interministeriellen Ausschuss OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen vertretenen Ressorts getroffen.<sup>1</sup>

## **B. HINTERGRUND UND ABLAUF DES VERFAHRENS**

6. Am 19. März 2018 erhielt die beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie angesiedelte NKS eine E-Mail mit mehreren Anhängen, in der die Beschwerdeführer formal Beschwerde gegen die Beschwerdegegnerin einreichten und dieser eine Verletzung der OECD-Leitsätze vorwarfen.
7. Die OECD-Leitsätze sind Teil der Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen der OECD und enthalten Empfehlungen für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln für multinationale Unternehmen. Die Regierungen der OECD-Mitgliedstaaten und anderer teilnehmender Länder haben sich dazu verpflichtet, die Anwendung der OECD-Leitsätze durch ihre jeweiligen Nationalen Kontaktstellen zu fördern und potenziellen Verstößen gegen die OECD-Leitsätze durch multinationale Unternehmen, die in einem der teilnehmenden Länder ihren Sitz haben oder auf dem Staatsgebiet eines dieser Länder tätig sind, durch ihre Kontaktstellen nachzugehen.
8. Nimmt die NKS eine Beschwerde an, so erörtert sie die in Bezug auf die OECD-Leitsätze aufgeworfenen Punkte mit den Parteien und bietet ihre Vermittlungsdienste an, um die Parteien bei der Findung einer einvernehmlichen Lösung zu unterstützen.

### **I. Faktenlage**

9. Beide Parteien legten gegenüber der NKS ihre jeweilige Sicht auf die der Beschwerde zugrundeliegende Fakten dar. Die Beschwerdeführer taten dies in ihrer

---

<sup>1</sup> Bundesministerium der Finanzen, Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Mitteilung vom 19. März 2018, die Beschwerdegegnerin in ihrer Replik vom 26. April 2018. Die NKS holte darüber hinaus vor und während des Mediationsverfahrens zusätzliche Klarstellungen in mündlicher und schriftlicher Form von den Parteien ein.

10. Auf dieser Grundlage erläutert die NKS ihr eigenes Verständnis der dem Fall zugrundeliegenden Fakten. Die Zusammenfassung konzentriert sich auf die für die vorliegende Abschlusserklärung relevanten Punkte und sollte daher nicht als erschöpfende Darstellung der Ereignisse betrachtet werden.

### **1. Geschäftsbeziehungen der Beschwerdegegnerin**

11. Die Beschwerdegegnerin unterhielt und unterhält bis heute ein langfristiges Vertragsverhältnis mit dem Hauptpartner, der in der indonesischen Schuhproduktionsbranche tätig ist. In den ersten Monaten des Jahres 2012, als die der Beschwerde zugrundeliegenden Entwicklungen ihren Anfang nahmen, war der Zulieferer, ein in Tangerang (Java) ansässiges indonesisches Unternehmen, vom Hauptpartner mit der Herstellung von Schuhen für die Beschwerdegegnerin beauftragt. Die Parteien sind unterschiedlicher Auffassung darüber, ob der Zulieferer eine Tochtergesellschaft des Hauptpartners oder eine unabhängige juristische Person war.
12. Die Einkaufsbeziehung zwischen der Beschwerdegegnerin und dem Zulieferer bestand insgesamt 19 Monate. Die Beschwerdegegnerin macht geltend, dass ihr Auftragsvolumen während dieses Zeitraums nie mehr als 5 Prozent der Produktionskapazität des Zulieferers betragen habe und dass der Großteil dieser Kapazität für die Herstellung von Schuhen für einen japanischen Wettbewerber der Beschwerdegegnerin genutzt worden sei.
13. Vor Beginn der in Ziffer 14ff beschriebenen Entwicklungen hatte das Compliance-Team der Beschwerdegegnerin im November und Dezember 2011 Prüfungen auf dem Fabrikgelände des Zulieferers durchgeführt. Danach, nämlich im Januar 2012, nahmen die beschriebenen Entwicklungen ihren Anfang. Die unten beschriebene Lohnproblematik war der Beschwerdegegnerin bekannt, nicht jedoch das ebenfalls unten beschriebene Thema der Versammlungsfreiheit, welches ihr zunächst weder von einer Gewerkschaft noch von einzelnen Arbeitnehmern über einen der verschiedenen von der Beschwerdegegnerin dafür eingerichteten Kanäle mitgeteilt wurde. Als der Beschwerdegegnerin die Lohnproblematik bekannt wurde, wies sie den Hauptpartner an, den Zulieferer nicht länger als Ausweichfabrik in Zeiten hoher

Produktionskapazitätsanforderungen für die Schuhproduktion der Beschwerdeführerin einzusetzen. Nach Auffassung der NKS wurde dieser Produktionsstopp im Mai 2012 umgesetzt; 18 Monate später stellte der Zulieferer seine Geschäftstätigkeit komplett ein.

