

Schriften zum Völkerrecht

Band 208

**Der Beitrag der OECD-Leitsätze
für multinationale Unternehmen
zum Schutz der Menschenrechte**

Von

Karen Weidmann



Duncker & Humblot · Berlin

KAREN WEIDMANN

Der Beitrag der OECD-Leitsätze
für multinationale Unternehmen zum Schutz
der Menschenrechte

Schriften zum Völkerrecht

Band 208

Der Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte

Von

Karen Weidmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn hat diese Arbeit
im Jahre 2013 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0251
ISBN 978-3-428-14284-2 (Print)
ISBN 978-3-428-54284-0 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84284-1 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Für Stine und Jette

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Februar 2013 an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation eingereicht. Zu den Entwicklungen im Jahr 2013, die noch Eingang in die Arbeit gefunden haben, gehören die Entscheidung des US Supreme Court im Fall *Kiobel* vom April 2013 sowie einige aktuelle Veröffentlichungen der Nationalen Kontaktstellen für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Die neueren Beschwerdeverfahren können dank der im Herbst 2013 freigeschalteten Datenbank der OECD nun einfach und übersichtlich recherchiert werden. Die Internetseite <http://mneguidelines.oecd.org/> der OECD bietet nun einen einheitlichen Zugang zu den wichtigsten Informationen über die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Im April 2013 kam es tragischerweise bei einem Brand in einer Textilarbeiterfabrik in Bangladesch zu vielen Todesopfern. Das Unglück und die Reaktionen hierauf (siehe Fußnote 141 in Teil 1) veranschaulichen die anhaltende Relevanz und den Handlungsbedarf im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte.

Meinem Doktorvater, Prof. Dr. Matthias Herdegen, danke ich sehr herzlich für das mit der Übernahme der Betreuung in mich gesetzte Vertrauen und für das unkomplizierte und konstruktive Betreuungsverhältnis. Meinem Zweitkorrektor, Prof. Dr. Christian Koenig, danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die wertvollen Denkanstöße aus dem Bereich des europäischen Wettbewerbsrechts. Allen Teilnehmern des Doktoranden-seminars auf dem Arenenberg im Oktober 2011, vor allem aber Prof. Dr. Stephan Breitenmoser, Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller und Prof. Dr. Stefan Oeter danke ich für ihre wertvollen Kommentare. Den (ehemaligen) Angehörigen des Lehrstuhls von Prof. Herdegen danke ich dafür, dass sie mir die Kontaktpflege so einfach und angenehm gemacht haben. Herrn Carsten Calla möchte ich zusätzlich für die lehrreichen Gespräche zu völkerrechts-philosophischen Fragen danken.

Mein besonderer Dank gilt auch Dr. Karl Brauner, der als ehemaliger Leiter der Außenwirtschaftsabteilung im Bundeswirtschaftsministerium der Bearbeitung dieses Themas mit großer Offenheit gegenüberstand und es mir ermöglichte, als zuständige Referentin für die Nationale Kontaktstelle vertiefte Einblicke in die Beschwerdeverfahren und die hiermit verbundenen Herausforderungen zu erlangen. Auch dem seinerzeitigen Referatsleiter Dr. Steffens gebührt in dieser Hinsicht mein Dank.

Allen Kolleginnen, Kollegen und Freunden, die mich bei diesem Vorhaben stets ermutigt und moralisch unterstützt haben, bin ich ebenfalls sehr dankbar. Einige standen mir mit Rat und Tat in besonderem Maße zur Seite. Hier danke ich vor allem Dr. Karola Wolprecht für ihre umfassende inhaltliche Auseinandersetzung mit der Arbeit und Edgar Lenski für weitere wertvolle völkerrechtliche Anmerkungen. Herrn Georg Stein bin ich äußerst dankbar für seine akribische Suche nach dem Fehlerteufel. Dr. Thomas Fohgrub und Antje Hansen danke ich für ihre hilfreichen pragmatischen Tipps, die eine wertvolle Wegbegleitung waren.

Nie begonnen und zu Ende gebracht hätte ich die Arbeit an diesem Projekt allerdings, wenn ich nicht das Verständnis und den immerwährenden Rückhalt meines Mannes gehabt hätte. Perk, ich bin dir für immer dankbar! Auch ohne die aufopferungsvolle Bereitschaft meiner Eltern, immer wieder die liebevolle Betreuung unserer Kinder zu übernehmen, wäre diese Arbeit nie beendet worden. Ich danke Euch von Herzen. Meinen beiden geliebten Töchtern danke ich dafür, dass sie mir mit ihren Bedürfnissen der ersten Lebensjahre ein striktes Zeitmanagement auferlegt und mir immer wieder Denkpausen verordnet haben. Liebe Stine, liebe Jette, ihr habt mir Motivation und Kraft gegeben! Euch widme ich dieses Buch.