## **2. Zugrundeliegende Entwicklungen**

14. Im Januar 2012 war der Mindestlohn für die Produktion von Schuhen in der indonesischen Provinz Banten auf 1 682 000 indonesische Rupien (IDR) erhöht worden. Aufgrund von finanziellen Schwierigkeiten stellte der Zulieferer einen Antrag auf Aufschub, der vom Gouverneur der Provinz im April 2012 genehmigt wurde. Durch diese Genehmigung wurde der vom Zulieferer zu zahlende Mindestlohn ab Januar 2012 für einen Zeitraum von drei Monaten auf 1 381 000 IDR gesenkt.
15. Zwischenzeitlich waren nach Demonstrationen der Arbeiter Verhandlungen zwischen dem Zulieferer, der Fabrikgewerkschaft SPN und Arbeitnehmervertretern zur Umsetzung des Mindestlohns geführt worden. Der Zulieferer zahlte daraufhin einen Mindestlohn von 1 381 000 IDR für Januar 2012 und von 1 529 150 IDR für Februar und März 2012. Ab April 2012 wurde der neue offizielle Mindestlohn von 1 682 000 IDR gezahlt.
16. Die Mindestlohnproblematik in der Fabrik des Zulieferers führte dazu, dass einige Arbeiter im Februar 2012 eine neue Gewerkschaft gründeten. Die Beschwerdeführer geben an, dass ein Gründungsmitglied am 10., 15., und 23. Februar 2012 von Personen mit Beziehung zum Hauptpartner und Zulieferer angesprochen wurde, die ihr gegenüber Missfallen über die Gründung der neuen Gewerkschaft äußerten und ihr eine Beförderung in Aussicht stellten, sofern sie von der Gründung einer neuen Gewerkschaft absehe und der bestehenden (SPN) beitrete. Die Beschwerdeführerin bestreitet diese Angaben. Die neue Gewerkschaft mit dem Namen SBGTS-GSBI wurde bei der zuständigen Behörde am 24. Februar 2012 angemeldet. Die Behörde nahm die neue Gewerkschaft am 14. März 2012 ins Gewerkschaftsverzeichnis auf.
17. Am 23. und 24. Februar 2012 sowie im Zeitraum bis zum 3. März 2012 wurden neun führende Mitglieder der SBGTS-GSBI, darunter auch das oben genannte Gründungsmitglied, vom Zulieferer entlassen. Insgesamt wurden 69 Arbeiter entlassen, die mehrheitlich Mitglieder in der neu gegründeten Gewerkschaft gewesen waren, einschließlich der neun führenden Mitglieder. Der Zulieferer führte als

Grund für die Entlassungen im Wesentlichen betriebsbedingte Aspekte an. Im Falle des oben genannten Gründungsmitglieds bestätigte das Arbeitsgericht später die Rechtmäßigkeit der Entlassung; ein Berufungsverfahren des Mitglieds gegen diese Entscheidung wurde vom Obersten Gerichtshof Indonesiens abgewiesen. Weder der Zulieferer noch der Hauptpartner informierten die Beschwerdegegnerin über diese Entlassungen, da die Zahl der entlassenen Arbeiter unterhalb der Meldeschwelle von 10% der Belegschaft lag.

18. Die Beschwerdeführer geben an, dass in Folge dieser Entlassungen im Mai 2012 Proteste und Kundgebungen gegen die Entlassungen stattfanden. Die Beschwerdegegnerin bestreitet diese Angaben.
19. Allerdings ist es unbestritten, dass die Arbeiter in der Fabrik des Zulieferers im Juni 2012 aufgrund der Lohnproblematik zu demonstrieren begannen und dass dies im Juli 2012 in einen Streik mündete. Es ist weiterhin unbestritten, dass sich die Beschwerdegegnerin nach dem Streik aktiv in das Mediationsverfahren zwischen dem Zulieferern und dessen Arbeitern einbrachte. Diese Vorfälle ereigneten sich jedoch nachdem die Zuliefererfabrik ihre Produktion für die Beschwerdegegnerin im Mai 2012 eingestellt hatte und sind daher für die Abschlusserklärung nicht relevant (siehe Ziffer 3 oben und Ziffer 33ff. unten). Aus diesem Grund geht die NKS nicht weiter darauf ein.