Berlin, im Mai 2014

Karen Weidmann

Inhaltsübersicht

Einleitung	25
------------------	----

Teil 1

Multinationale Unternehmen und Menschenrechte: Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im Kontext rechtlicher und außerrechtlicher Regulierungsansätze		27
A. Vorbemerkung: Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen <i>in a nutshell</i>		28
I. Umfassendes staatliches Instrument zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen		29
II. Breiter Anwendungsbereich		32
III. Freiwilligkeit und Umsetzungsverfahren		34
B. Multinationale Unternehmen und menschenrechtsrelevantes Verhalten als regulatorische Herausforderung		36
I. Das Phänomen multinationaler Unternehmen		36
II. Fallgestaltungen menschenrechtsrelevanten Verhaltens multinationaler Unternehmen		47
III. Zusammenfassung und Bewertung		59
C. Lösungsansätze zur Regulierung des Verhaltens multinationaler Unter- nehmen – Eine Bestandsaufnahme		60
I. Konzeptionelle Grundfragen der Regulierung multinationaler Unter- nehmen		61
II. Völkerrechtliche Bindung multinationaler Unternehmen an menschen- rechtliche Standards		83
III. Heimatstaatliche Ansätze zur Lenkung des extraterritorialen Verhaltens multinationaler Unternehmen		107
IV. <i>Corporate social responsibility</i> – Zur „freiwilligen“ Orientierung an menschenrechtlichen Standards		150
D. Zusammenfassung: Positionierung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im Kontext der Regulierung multinationaler Unternehmen ..		169

Teil 2

Ausgestaltung und Wirkung des Menschenrechtsschutzes nach den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen		172
A.	Entwicklung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	172
I.	Annahme der Leitsätze in 1976	172
II.	Anpassungen der Leitsätze in 1979, 1984 und 1991	175
III.	Bedeutungswandel der Leitsätze im Jahr 2000	178
IV.	Weiterentwicklung der Leitsätze im Jahr 2011	186
V.	Zusammenfassung und Ausblick	206
B.	Ausgestaltung des Menschenrechtsschutzes nach den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen	208
I.	Menschenrechtliche Vorgaben in den OECD-Leitsätzen für multi- nationale Unternehmen bis 2011	208
II.	Bedeutung der Arbeiten des UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte für die Aktualisierung der Leitsätze in 2011	211
III.	Das Menschenrechtskapitel und weitere menschenrechtliche Ergänzungen in den Leitsätzen 2011	212
C.	Praxis der Nationalen Kontaktstellen zum Thema Menschenrechte	235
I.	Prozessuale Ausgestaltung des Beschwerde- und Schlichtungs- verfahrens bei den Nationalen Kontaktstellen	236
II.	Menschenrechtsbezogene Verfahren bei den Nationalen Kontaktstellen	270
D.	Wirkung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	310
I.	Normative Kriterien zur Bestimmung des Grades der Bindungswirkung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	311
II.	Rechtswirkungen der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	317
III.	Empirische Beobachtungen zur Wirkung der OECD-Leitsätze für multi- nationale Unternehmen	319
IV.	Ergebnis: Verhaltenslenkende Wirkung der OECD-Leitsätze für multi- nationale Unternehmen	326
E.	Zusammenfassung: Reichweite und Effektivität des Beitrags der OECD- Leitsätze für multinationale Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte	331
I.	Reichweite des Menschenrechtsschutzes nach den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen	331
II.	Effektivität der Wirkung der OECD-Leitsätze für multinationale Unter- nehmen	332

Teil 3

Völkerrechtliche Bedeutung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen		333
A.	Die völkerrechtliche Einordnung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	335

I.	Einordnung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen in die völkerrechtlichen Rechtsquellen	337
II.	Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als <i>soft law</i>	375
B.	Der Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zur völkerrechtlichen Bindung von Unternehmen an Menschenrechte	395
I.	Beitrag zur Weiterentwicklung völkervertragsrechtlicher Regelungen ..	396
II.	Beitrag zur Weiterentwicklung einer völkergewohnheitsrechtlichen Bindung von Unternehmen	399
C.	Zusammenfassung: Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unter- nehmen zur Weiterentwicklung einer völkerrechtlichen Verantwortung von Unternehmen zum Respekt der Menschenrechte	412
	Gesamtergebnis: Der Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte	414
	Literaturverzeichnis	417
	Sachwortregister	434

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	25
------------------	----

Teil 1

Multinationale Unternehmen und Menschenrechte: Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im Kontext rechtlicher und außerrechtlicher Regulierungsansätze	27
---	----