## **II. Erste Evaluierung durch die NKS**

20. Nach intensivem Austausch mit den Parteien nahm die NKS eine erste Evaluierung der Fakten vor, um festzustellen, ob die in der Beschwerde angeführten Punkte eine eingehendere Prüfung rechtfertigten. In dieser ersten Evaluierung war sich die NKS mit den im Interministeriellen Ausschuss OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen<sup>2</sup> vertretenen Ressorts einig, dass einige der angeführten Punkte eine eingehendere Prüfung verdienten (siehe 1 unten) und dass andere zurückzuweisen seien (siehe 1 unten).
21. Die NKS schloss ihre erste Evaluierung am 27. Juli 2018 ab und übermittelte sie am selben Tag an die Parteien. Im Zuge dieser Übermittlung bot sie die Durchführung eines Mediationsverfahrens an, in dem die NKS die zur eingehenderen Prüfung angenommenen Punkte mit den Parteien besprechen und Mediationsdienste

---

<sup>2</sup> Siehe Fußnote 1 auf Seite 4 oben.

bereitstellen würde, um die Parteien so bei der gemeinsamen Lösung dieser Punkte zu unterstützen. Gleichzeitig betonte die NKS, dass für die Erzielung einer Verständigung im Rahmen des Mediationsverfahrens gegenseitiges Vertrauen, guter Wille und ein offenes und konstruktives Verhältnis zwischen den beiden Seiten aufzubauen und zu erhalten sei.

22. Die NKS betonte außerdem, dass das Annehmen (von Teilen) der Eingabe der Beschwerdeführer nicht als Nachweis eines Verstoßes der Beschwerdegegnerin gegen die OECD-Leitsätze ausgelegt werden darf. Stattdessen bestätigt die Annahme durch die NKS lediglich, dass bestimmte, von den Beschwerdeführern angeführte Punkte hinsichtlich der Anwendung der OECD-Leitsätze (Kapitel IV (Menschenrechte) und II (Allgemeine Grundsätze) sowie Kapitel I (Begriffe und Grundsätze)) eine gründlichere Besprechung rechtfertigen.

### **1. Zur eingehenderen Prüfung angenommene Punkte**

23. Die zur eingehenderen Prüfung angenommenen Punkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### **a) Lohnproblematik**

24. Gemäß Kapitel IV Ziffer 3 der OECD-Leitsätze sollten multinationale Unternehmen

„[s]ich um Mittel und Wege bemühen, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verhüten oder zu mindern, die auf Grund einer Geschäftsbeziehung mit ihrer Geschäftstätigkeit, ihren Produkten oder Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind, selbst wenn sie nicht zu diesen Auswirkungen beitragen.“

25. Hier ermittelte die NKS zunächst die folgende Menschenrechtsproblematik:

- Potenzielle negative Auswirkungen auf die Menschenrechte in Zusammenhang mit fairen und guten Arbeitsbedingungen, darunter – gemäß Artikel 7 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (im Folgenden: „ICESCR“) – eine Vergütung für alle Arbeiter, die diesen und ihren Familien einen angemessenen Lebensunterhalt gemäß den Bestimmungen des ICESCR sichert.

26. Wie in Ziffer 43 der Erläuterungen zu den Menschenrechten der OECD betreffend Kapitel IV der OECD-Leitsätze dargelegt, soll mit Ziffer 3 des entsprechenden Kapitels



„die Verantwortung aber nicht von dem Verursacher der negativen menschenrechtlichen Auswirkungen auf das Unternehmen verlagert werden, mit dem der Verursacher eine Geschäftsbeziehung unterhält. Um der in Ziffer 3 enthaltenen Erwartung gerecht zu werden, sollte ein Unternehmen ... seinen Einfluss nutzen, um auf den Verursacher der negativen menschenrechtlichen Auswirkungen mit dem Ziel einzuwirken, die fraglichen Auswirkungen zu verhindern oder zu mindern.“

27. Die NKS kam daher zu dem Schluss, dass zu diskutieren sei, ob die Beschwerdegegnerin in vergleichbaren Situationen mehr Einfluss auf den Hauptpartner bzw. einen Zulieferer hätte ausüben müssen, um sicherzustellen, dass letzterer den Mindestlohn zahlt.

### **b) Recht auf Arbeit und Versammlungsfreiheit**

28. Eine weitere Menschenrechtsproblematik, die die NKS in Zusammenhang mit den Vorfällen feststellte, die sich bis Mai 2012 ereignet hatten, war folgende:

- Potenzielle negative Auswirkungen auf die Menschenrechte in Zusammenhang mit dem Recht auf Arbeit (Artikel 6 des ICESCR) und dem Recht auf Versammlungsfreiheit (Artikel 8 a-c des ICESCR, Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Übereinkommen 87) sowie Übereinkommen über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Übereinkommen 98)).

29. Dies betraf die vorgeworfene Behinderung der Vorbereitung und Gründung der neuen Gewerkschaft SBGTS-GSBI und die Entlassungen zu Beginn des Jahres 2012. Auch hier befand die NKS, dass zu diskutieren sei, ob die Beschwerdegegnerin in vergleichbaren Situationen mehr Einfluss ausüben müsse. Die NKS nahm in diesem Zusammenhang zur Kenntnis, dass die Rolle der Beschwerdegegnerin nur die einer untergeordneten Einkäuferin spielte, da sie für weniger als 5 Prozent der Produktionskapazität des Zulieferers verantwortlich war (siehe Ziffer 12 oben).

### **c) Sorgfaltspflicht**

30. Während sich die in Ziffer 25 und 28 oben festgestellten Punkte auf die Rolle der Beschwerdegegnerin *in Zusammenhang* mit dem Verhalten des Zulieferers – und möglicherweise des Hauptpartners – beziehen, betrifft Kapitel IV Ziffer 5 der

OECD-Leitsätze deren *eigene* Aktivitäten, wenn es vorsieht, dass multinationale Unternehmen

„[j]e nach ihrer Größe, der Art und des Kontextes ihrer Geschäftstätigkeit und dem Ausmaß der Risiken von negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht (Due Diligence) nachkommen.“

31. Nach Ziffer 45 der Erläuterungen zu den Menschenrechten der OECD zu Kapitel IV der OECD-Leitsätze bedeutet dieses Erfordernis zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht, dass Unternehmen die tatsächlichen und potenziellen Auswirkungen auf die Menschenrechte in ihren Wertschöpfungsketten ermitteln und entsprechende Maßnahmen ergreifen, den Reaktionen nachgehen sowie mitteilen, wie diesen Auswirkungen begegnet wird. Sie steht in Zusammenhang mit den allgemeinen Bestimmungen von Kapitel II Ziffer 10 (Allgemeine Grundsätze) der OECD-Leitsätze zu risikobehängigen Prüfungen der Sorgfaltspflicht. Es ist daher zu berücksichtigen, dass auch Ziffer 14 der Erläuterungen der OECD zu Kapitel II der OECD-Leitsätze festlegt, dass sich die Sorgfaltspflicht sowohl auf tatsächliche als auch auf potenzielle Auswirkungen erstreckt, die sich während einer bestehenden Geschäftsbeziehung ereignen.
32. Die NKS kam daher zu dem Schluss, dass die von der Beschwerdegegnerin bis Mai 2012 unternommenen Anstrengungen zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht ein nützlicher Ausgangspunkt für die weitere Diskussion sein könnten, auch um die bestmögliche Anwendung der OECD-Leitsätze in vergleichbaren Situationen in der Zukunft sicherzustellen, da die Einhaltung der Sorgfaltspflicht ein fortlaufender Prozess und keine zeitlich beschränktes Erfordernis sei.