A. Vorbemerkung: Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen <i>in a nutshell</i>	28
I. Umfassendes staatliches Instrument zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen	29
II. Breiter Anwendungsbereich	32
III. Freiwilligkeit und Umsetzungsverfahren	34
B. Multinationale Unternehmen und menschenrechtsrelevantes Verhalten als regulatorische Herausforderung	36
I. Das Phänomen multinationaler Unternehmen	36
1. Die Entwicklung multinationaler Unternehmen und ihre Wahr- nehmung im Wandel der Zeit	36
2. Zur Definition multinationaler Unternehmen	40
a) Ansätze und Schwierigkeiten	40
b) Verzichtbarkeit einer Definition?	44
3. Herausforderungen einer rechtlichen Regulierung	45
II. Fallgestaltungen menschenrechtsrelevanten Verhaltens multinationaler Unternehmen	47
1. Beeinträchtigung von Menschenrechten durch das multinationale Unternehmen selbst	48
2. Beeinträchtigung von Menschenrechten durch andere Unternehmen	51
3. Verletzung von Menschenrechten durch den Gaststaat	54
III. Zusammenfassung und Bewertung	59
C. Lösungsansätze zur Regulierung des Verhaltens multinationaler Unter- nehmen – Eine Bestandsaufnahme	60
I. Konzeptionelle Grundfragen der Regulierung multinationaler Unter- nehmen	61
1. Rechtlich verbindliche versus rechtlich unverbindliche Formen der Verhaltenssteuerung	61
2. Völkerrechtlicher Handlungsrahmen von Gast- und Heimatstaaten	64
a) Menschenrechtliche Schutzpflichten des Gaststaates	65

b)	Extraterritoriale Befugnisse oder Pflichten des Heimatstaates . . .	67
aa)	Zum völkerrechtlichen Grundsatz der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten	68
bb)	Heimatstaatliche extraterritoriale Schutzpflicht?	71
3.	Öffnung des Völkerrechts für die Regulierung von Unternehmen: Zur Frage der (partiellen) Völkerrechtssubjektivität von Unternehmen	77
II.	Völkerrechtliche Bindung multinationaler Unternehmen an menschen- rechtliche Standards	83
1.	Kodifikation versus Freiwilligkeit – Die Arbeiten der Vereinten Nationen	84
a)	Draft UN Code of Conduct on Transnational Corporations	84
b)	UN Global Compact	85
c)	Draft UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corpo- rations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights	86
d)	UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte	88
e)	Zusammenfassung	91
2.	Internationale Menschenrechtsinstrumente und ihre Bindungs- wirkung für multinationale Unternehmen	93
a)	Mittelbare Drittwirkung der Menschenrechtsinstrumente	94
b)	Unmittelbare Drittwirkung der Menschenrechtsinstrumente	96
aa)	Eingrenzung auf faktisch durch Unternehmen verletzbare Menschenrechte?	96
bb)	Unmittelbare Bindungswirkung	97
cc)	Rechtsbehelfe	101
3.	Völkerstrafrechtliche Bindung multinationaler Unternehmen	102
4.	Völkergewohnheitsrechtliche Bindung multinationaler Unternehmen	105
5.	Zusammenfassung	106
III.	Heimatstaatliche Ansätze zur Lenkung des extraterritorialen Verhaltens multinationaler Unternehmen	107
1.	Gerichtliche Ahndung extraterritorialer Menschenrechtsbeeinträchti- gungen durch Unternehmen	108
a)	Strafverfolgung vor heimatstaatlichen Gerichten	110
b)	Geltendmachung zivilrechtlicher Schadensersatzansprüche vor heimatstaatlichen Gerichten	112
aa)	USA – Zur Rolle der US-Gerichtsbarkeit nach dem Alien Tort Statute (ATS)	112
(1)	Ursprung des ATS und Entwicklung der US-Rechtsprechung	113
(a)	Erlass des Alien Tort Statute	113
(b)	Extraterritoriale Anwendung des Alien Tort Statute	114
(c)	Anwendung des Alien Tort Statute auf Unternehmen	115
(d)	Voraussetzungen extraterritorialer Zuständigkeit bei Klagen gegen Unternehmen	119

(e) Die Entscheidung des US Supreme Court im Fall <i>Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.</i>	120
(2) Offene Fragen nach der Entscheidung des US Supreme Court im Fall <i>Kiobel</i>	124
(a) Beklagtenfähigkeit von Unternehmen und Anspruchsgrundlagen	125
(b) Extraterritorial Jurisdiction, corporate veil und andere Zugangskriterien	126
bb) Weitere Länder des common law	129
cc) Kontinentaleuropäische Rechtsordnungen	131
c) Zusammenfassung	133
2. Gesetzgeberische Anknüpfungspunkte zur Förderung menschenrechtskonformen Verhaltens von Unternehmen	135
a) Berichts- und Offenlegungspflichten	135
b) Öffentliches Auftragswesen	138
3. Administrative Förderung menschenrechtskonformen Verhaltens von Unternehmen	139
a) Ausgestaltung der Außenwirtschaftsförderung	140
aa) Exportkredit- und Investitions Garantien	140
bb) Bilaterale Investitionsschutzabkommen	144
b) Anwendung von Instrumenten einer corporate social responsibility	148
4. Zusammenfassung	149
IV. <i>Corporate social responsibility</i> – Zur „freiwilligen“ Orientierung an menschenrechtlichen Standards	150
1. Begriff der <i>corporate social responsibility</i> (CSR)	151
2. Standardsetzung durch private Akteure	154
a) Privatwirtschaftliche Verhaltenskodizes	154
b) Multi-Stakeholder-Initiativen	156
c) ISO 26000	158
d) Zertifizierungswesen	159
3. Staatliche CSR-Strategien und -Instrumente	160
a) Europäische CSR-Strategien auf nationaler und supranationaler Ebene	161
b) Internationale CSR-Instrumente und ihre Durchsetzungsmechanismen im Vergleich	163
aa) ILO-Dreigliedrige Grundsatzerklärung und Kernarbeitsnormen	163
bb) UN Global Compact	165
cc) UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte	166
dd) OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	166
4. Bedeutung von CSR für die völkerrechtliche Bindung von Unternehmen an menschenrechtliche Standards	167
D. Zusammenfassung: Positionierung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im Kontext der Regulierung multinationaler Unternehmen	169