## **2. Nicht zur eingehenderen Prüfung angenommene Punkte**

33. Im Gegensatz dazu konnte die NKS die Teile der Beschwerde, die Entwicklungen nach der Beendigung der Einkaufsbeziehung zwischen der Beschwerdegegnerin und dem Zulieferer betrafen, nicht zur eingehenderen Prüfung annehmen.
34. Sowohl Kapitel 2 Abschnitt A. Ziffer 12 als auch Kapitel IV Ziffer 3 der OECD-Leitsätze erfordern von Unternehmen, sich zu bemühen, negative Auswirkungen zu verhüten oder zu mindern, die „aufgrund einer Geschäftsbeziehung“ mit ihrer Geschäftstätigkeit, ihren Produkten oder Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind. Da kein unmittelbares *vertragliches* Verhältnis nötig ist, wird dieses Kriterium schon

durch die *Tatsache* erfüllt, dass der Zulieferer bis Mai 2012 Sportschuhe für die Beschwerdegegnerin produzierte. Wie jedoch in Ziffer 13 oben beschrieben, ist die NKS der Auffassung, dass die Produktion für den Bedarf der Beschwerdegegnerin in der Fabrik des Zulieferers im Mai 2012 beendet wurde. Ab diesem Zeitpunkt bestand somit zwischen der Beschwerdegegnerin und dem Zulieferer keine Einkaufsbeziehung mehr. Die alleinige Tatsache allein, dass die Beschwerdegegnerin ihre Geschäftsbeziehung mit dem *Hauptpartner* auch nach Mai 2012 fortführte, reicht nicht für die Postulierung einer Geschäftsbeziehung zwischen der Beschwerdegegnerin und dem *Zulieferer* und damit eines unmittelbaren Zusammenhangs zwischen den Produkten der Beschwerdegegnerin und den durch den Zulieferer nach Mai 2012 verursachten negativen Auswirkungen aus. Entsprechendes gilt für die Tatsache, dass die Beschwerdegegnerin auch in die Verhandlungen zwischen dem Zulieferer und den Arbeitern nach dem Streik im Juli 2012 eingebunden war, da sich die Beteiligung der Beschwerdegegnerin auf Maßnahmen wie Unterstützung bei der Einsetzung eines unabhängigen Mediators beschränkte.

### **III. Annahme der Vermittlungsdienste durch die Parteien**

35. Beide Parteien nahmen das Angebot einer Vermittlung durch die NKS auf Grundlage der in Ziffer 21 beschriebenen Bedingungen an: die Beschwerdegegnerin am 23. August 2018, die Beschwerdeführer am 31. August 2018.

### **IV. Mediation**

36. Nach Annahme des Vermittlungsangebots durch die Parteien dauerte es mehrere Monate bis ein erstes Mediationsgespräch zwischen den Parteien stattfinden konnte. Für diese Verzögerung gab es unter anderem folgende Gründe:

37. Die Beschwerdeführer äußerten in ihrem Schreiben zur Annahme des Vermittlungsangebots sowie in der darauffolgenden Austausch mit der NKS ihr Missfallen über die Entscheidung, die Teile der Beschwerde, die sich auf die Entwicklungen nach Mai 2012 bezogen, nicht zur Prüfung anzunehmen. Die NKS sah es daher als notwendig an, sich zunächst bilateral mit den Beschwerdeführern auszutauschen. Im Rahmen dieses Austauschs reisten der Leiter und ein Mitarbeiter der NKS nach Bonn, um am 19. Oktober 2018 ein persönliches Gespräch mit den Vertretern der deutschen Beschwerdeführerin Südwind zu führen, bei dem sich das Thema klären ließ.