Teil 2

Ausgestaltung und Wirkung des Menschenrechtsschutzes nach den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen		172
A.	Entwicklung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	172
I.	Annahme der Leitsätze 1976	172
II.	Anpassungen der Leitsätze 1979, 1984 und 1991	175
III.	Bedeutungswandel der Leitsätze im Jahr 2000	178
1.	Hintergrund und Verfahren der Überarbeitung der Leitsätze 2000	179
2.	Materielle Änderungen der Leitsätze	179
a)	Extraterritoriale Anwendbarkeit	179
b)	Zulieferbeziehungen	181
c)	Inhalt der Empfehlungen	182
3.	Änderungen der Umsetzungsverfahren	182
a)	Verpflichtende Einrichtung von Nationalen Kontaktstellen und das Prinzip der „funktionalen Äquivalenz“	182
b)	Vom „Konsultationsverfahren“ zum „Verfahren in besonderen Fällen“	184
4.	Zusammenfassung: Bedeutungswandel der Leitsätze 2000	185
IV.	Weiterentwicklung der Leitsätze im Jahr 2011	186
1.	Hintergrund und Verfahren zur Überarbeitung der Leitsätze 2011	187
2.	Materielle Änderungen der Leitsätze	189
a)	Klarstellung zum Erfordernis eines investment nexus	190
b)	Konzept der „negativen Auswirkungen“	192
c)	Sorgfaltspflicht (Due-Diligence-Prüfungen)	193
d)	Zulieferbeziehungen	195
e)	Inhalt der Empfehlungen	195
3.	Änderungen der Umsetzungsverfahren	196
a)	Zusätzliche Kriterien zur Erfüllung der funktionalen Äquivalenz	197
b)	Berichts- und Begründungspflichten	198
c)	Zeitrahmen für Beschwerdeverfahren	200
d)	Rolle des OECD-Investitionsausschusses und des OECD-Sekretariates	200
e)	Klarstellungen zum Umgang mit parallel anhängigen Verfahren und zu einem möglichen monitoring	201
4.	Zusammenfassung: „Ausgewogener Kompromiss oder verpasste Chance?“	202
V.	Zusammenfassung und Ausblick	206
B.	Ausgestaltung des Menschenrechtsschutzes nach den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen	208
I.	Menschenrechtliche Vorgaben in den OECD-Leitsätzen für multi- nationale Unternehmen bis 2011	208
II.	Bedeutung der Arbeiten des UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte für die Aktualisierung der Leitsätze 2011	211

III. Das Menschenrechtskapitel und weitere menschenrechtliche Ergänzungen in den Leitsätzen 2011	212
1. Umfang der geschützten Rechte	213
a) Gesamtheit der international anerkannten Menschenrechte als Maßstab	213
b) Verhältnis zu den eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen des Gaststaates	215
c) Verhältnis zum nationalen Recht des Gaststaates	216
aa) Abweichende Anforderungen	217
bb) Widersprüchliche Anforderungen (conflicting requirements)	218
d) Ergänzungen in Kapitel V „Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern“	219
e) Ergebnis	220
2. Konzept der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen	221
a) Respekt der Menschenrechte und die Vermeidung „negativer Auswirkungen“	221
b) Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht und Due-Diligence-Prüfungen	223
c) Weitere prozedurale Anforderungen	225
aa) Policy Commitment	225
bb) Verfahren zur Wiedergutmachung („Remedy“)	226
3. Beteiligungsformen und Verhaltensanforderungen	227
a) Verursachung von negativen Auswirkungen durch eigenes Verhalten	227
b) Beitrag zu negativen Auswirkungen durch eigenes Verhalten	227
c) Unmittelbare Verbindung zu negativen Auswirkungen aufgrund einer Geschäftsbeziehung	229
d) Verantwortung in den Zulieferbeziehungen	230
4. Retrospektive Anwendung der überarbeiteten Leitsätze?	233
5. Zusammenfassung	234
C. Praxis der Nationalen Kontaktstellen zum Thema Menschenrechte	235
I. Prozessuale Ausgestaltung des Beschwerde- und Schlichtungsverfahrens bei den Nationalen Kontaktstellen	236
1. Ablauf des Verfahrens	236
a) Annahme der Beschwerde	237
aa) Beteiligtenfähigkeit	238
bb) Örtliche Zuständigkeit der Nationalen Kontaktstelle	240
cc) Sachliche Zuständigkeit: Anwendungsbereich und Ziele der Leitsätze	242
dd) Fristen und Veröffentlichungspflichten	243
b) Vermittlungsbemühungen	243
c) Abschließende Erklärung der Nationalen Kontaktstelle	246
d) Verfahrensausgestaltung in Deutschland	247
2. Hauptkritikpunkte an den prozeduralen Vorgaben	248

a)	Struktur der Nationalen Kontaktstellen	249
b)	Art der Aufgabenwahrnehmung durch die Nationalen Kontaktstellen	251
c)	Fehlende Sanktionsmöglichkeiten der Nationalen Kontaktstellen	253
d)	Fehlende Revisionsinstanz gegenüber den Nationalen Kontaktstellen	255
3.	Schlussfolgerungen zum Wesen des Verfahrens bei den Nationalen Kontaktstellen	257
a)	Beschwerdeverfahren?	257
b)	Quasi-justizielles Verfahren?	259
c)	Verwaltungsverfahren?	262
d)	Anspruch auf Informationsherausgabe?	263
aa)	Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes	264
bb)	Anwendbarkeit des Umweltinformationsgesetzes	265
e)	Vergleich mit Gerichtsverfahren	266
4.	Zusammenfassung: Zur (vermeintlichen) Paradoxie einer Verknüpfung freiwilliger Standards mit einem Umsetzungsmechanismus	268
II.	Menschenrechtsbezogene Verfahren bei den Nationalen Kontaktstellen	270
1.	Nutzung des Beschwerdeverfahrens bei den Nationalen Kontaktstellen	271
a)	Erhöhte Transparenz seit 2011	271
b)	Steigender Gebrauch des Verfahrens seit 2000	273
2.	Praxis der deutschen Nationalen Kontaktstelle	276
a)	Angenommene Beschwerden	276
b)	Abgelehnte Beschwerden	279
aa)	Örtliche Unzuständigkeit	279
bb)	Materielle Erwägungen	281
c)	Zusammenfassung	282
3.	Stellungnahmen Nationaler Kontaktstellen in Verfahren mit menschenrechtlichem Bezug	283
a)	Großprojekte und Finanzierung von Großprojekten	284
aa)	<i>BHP Billiton PLC</i> (NKS Vereinigtes Königreich)	284
bb)	<i>Intex Resources ASA</i> (NKS Norwegen)	285
cc)	<i>Goldcorp Inc.</i> (NKS Kanada)	287
dd)	<i>Neumann Kaffee Gruppe</i> (NKS Deutschland)	288
ee)	<i>Vedanta</i> (NKS Vereinigtes Königreich)	289
ff)	<i>BTC-Pipeline-Konsortium</i> (NKS Vereinigtes Königreich)	291
gg)	<i>Shell Ireland</i> (NKS Irland und NKS Niederlande)	293
hh)	<i>Electricité de France</i> (NKS Frankreich)	294
ii)	<i>Nordea</i> (NKS Finnland und NKS Schweden)	295
b)	Handel mit Textilien und Baumwolle(-saatgut) und der Vorwurf der Kinderarbeit	295
aa)	Handel mit usbekischer Baumwolle	295

(1) ICT Cotton Limited und Cargill Cotton Uzbekistan (NKS Vereinigtes Königreich)	296
(2) ECOM, Paul Reinhart AG und Louis Dreyfus Commodities (NKS Schweiz)	297
(3) Otto Stadlander GmbH (NKS Deutschland)	297
(4) Devcot (NKS Frankreich)	299
bb) <i>Bayer CropScience</i> (NKS Deutschland)	299
cc) <i>Adidas-Salomon</i> (NKS Deutschland)	300
c) Handel mit Rohstoffen aus Konfliktregionen, hier der Demo- kratischen Republik Kongo	301
aa) <i>Afrimex</i> (NKS Vereinigtes Königreich)	302
bb) <i>DAS Air</i> (NKS Vereinigtes Königreich)	304
d) Dienstleistungen und Infrastruktur für Unterbringung und Inhaftierung im staatlichen Auftrag	306
aa) <i>Aker Kvaerner</i> (Guantanamo Bay) (NKS Norwegen)	306
bb) <i>Global Solutions Ltd.</i> (NKS Australien)	307
4. Erkenntnisse und Ausblick	308
D. Wirkung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	310
I. Normative Kriterien zur Bestimmung des Grades der Bindungswirkung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	311
1. Zielsetzung und Wortlaut	311
2. Autorität	312
3. Akzeptanz	312
4. Umsetzungsbestimmungen	314
5. Zusammenfassung	317
II. Rechtswirkungen der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	317
III. Empirische Beobachtungen zur Wirkung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	319
1. Verbreitung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	320
2. Erfahrungen mit den Beschwerdeverfahren bei den Nationalen Kontaktstellen	322
a) Wirkung der Beschwerdeverfahren im Einzelfall	323
b) Wirkung der Beschwerdeverfahren über den Einzelfall hinaus	324
IV. Ergebnis: Verhaltenslenkende Wirkung der OECD-Leitsätze für multi- nationale Unternehmen	326
1. Verhaltenslenkende Wirkung	326
2. Prognose einer zunehmenden Verpflichtungswirkung der Leitsätze	329
E. Zusammenfassung: Reichweite und Effektivität des Beitrags der OECD- Leitsätze für multinationale Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte	331
I. Reichweite des Menschenrechtsschutzes nach den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen	331
II. Effektivität der Wirkung der OECD-Leitsätze für multinationale Unter- nehmen	332

*Teil 3***Völkerrechtliche Bedeutung der OECD-Leitsätze
für multinationale Unternehmen**

333

A. Die völkerrechtliche Einordnung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	335
I. Einordnung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen in die völkerrechtlichen Rechtsquellen	337
1. Zum Wesen des Völkerrechts	337
a) Völkerrecht als Recht und die Rolle der zwangsweisen Durchsetzbarkeit	337
b) Völkerrecht als zwischenstaatliches Recht und die Rolle nicht-staatlicher Akteure	340
c) Völkerrecht als relatives Recht: Legal Realism und normative Relativität	340
d) Völkerrecht als positives Recht und die Rolle der Rechtsquellen	343
aa) Natur- und vernunftrechtliche Lehren	344
bb) Rechtspositivismus als herrschendes Grundverständnis	346
(1) Empirischer Rechtspositivismus	346
(2) Gesetzespositivismus	347
(3) Verhältnis zueinander und Rolle von Rechtsquellen	347
2. Zu den völkerrechtlichen Rechtsquellen	348
a) Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und die anerkannten Rechtsquellen des Völkerrechts	348
aa) Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und Völkervertragsrecht	348
bb) Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und Völkergewohnheitsrecht	349
cc) Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und weitere anerkannte Völkerrechtsquellen?	350
b) Aktuelle Vorschläge zur Erweiterung der Völkerrechtsquellen ...	351
aa) „Sekundäre Rechtsquellen“ nach Möllers	352
(1) Eigenschaften „sekundärer Rechtsquellen“	352
(2) OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als „sekundäre Rechtsquelle“?	353
bb) „Adaptive Rechtsquellen“ nach Arndt	354
(1) Eigenschaften „adaptiver Rechtsquellen“	354
(2) OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als „adaptive Rechtsquelle“?	356
3. Parameter für die Abgrenzung von Recht und Nicht-Recht	358
a) Das Argument einer rechtsrealistischen Sichtweise	359
aa) Zum Geltungsgrund normativer Bindung	359
bb) Relatives Element der Rechtsquelle „Völkergewohnheitsrecht“	363
cc) Völkerrecht als Teil der globalen normativen Ordnung	364

b)	Der Bedarf nach Rechtsklarheit und einer Pluralität der Regulierungsmethoden	366
aa)	Perspektive des Normadressaten	366
bb)	Perspektive des Rechtsanwenders und Richters	367
cc)	Perspektive des Normgebers	367
c)	Gewichtung einzelner normativer Merkmale bei der Abgrenzung von Recht und Nicht-Recht	368
aa)	Formale Anforderungen an Normerzeugungsverfahren und (Rechts-)Bindungswillen	369
bb)	Legitimation und Akzeptanz	370
cc)	Einhaltung, Durchsetzbarkeit und „Rechtswirkungen“	370
4.	Zusammenfassung und Ergebnis: Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als Teil der internationalen regulatorischen Ordnung	372
II.	Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als <i>soft law</i>	375
1.	Verwendung des Begriffs <i>soft law</i> im Völkerrecht	376
a)	Mögliche Charakteristika von <i>soft law</i>	377
b)	Mehrdeutigkeit des Begriffes <i>soft law</i>	378
c)	Meinungsvielfalt in der Völkerrechtswissenschaft	380
d)	Kritik am Begriff <i>soft law</i>	383
e)	Vorteile des Begriffes <i>soft law</i>	384
f)	Ergebnis	385
2.	Mögliche begriffliche Alternativen	386
a)	Aufbrechen der einheitlichen Kategorie <i>soft law</i>	386
b)	Anforderungen an den Begriff	387
c)	Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als „völkerrechtsähnliche Norm“?	389
aa)	Charakteristika völkerrechtsähnlicher Normen	389
(1)	Konkretisierung gesellschaftlicher Erwartungen	389
(2)	Legitimitätsstiftendes Normgebungsverfahren	390
(3)	Völkerrechtssubjektivität der Normgeber	391
(4)	Verhaltenslenkende Wirkung	391
bb)	Folgen der Einordnung eines Instrumentes als „völkerrechtsähnliche Norm“	393
cc)	Folgen für das Konzept des <i>soft law</i>	393
dd)	Zusammenfassung	394
B.	Der Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zur völkerrechtlichen Bindung von Unternehmen an Menschenrechte	395
I.	Beitrag zur Weiterentwicklung völkervertragsrechtlicher Regelungen	396
1.	Schaffung neuer vertragsrechtlicher Regelungen	396
2.	Anerkennung einer Drittwirkung der Menschenrechtspakete	397
II.	Beitrag zur Weiterentwicklung einer völkergewohnheitsrechtlichen Bindung von Unternehmen	399
1.	Regionales Völkergewohnheitsrecht versus universale Kernnorm	400

2. Rolle der Unternehmen bei der Entstehung einer völkergewohnheitsrechtlichen Norm	401
3. Rolle der Nationalen Kontaktstellen bei der Entstehung einer völkergewohnheitsrechtlichen Norm	402
4. Gegenwärtiger Stand der Entwicklung	404
a) Übung	404
b) Rechtsüberzeugung	405
c) Ausblick	407
5. Wesentliche Merkmale der völkergewohnheitsrechtlichen Norm zur Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen in <i>statu nascendi</i>	410
C. Zusammenfassung: Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zur Weiterentwicklung einer völkerrechtlichen Verantwortung von Unternehmen zum Respekt der Menschenrechte	412
Gesamtergebnis: Der Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte	414
Literaturverzeichnis	417
Sachwortregister	434

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention
ATCA	Alien Tort Claims Act
ATS	Alien Tort Statute
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BIAC	Business and Industry Advisory Committee to the OECD
BSCI	Business Social Compliance Initiative
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CECSR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CIME	Committee on International Investment and Multinational Enterprises
CSR	Corporate Social Responsibility
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
ECCHR	European Centre for Constitutional and Human Rights
ECOSOC	UN Economic and Social Council
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FIAN	FoodFirst Information and Action Network
GRI	Global Reporting Initiative
ICC	International Criminal Court
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
ICTFY	International Criminal Tribunal for the Former Yougoslavia
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda
IFC	International Finance Cooperation
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IGH	Internationaler Gerichtshof
IIRC	International Integrated Reporting Framework
ILO	International Labour Organisation
IPbpr	Internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte
IPwskP	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
MAI	Multilateral Agreement on Investment
MNE	Multinational Enterprise
MNU	Multinationales Unternehmen

NCP	National Contact Point
NKS	Nationale Kontaktstelle
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
PRI	Principles for Responsible Investment
SADC	South African Development Community
TNC	Transnational Corporation
TNE	Transnational Enterprise
TUAC	Trade Union Advisory Committee to the OECD
UIG	Umweltinformationsgesetz
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNCTC	United Nations Centre on Transnational Corporations
UNESCO	United Nations Education Scientific and Cultural Organization
UNSRSG	United Nations Special Representative of the Secretary-General
US	United States
USA	United States of America
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WTO	World Trade Organisation

Einleitung

Die menschenrechtliche Verantwortung von multinationalen Unternehmen wird seit den 1970er Jahren thematisiert, ohne dass dies bis heute zu einer rechtlich abschließenden und kohärenten Lösung geführt hätte. Das Ziel, die Beeinträchtigung von Menschenrechten durch oder unter Mitwirkung von multinationalen Unternehmen zu verhindern, darf heute als Konsens aufgefasst werden. Jedoch stellt sich die Frage, auf welchem Wege dieses Ziel bestmöglich zu erreichen ist. Die Antworten hierauf sind so vielfältig wie die Akteure, die sich mit dieser Frage befassen.

Die vorliegende Untersuchung nähert sich dem Thema aus rechtswissenschaftlicher Sicht und lenkt den Blick auf eine Regulierungsform, die jenseits der klassisch-rechtlichen Bindung entstanden ist. Damit folgt sie gewissermaßen der Aufforderung von Knauff, auch die „Grenzbereiche des Normativen“ aus Sicht der Rechtswissenschaft in den Blick zu nehmen¹.

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen fügen sich schwer in übliche normative Kategorien ein. Denn sie beruhen zwar auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, verfügen zugleich aber über Umsetzungsverfahren, die ihre Wirksamkeit erhöhen sollen und für die Staaten verbindlich sind. Bei ihrer letzten Überarbeitung im Jahr 2011 wurden die Leitsätze zudem um ein Kapitel „Menschenrechte“ ergänzt. Sie streben daher offensichtlich einen positiven Beitrag zum Schutz der Menschenrechte vor negativen Auswirkungen unternehmerischen Handelns an. Es fragt sich, inwiefern die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen einen solchen Beitrag tatsächlich leisten und welcher Natur er ist.

Zur Beantwortung dieser Fragen erfolgt eine nähere Untersuchung der praktischen und theoretischen Bedeutung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen in drei Teilen:

Teil 1 zur Regulierung multinationaler Unternehmen geht auf die Ausgangslage und die hierdurch aufgeworfenen rechtlichen Fragestellungen ein, um sodann die Vielzahl der rechtlichen und außerrechtlichen Lösungsansätze im Umgang mit der Thematik aufzuzeigen. Die Bestandsaufnahme macht deutlich, welche Rolle den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen im Gesamtkontext zukommt.

¹ Vgl. *Knauff*, Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem, Tübingen 2010, S. 19.

In Teil 2 werden die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen näher auf ihren menschenrechtlichen Gehalt und ihre Anwendung im Rahmen der Verfahren bei den Nationalen Kontaktstellen hin untersucht. Dies erlaubt eine Einschätzung ihrer Reichweite und ihrer Effektivität.

Teil 3 widmet sich sodann der völkerrechtlichen Einordnung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Dabei wird zwei aktuellen Vorschlägen zur Erweiterung der anerkannten Rechtsquellen, die sich mit Verhaltensstandards für Unternehmen befassen, besonderer Raum gegeben. Die Beschäftigung mit der völkerrechtlichen Einordnung erfordert auch eine Auseinandersetzung mit dem Begriff *soft law*. Darüber hinaus bemisst sich der Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte aber insbesondere auch anhand ihres möglichen Beitrages zur Weiterentwicklung einer klassisch-völkerrechtlichen Bindung von Unternehmen an menschenrechtliche Standards.

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind, so ist als Ausgangspunkt festzuhalten, nicht nur Teil der Bemühungen um einen verbesserten Schutz der Menschenrechte vor negativen Auswirkungen unternehmerischen Handelns. Sie sind auch Anlass und zugleich Prüfstein für eine Auseinandersetzung mit einem sich stetig weiter entwickelnden Völkerrechtsverständnis. Dabei erfolgt auch eine Auseinandersetzung mit den gängigen Begrifflichkeiten, da wir „bei den Versuchen, die Welt in Begriffe zu fassen, nie ganz an ein Ende gelangen, sondern fortlaufend unsere Begriffe überprüfen und korrigieren müssen“².

² Zippelius, Rechtsphilosophie, 6. Auflage, München 2011, S. 3.

Teil 1

Multinationale Unternehmen und Menschenrechte: Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im Kontext rechtlicher und außerrechtlicher Regulierungsansätze

Die Regulierung multinationaler Unternehmen beschäftigt die internationale Staatengemeinschaft bereits seit den 1970er Jahren, wobei die politische Diskussion lange Zeit von einem Graben zwischen Befürwortern und Gegnern einer rechtlich verbindlichen Regulierung geprägt war. Die rechtstheoretischen Herausforderungen einer völkerrechtlichen Regulierung sind dabei nicht zu unterschätzen.¹ Im Umgang mit einer menschenrechtlichen Problematik kommen zudem als primäre Akteure die Staaten in Betracht, sodass auch die Rolle der Gast- und der Heimatstaaten hinterfragt wurde. Letztere bekamen insbesondere unter dem Blickwinkel der Haftbarmachung von multinationalen Unternehmen vor nationalen Gerichten, insbesondere in den USA, Aufmerksamkeit. Wachsende praktische Bedeutung erlangte aber auch unter dem Schlagwort der „corporate social responsibility“ die Verhaltensregulierung mittels freiwilliger Verhaltenskodizes.

Die Völkerrechtswissenschaft reflektierte diese Vorgänge und befasst sich vermehrt mit einer möglichen völkerrechtlichen Bindung von Unternehmen an Menschenrechte.² Dabei finden auch die auf Freiwilligkeit basierenden

¹ Vgl. *Zerk*, *Multinationals and Corporate Social Responsibility*, Cambridge 2008, S. 27: „it has been recognized for some time now, that multinationals pose some significant challenges to the ‚state-centred structure‘ of international law“. *Wildhaber* stellte bereits 1978 fest: „Das multinationale Unternehmen ist ein derart wichtiges wirtschaftliches und politisches, aber auch soziales, kulturelles und psychologisches Phänomen, dass es uns immer wieder zum Neuüberdenken sicher geglaubter Positionen zwingt und uns auf Grundfragen des Völkerrechts zurückführt, wenn auch vielleicht nur indirekt, marginal und reflexweise.“, *Wildhaber*, *Multinationale Unternehmen und Völkerrecht*, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* 18 (1978), S. 7, S. 8.

² So hat das Thema sowohl in der angloamerikanischen als auch in der deutschen Literatur „Auftrieb“, vgl. unter anderem *Addo* (Hrsg.), *Human Rights Standards and the Responsibility of Transnational Corporations*, Den Haag 1999; *de Schutter* (Hrsg.), *Transnational Corporations and Human Rights*, Oxford 2006; *Steinhardt*, *Corporate Responsibility and the International Law of Human Rights: The New Lex*