38. In dem gleichen Zeitraum, in dem das Beschwerdeverfahren bei der deutschen NKS anhängig war, fanden Verhandlungen zwischen indonesischen Regierungsvertretern, Gewerkschaftsvertretern und dem Hauptpartner zum Thema Entschädigung der Arbeiter in Indonesien statt. Diese Verhandlungen wurden im Oktober 2018 mit einer Vereinbarung abgeschlossen. Dadurch wurde es nötig, die Auswirkungen dieser Vereinbarung auf das NKS-Verfahren mit den Parteien zu erörtern. Nach internen Besprechungen teilten die Beschwerdeführer der NKS am 30. November 2018 mit, das Beschwerdeverfahren dennoch fortführen zu wollen. In ihrer Replik vom 7. Dezember 2018 äußerte die Beschwerdegegnerin Besorgnis darüber, dass unklar sei, welches Ziel die Beschwerdeführer mit der Fortführung des NKS-Verfahrens nach der in Indonesien erreichten Vereinbarung verfolgten. Daraufhin bat die deutsche NKS die Beschwerdeführer um weitere Klarstellung. Sie erklärten, dass, da die Entschädigungsvereinbarung den Streik im Juli 2012 betreffe, sie nicht die Punkte betreffe, die von der NKS in der ersten Evaluierung zur eingehenderen Prüfung angenommen worden seien.
39. In der Zwischenzeit hatten die Beschwerdeführer die NKS darum gebeten, das erste Vorbereitungstreffen mit allen Parteien zu verschieben, das die NKS für den 14. Februar 2019 angesetzt hatte. Das Treffen fand schließlich unter Beteiligung von Vertretern beider Parteien, der NKS und des Interministeriellen Ausschusses OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen am 14. März 2019 im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in Berlin statt. Weitere Vertreter der beiden Parteien nahmen per Telefonkonferenz aus Jakarta und Hong Kong teil. Das Treffen diente der Klarstellung der Regeln und Grundsätze des Mediationsverfahrens sowie dazu, beiden Parteien die Möglichkeit zu geben, sich allgemein über den Fall auszutauschen und die von der NKS in ihrer ersten Evaluierung zur eingehenderen Prüfung angenommenen Punkte als Rahmen für das Mediationsverfahren zu gemeinsam bestätigen.
40. Auf dieser Grundlage stimmten beide Parteien dem Vorschlag der NKS zu, am 10. Mai 2019 eine inhaltliche Mediationssitzung abzuhalten. Zur Vorbereitung dieses Gesprächs führte die NKS umfangreiche bilaterale Gespräche mit beiden Parteien, d.h. über die Frage, ob die Beschwerdeführer konkrete für sie interessante Fragen vorbereiten könnten, um die folgende Diskussion zu strukturieren. In diesem Zusammenhang gaben die Beschwerdeführer an, dass sie sich dazu entschieden hätten, keine Liste mit konkreten, für sie interessanten Fragen zu erstellen, die als Ausgangspunkt für die Diskussion vorab an alle Teilnehmer der Sitzung hätte ver-

teilt werden sollen. Stattdessen stellten die Beschwerdeführer diese Fragen mündlich und direkt bei der Sitzung am 10. Mai 2019, wobei eine Vielzahl von Themen angesprochen wurde, die in Zusammenhang mit den Vorfällen im Jahr 2012 und den daraufhin von der Beschwerdegegnerin unternommenen Schritten standen. Diese Fragen wurden von den Vertretern der Beschwerdegegnerin beantwortet, unter denen sich auch einige der zuständigen Mitarbeiter aus Asien befanden, die die Vorfälle in Indonesien miterlebt hatten.

41. Am Ende der Sitzung sagte der Leiter der NKS in seiner Funktion als Mediator zusammenfassend, dass obwohl viele Aspekte der Vorfälle von 2012 und der Reaktion der Beschwerdegegnerin auf diese Vorfälle bei der Sitzung ausführlich besprochen und näher erläutert worden seien, weiterhin offene Fragen bezüglich anderer Aspekte dieser Vorfälle zu bestehen schienen und dass unklar sei, ob sich dazu ein gemeinsames Verständnis erzielen ließe. Seiner Meinung nach seien die Gespräche aber konstruktiv und produktiv verlaufen und beide Parteien hätten sich offen gezeigt, den Dialog fortzusetzen. Er schlug deshalb vor, sich in einer nächsten Mediationssitzung von den Vorfällen der Vergangenheit loszulösen und stärker auf die Zukunft zu konzentrieren, um auszuloten, wie vergleichbare Herausforderungen in Zukunft vermieden und somit die Anwendung der OECD-Leitsätze verbessert werden könne. Er nahm zur Kenntnis, dass es keine Gegenvorschläge gebe und sagte abschließend, es sei ein Lösungsweg erkennbar, den die NKS nun zusammen mit den Parteien weiterverfolgen würde.
42. Nach der Sitzung am 10. Mai 2019 setzte die NKS ihre bilateralen Gespräche mit beiden Parteien per E-Mail und Telefon mit dem Ziel fort, einen Rahmen für eine mögliche Folgesitzung zu finden und diese vorzubereiten. Nach einer ersten Runde bilateraler Gespräche unterbreitete sie den Vorschlag, eine zukunftsorientierte Diskussion zur Verbesserung des Umgangs mit vergleichbaren Situationen auf Grundlage konkreter Vorschläge zu führen, die die von den Beschwerdeführern gegenüber der Beschwerdegegnerin vorgetragenen Anliegen berücksichtigt; sinnvollerweise sollten diese Vorschläge daher durch erstere vorbereitet werden.
43. Als Reaktion auf diesen Vorschlag wiederholten die Beschwerdeführer erneut ihre Bereitschaft zur Fortführung des Dialogs und erkannten an, dass der vorausgegangene Austausch zur Lohnproblematik sehr produktiv gewesen war. Sie betonten jedoch auch, dass die von der Beschwerdegegnerin während der Mediationssitzung gemachten Angaben zu den vergangenen Vorfällen in Bezug auf ihren Um-

gang mit den vorgeworfenen Verstößen gegen die Versammlungsfreiheit aus ihrer Sicht unzureichend gewesen seien. Sie forderten weitere Angaben dazu ein, wie die Beschwerdegegnerin zu ihrer Einschätzung der Situation gelangt sei, insbesondere einen Bericht über eine möglicherweise nach den Ereignissen von 2012 erfolgte Untersuchung.

44. Als Reaktion auf diese Anfrage erklärte die Beschwerdegegnerin schriftlich, wie sie mit diesen Themen umgegangen sei und gab an, ein Bericht läge nicht vor. Sie brachte ihre starke Überzeugung zum Ausdruck, dass für eine konstruktive Fortsetzung des zukunftsorientierten Dialogs eine Liste mit konkreten Vorschlägen, wie von der NKS angeregt, unerlässlich sei.
45. Daraufhin kam die NKS zu dem Schluss, dass es vorerst keine ausreichende Grundlage für die Abhaltung einer zukunftsorientierten Mediationssitzung gebe, die die NKS vorsorglich für den 16. Juli 2019 angesetzt hatte, und vertagte die Diskussion bis nach dem Sommer 2019.
46. Im Herbst 2019 nahm die NKS erneut intensive bilaterale Gespräche mit den Parteien zu deren Absichten und geplanten nächsten Schritten auf. Da sich die Positionen der Parteien zwischenzeitlich jedoch nicht verändert hatten, kam die NKS zu dem Schluss, dass keine realistische Aussicht auf eine Verständigung zwischen den Parteien bestehe. Daraufhin teilte sie den Parteien ihre Absicht mit, die Mediation zu beenden und mit der Vorbereitung einer Abschlusserklärung zu beginnen, mit der das Beschwerdeverfahren abgeschlossen würde.

### **C. EINSCHÄTZUNG DER NKS**

47. Da sich nicht zu allen aufgeworfenen Punkten eine Verständigung erzielen ließ, legt die NKS eine einseitige Abschlusserklärung vor.<sup>3</sup>

#### **I. Gründe, warum während des Verfahrens keine vollumfängliche Verständigung erzielt werden konnte**

48. Die NKS begrüßt die Tatsache, dass die Mediation entscheidend zur Klärung eines Teils der aufgeworfenen Fragen beitragen konnte. Sie nimmt die Anerkennung der Parteien zur Kenntnis, demzufolge der geführte Dialog nützlich und umfangreich gewesen sei und zu einem gemeinsamen Verständnis für die Entwicklungen bei

---

<sup>3</sup> Siehe Fußnote 1 auf Seite 4 oben.

der Lohnproblematik und der diesbezüglich im Rahmen der Beschwerde behandelten Fragen zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht sowie dem Umgang der Beschwerdegegnerin mit diesen Fragen beigetragen habe.

49. Gleichzeitig bedauert die NKS, dass trotz der intensiven Anstrengungen keine Verständigung zu dem anderen Teil der Beschwerde, der die Entlassung der Gewerkschaftsmitglieder und die Bemühungen der Beschwerdegegnerin um Sicherstellung der Versammlungsfreiheit auf dem Produktionsgelände des Zulieferers betrifft, erzielt werden konnte.
50. Die Entscheidung, bestimmte Themen, die für die Beschwerdeführer von großer Bedeutung gewesen waren, in der ersten Evaluierung nicht zur eingehenderen Prüfung anzunehmen, könne zu diesem Ausgang beigetragen haben. Dennoch ist die NKS der Überzeugung, dass selbst ohne eine Beschäftigung mit der Arbeiterbewegung nach Mai 2012 und den danach erfolgten Massenentlassungen eine Mediation mit zukunftsorientiertem Ansatz die Beschwerdegegnerin und anderen Beteiligten bei einem wirksameren und effizienteren Umgang mit vergleichbaren Vorfällen in der Zukunft hätte unterstützen können. Gleichzeitig stellt die NKS fest, dass es zwischen den Parteien an gutem Willen sowie an einem offenen und konstruktiven Miteinander fehle; diese stünden seit Längerem in einem schwierigen Arbeitsverhältnis zueinander, einschließlich einer anderen Beschwerde bei der deutschen NKS vor einigen Jahren.
51. Dies bedeute, dass eine der in der ersten Evaluierung der NKS beschriebenen wichtige Grundvoraussetzungen für die erfolgreiche Aushandlung einer Verständigung nicht erfüllt gewesen sei. Die Zusammenarbeit der Parteien habe das notwendige Maß an gutem Willen sowie einem offenen und konstruktivem Miteinander vermissen lassen (siehe Ziffer 21 oben).

## **II. Empfehlungen**

52. Auch wenn die Parteien im Rahmen der Mediation keine vollumfängliche Verständigung zu den aufgeworfenen Fragen erzielen konnten, ist die NKS der Ansicht, dass das Instrument der Empfehlung die Verhütung von Problemen in Zusammenhang mit der Versammlungsfreiheit, die mit den in dieser Beschwerde behandelten vergleichbar sind, unterstützen und dadurch in Zukunft zu einer besseren Umsetzung der OECD-Leitsätze beitragen könnte. Die NKS nimmt daher hiermit die Ge-

legenheit wahr, den Beschwerdeführern sowie der Beschwerdegegnerin jeweils eine Empfehlung zu geben:

53. Wie in Ziffer 13 oben geschildert, erfuhr die Beschwerdegegnerin erst mit einer Verzögerung von mehreren Monaten von den Vorfällen, die sich auf dem Fabrikgelände der Zulieferers seit Beginn 2012 ereignet hatten. Die Beschwerdegegnerin erklärte diese Verzögerung damit, sie sei trotz des Vorhandenseins einer Vielzahl von Meldekanälen weder von einzelnen Arbeitern noch von einer Gewerkschaft über diese Vorfälle unterrichtet worden.
54. Die NKS empfiehlt der Beschwerdegegnerin deshalb ihre Melde- und Beschwerdekanäle zu überprüfen und mit den relevanten Stakeholdern (Gewerkschaftsvertretern, Arbeitern, Geschäftspartnern) zu erörtern,
- welche Hindernisse es geben könnte, die potenzielle Informanten davon abhalten, diese Melde- und Beschwerdekanäle zu nutzen, und
  - wie diese Melde- und Beschwerdekanäle möglicherweise verbessert werden könnten.
55. Wie bereits dargelegt hatte die NKS am Ende des Mediationsverfahrens, als es um die Vorwürfe in Bezug auf die Versammlungsfreiheit ging, den Eindruck, dass ein zukunftsorientierter Dialog zur Verbesserung der relevanten Verfahren zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht bei der Beschwerdegegnerin von der umfangreichen Expertise und Erfahrung der Beschwerdeführer in diesem Bereich profitieren könnte. Sie ist auch weiterhin überzeugt davon, dass die Beschwerdeführer einen sinnvollen Beitrag zu der der Beschwerdegegnerin empfohlenen Überprüfung ihrer Verfahren zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht leisten könnten, z.B. durch konkrete Vorschläge dazu, wie die Beschwerdegegnerin ihre Melde- und Beschwerdekanäle verbessern könnte.
56. Die NKS empfiehlt den Beschwerdeführern daher, solch einen Beitrag in schriftlicher Form bei der NKS zur Weiterleitung an die Beschwerdegegnerin einzureichen.

## **D. FOLGEMAßNAMEN**

57. Die NKS fordert die Beschwerdeführer dazu auf, der NKS innerhalb von sechs Monaten nach Erhalt der vorliegenden Abschlusserklärung über ihre im Rahmen



der oben gegebenen Empfehlung (siehe Ziffer 56) entwickelten Aktivitäten zu berichten.

58. Außerdem fordert die NKS die Beschwerdegegnerin dazu auf, der NKS innerhalb eines Jahres nach Erhalt der vorliegenden Abschlusserklärung über ihre im Rahmen der oben gegebenen Empfehlung (siehe Ziffer 54) entwickelten Aktivitäten zu berichten, darunter auch solche, die sich mit dem empfohlenen Beitrag der Beschwerdeführer auseinandersetzen.

59. Anschließend wird die NKS einen Bericht zu den Folgemaßnahmen der Parteien vorlegen.

Berlin, 24 April 2020

*gez. Brauns*

---

Für die Nationale Kontaktstelle

Detlev Brauns

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie