

## Buchbesprechungen

**Karen Weidmann, Der Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte, Schriften zum Völkerrecht Bd. 208, Duncker & Humblot, 2014, 438 Seiten, ISBN 978-3-428-14284-2, 89,90 €.**

Die Aktivitäten privater Wirtschaftssubjekte wie namentlich grenzüberschreitend agierender Unternehmen prägen schon seit einiger Zeit in zentraler Weise die Interaktionen im internationalen (Wirtschafts-)System. Wie auch die Autorin des hier zu besprechenden Werkes zu Recht hervorhebt (S. 39), erzielen die bedeutendsten dieser multinationalen Unternehmen jährliche Umsätze in einer Größenordnung, welche das Brutto-sozialprodukt einer großen Zahl von, wenn nicht sogar der meisten Staaten der Welt teilweise deutlich übersteigt. Überdies werden diese Wirkungseinheiten allgemein als eine der gleichsam „treibenden Kräfte“ der Prozesse wirtschaftlicher Globalisierung angesehen. Multinationale Unternehmen sind jedoch nicht allein aus ökonomischer Perspektive zu einem wirkungsmächtigen Akteur im gegenwärtigen internationalen System geworden. Vielmehr lässt sich auch eine zunehmende, wenngleich noch ganz überwiegend indirekte, Beteiligung dieser nichtstaatlichen Wirkungseinheiten an den völkerrechtlichen Rechtssetzungsprozessen nachweisen. Dabei besteht heute auch in der Rechtswissenschaft weitgehende Einigkeit über den Befund, dass die erhebliche Bedeutung von namentlich großen Wirtschaftsunternehmen als ökonomische und politische Akteure im internationalen System sowohl Chancen als auch Risiken für die Verwirklichung von Staatengemeinschaftsinteressen mit sich bringt; also für diejenige Zwecksetzung, welche zunehmend als Kernbestandteil und zentrale Legitimationsgrundlage der heutigen Völkerrechtsordnung angesehen wird. Einerseits sind diese privaten Wirkungseinheiten aufgrund ihrer vielfältigen Einflussmöglichkeiten in der Lage, einen wirksamen Beitrag zur Durchsetzung von Gemeinwohlbelangen zu leisten. Andererseits haben sie aber auch das Potenzial, unmittelbar durch eigenes Handeln beziehungsweise mittelbar durch die Unterstützung anderer staatlicher

und nichtstaatlicher Akteure die universelle Verwirklichung von unter anderem Arbeitsschutz- und Sozialbestimmungen sowie Umweltstandards zu verhindern oder zumindest zu erschweren.

Über die bereits genannten globalen öffentlichen Interessen hinaus gilt dies weiterhin in besonderer Weise für den Schutz der Menschenrechte. Angesichts der zunächst einmal gleichsam janusköpfigen Wirkungsfähigkeit von Unternehmen lässt sich denn auch bereits seit einiger Zeit in der rechtswissenschaftlichen Literatur eine eingehende Beschäftigung mit der Frage nachweisen, ob Privatunternehmen über ihre faktische Bedeutung im internationalen System hinaus auch – im Sinne einer Art von transnationalen Sozialpflichtigkeit – rechtsnormativ in der Weise in die Völkerrechtsgemeinschaft eingebunden sind, dass sie als unmittelbare internationale Regelungsadressaten völkerrechtlich verbindlichen Verhaltenserwartungen in Bezug auf die Verwirklichung von globalen öffentlichen Interessen wie beispielsweise dem Schutz der Menschenrechte unterliegen; sich also mit anderen Worten eine übergreifende gesellschaftliche Rechtsverantwortung von Unternehmen in den Ordnungsstrukturen der internationalen Rechtsordnung nachweisen lässt. In diesem Zusammenhang finden sich denn auch zahlreiche konzeptionelle Überlegungen, welche auf die Existenz bzw. – aus rechtspolitischer Perspektive – die Etablierung einer mehr oder weniger umfassenden gesellschaftlichen Rechtsverantwortung von Unternehmen auf der Ebene des Völkerrechts abzielen. Auf der Basis der noch ganz überwiegend vertretenen Sichtweise in Bezug auf die konstitutiven Voraussetzung von Völkerrechtssubjektivität, welche hinsichtlich der Erlangung und den Umfang einer internationalen Rechts- und Pflichtenstellung einer Akteurskategorie auf die ausdrückliche

normative Anerkennung durch die Staaten im Sinne einer Übertragung von konkreten völkerrechtlichen Rechten und Pflichten abstellt, wird jedoch in der juristischen Literatur regelmäßig konstatiert, dass Privatunternehmen – abgesehen von wenigen spezifischen Einzelregelungen – mangels ausdrücklicher Übertragung entsprechender internationaler Sollensanforderungen im Wege des Völkervertragsrechts und des ungeschriebenen Völkergewohnheitsrechts gegenwärtig nicht zur Verwirklichung globaler Gemeinwohlbelange wie unter anderem dem Menschenrechts- und Umweltschutz sowie internationalen Sozial- und Arbeitsstandards verpflichtet sind. Auf völkerrechtlicher Ebene erstreckt sich die Reichweite der gesellschaftlichen Rechtsverantwortung von Unternehmen also grundsätzlich nicht in umfassender Weise auf die von der Ordnungsidee gesellschaftlicher Unternehmensverantwortung intendierten Sollensanforderungen hinsichtlich eines gemeinwohlbezogenen Verhaltens mit dem Ziel eines effektiven Schutzes der Menschenrechte.

Vor diesem Hintergrund kommt gerade im Hinblick auf die Etablierung und inhaltliche sowie prozedurale Konturierung einer Pflichtenstellung grenzüberschreitend agierender Unternehmen über die klassischen Völkerrechtsquellen hinaus gegenwärtig einer Reihe weiterer normativ relevanter Steuerungsinstrumente eine maßgebliche Bedeutung zu. Hierzu gehören namentlich die zahlreichen Verhaltenskodizes für multinationale und weitere Unternehmen, welche in den vergangenen rund vier Jahrzehnten unter anderem von internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, der OECD, der WHO sowie der ILO verabschiedet worden sind. Obgleich sich diese Steuerungsinstrumente gerade durch ihren zunächst einmal lediglich empfehlenden Charakter auszeichnen, besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass sie in vielfältiger Weise auch eine normative Wirkungskraft entfalten und aufgrund ihrer rechtsstützenden sowie rechtsergänzenden Funktion einen wichtigen Anteil an der Verdichtung des rechtlichen Ordnungszustands im internationalen System haben. Schon der Umstand, dass die in den Kodi-

zes statuierten Verhaltensvorgaben auch unmittelbar an die transnationalen Unternehmen gerichtet sind, bringt die Erwartung der Völkerrechtsgemeinschaft zum Ausdruck, dass diese Wirkungseinheiten, in gleichem Umfang wie die ebenfalls als Adressaten angesprochenen Staaten, sich auch ohne rechtsverbindliche Anordnung in ihrem Verhalten an den Richtlinien orientieren. Dieser Verwirklichungsanspruch der Verhaltenskodizes kommt insbesondere in den Fällen deutlich zum Ausdruck, in denen sie, wie beispielsweise die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, über entsprechende Verhaltensvorgaben hinaus auch – natürlich vom rechtlichen Standpunkt her zunächst einmal ebenfalls nur „weiche“ – Implementierungsmechanismen vorsehen.

Soweit so gut, möchte man beinahe sagen, bzw. – weniger wertend – so zumindest bereits weitgehend bekannt aus der – inzwischen zwangsläufig nur noch selektiven – Lektüre einer mittlerweile im wahrsten Sinne des Wortes kaum mehr überschaubaren Anzahl an kürzeren und längeren Beiträgen zur Thematik „Unternehmen und Menschenrechte“ im wissenschaftlichen Schrifttum. Dieser Befund sollte jedoch keineswegs vorschnell zu der Schlussfolgerung Anlass geben, es existierten keine „weißen“ oder wenigstens vergleichsweise „hellen Flecken“ auf der rechtswissenschaftlichen Landkarte der menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung mehr. Obgleich die erhebliche Relevanz von Verhaltenskodizes – namentlich solcher, die wie die ILO Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy, die UN Guiding Principles on Business and Human Rights sowie eben die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen von internationalen zwischenstaatlichen Organisationen ausgearbeitet und angenommen worden sind – für die Ausgestaltung menschenrechtsbezogener Verhaltenserwartungen an private Wirtschaftssubjekte kaum mehr ernsthaft in Zweifel gezogen wird, gibt es bislang kaum monographische Abhandlungen, die sich in der eigentlich gebotenen, eingehenden Weise mit diesen einzelnen Steuerungsinstrumenten auseinandersetzen. Dies gilt nicht

zuletzt auch für die OECD-Leitsätze, welche aus vielerlei Gründen unbestritten zu den herausragenden und praxisrelevantesten Regelungsregimen in ihrem Bereich zu zählen sind.

Diese Forschungslücke jedenfalls in Bezug auf diesen letztgenannten Verhaltenskodex und speziell hinsichtlich seiner Funktionen im Rahmen des internationalen Menschenrechtsschutzes etwas zu verkleinern ist das – unausgesprochene – Bestreben der hier anzuzeigenden Untersuchung von *Karen Weidmann*, welche von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn im Jahre 2013 als Dissertation angenommen worden ist. Bevor sie sich den OECD-Leitsätzen und ihrem Beitrag zum Schutz der Menschenrechte im Detail widmet, holt die Autorin allerdings erst einmal ziemlich weit aus. Die Leserinnen und Leser müssen sich zunächst mit einer kurzen Vorstellung der OECD-Leitsätze „in a nutshell“ (S.28 ff.) begnügen, gilt es doch nach Auffassung von *Weidmann* in einem ersten Schritt (und dem Teil 1 des insgesamt dreiteiligen Werkes), dieses Steuerungsinstrument in den Gesamtkontext rechtlicher und außerrechtlicher Regulierungsansätze für multinationale Unternehmen im internationalen System einzuordnen (S.28).

In diesem ersten Teil findet sich dann in der Tat ein Überblick über praktisch alle Themenbereiche und rechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit (multinationalen) Unternehmen und ihrer Verantwortung für die Verwirklichung international anerkannter Menschenrechte. Die angesprochenen Aspekte reichen – um nur einige zu nennen – von der historischen Entwicklung dieser Akteurskategorie, über die Herausforderungen bei der definitiven Erfassung multinationaler Unternehmen, die möglichen Fallgestaltungen menschenrechtsrelevanten Verhaltens dieser Wirkungseinheiten, die entsprechenden rechtlichen Handlungsoptionen von Heimat- sowie Gaststaaten, die Frage einer internationalen Rechtspersönlichkeit privater Wirtschaftsakteure, ihre völkervertrags- und völkergewohnheitsrechtliche Bindung an Menschenrechte, mögliche staatliche

Anknüpfungspunkte zur Förderung eines menschenrechtsorientierten Verhaltens von Unternehmen bis hin zu einer eingehenderen Betrachtung des facettenreichen Phänomens der Corporate Social Responsibility (unter anderem – und angesichts der Thematik und Zwecksetzung der Untersuchung nicht uneingeschränkt nachvollziehbar – wiederum mit einem erneuten knappen Überblick über die OECD-Leitsätze, S.166–167).

Es kann und soll hier dahingestellt bleiben, ob eine solch ausführliche Tour d’Horizon über die Fragestellungen im Zusammenhang mit multinationalen Unternehmen und den an sie gerichteten menschenrechtlichen Beachtenserwartungen, welche immerhin ein sehr gutes Drittel der gesamten Untersuchung einnimmt, schon im Lichte der Vielzahl an vorliegenden – und von der Autorin auch verschiedentlich herangezogenen – Einzelabhandlungen und Überblicksbeiträgen zu diesen Themenbereichen überhaupt in einem Werk geboten erscheint, welches sich schon ausweislich seines Titels im Schwerpunkt den OECD-Leitsätzen und ihrem Beitrag zum Schutz der Menschenrechte widmet. In jedem Fall setzen sich Autorinnen und Autoren mit einem solchen Überblick über ganz verschiedene Teilrechtsordnungen und ihre jeweils spezifischen Aspekte jedoch bekanntermaßen auch der Gefahr aus, einzelne Gesichtspunkte zu übersehen oder gar fehlerhaft darzustellen.

Diese Gefahr hat sich denn auch vorliegend gelegentlich realisiert. Um nur vier Beispiele zu nennen: So erweckt die Darstellung der Genese der OECD-Leitsätze den Eindruck, dieses Steuerungsinstrument sei in den 1970er Jahren gleichsam parallel zu den entsprechenden Bemühungen um einen Verhaltenskodex für multinationale Unternehmen im Rahmen der Vereinten Nationen entstanden (S.37). Hier hätte man zumindest einen etwas deutlicheren Hinweis darauf erwarten können, dass die Ausarbeitung der OECD-Leitsätze von Seiten der Industriestaaten gerade in Reaktion auf die – und als Gegenentwurf zu den – sehr viel ambitionierteren Regelungsansätze(n) erfolgt ist, wie sie in den Vereinten Natio-

nen seinerzeit diskutiert worden sind. Weiterhin verweist Art. 26 Energiechartavertrag nicht allein auf Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren auf der Grundlage der ICSID-Konvention (und sollte daher auch nicht als „sog. ICSID-Verfahren“ qualifiziert werden, S. 81), sondern nennt überdies unter anderem die Möglichkeit der Einleitung von Verfahren nach den UNCITRAL Arbitration Rules sowie von Schiedsverfahren im Rahmen des Instituts für Schiedsverfahren der Stockholmer Handelskammer. Überdies erscheint es unzutreffend, *amicus curiae briefs* mit „Stellungnahmen der Exekutive“ zu erklären (S. 121 Fn. 482), steht diese Möglichkeit einer mittelbaren Beteiligung an Gerichtsprozessen und weiteren Streitbeilegungsverfahren doch regelmäßig unter anderem auch privaten Organisationen und Individuen offen (so im Übrigen auch in dem von der Autorin behandelten „*Kiobel-Fall*“). Schließlich enthalten bilaterale Investitionsschutzabkommen – entgegen der Darstellung von *Weidmann* (S. 145, mit im Übrigen fehlgehendem Verweis auf das Werk „*Principles of International Investment Law*“ von *Dolzer* und *Schreuer*, S. 72 ff.) – grundsätzlich keine „Stabilisierungsklauseln, welche Gesetzesänderungen in den Gaststaaten auf die Auslandsinvestitionen unanwendbar machen“. Solche Klauseln finden sich vielmehr in so genannten „state contracts“, welche unmittelbar zwischen ausländischen Investoren mit dem jeweiligen Gaststaat oder seinen Untergliederungen abgeschlossen werden. Demgegenüber hätte man an dieser Stelle angesichts der Thematik der Arbeit viel eher unter anderem einen Hinweis auf solche bilateralen Investitionsschutzabkommen erwarten können, welche – wie beispielsweise der Vertrag zwischen Österreich und dem Kosovo vom Januar 2010 – einen ausdrücklichen Verweis auf die OECD-Leitsätze selbst enthalten.

Weist der erste Teil des Werkes somit in inhaltlicher Hinsicht neben viel Licht leider auch einige Schatten auf, bietet der folgende zweite Abschnitt (und Hauptteil der Untersuchung, S. 172 ff.) den Leserinnen und Lesern eine erwartungsgemäß ausführliche und ganz überwiegend sehr lesenswerte Darstellung der OECD-Leitsätze unter besonderer Berücksichtigung des bei der

jüngsten Überarbeitung im Mai 2011 neu eingefügten menschenrechtlichen Kapitels. Aber auch über diesen neuen Abschnitt der OECD-Leitsätze hinaus findet sich hier, ausgehend von den früheren Reformschritten in den Jahren 1979, 1984, 1991 und 2000 (S. 175 ff.), eine eingehende Beschreibung und inhaltliche Auseinandersetzung mit der Vielzahl an zum Teil bemerkenswerten Innovationen, welche im Rahmen des aktuellen „Update“ vom Mai 2011 Eingang in dieses normativ relevante Steuerungsinstrument gefunden haben. Besonders hervorzuheben ist hierbei die umfassende analytische Ausmessung des für die praktische Relevanz der OECD-Leitsätze zentralen Beschwerde- und Schlichtungsverfahrens bei den nationalen Kontaktstellen sowie die Darstellung und Auswertung der entsprechenden Praxis in Verfahren mit menschenrechtlichem Bezug (S. 235 ff.); eine sorgfältige und ansprechend präsentierte Aufarbeitung, welche nicht nur in quantitativer Hinsicht im bisherigen wissenschaftlichen Schrifttum ihresgleichen sucht. Ein Vergleich mit dem ersten Teil der Arbeit lässt die Schlussfolgerung gerechtfertigt erscheinen, dass auf das Gesamtwerk bezogen hier in der Tat weniger mehr gewesen wäre!

Dieser letztgenannte Befund gilt allerdings nicht für den abschließenden dritten Teil der Untersuchung (S. 333 ff.), in dem *Weidmann* den Versuch einer Einordnung der OECD-Leitsätze in die völkerrechtlichen Ordnungsstrukturen des internationalen Systems insgesamt unternimmt. Zwar schlägt die Autorin auch in diesem Zusammenhang wieder zunächst einen vergleichsweise weiten Bogen („Zum Wesen des Völkerrechts“, S. 337 ff.). Im Folgenden legt sie sodann aber in überzeugend argumentierter Weise dar, dass und warum die binäre Differenzierung zwischen „Recht“ und „Nicht-Recht“ aus guten Gründen auch die weitere rechtspolitische Diskussion über die Ausgestaltung einer menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung wesentlich mitdeterminiert und mitdeterminieren sollte (S. 358 ff.). Ob mit dem von ihr entwickelten Ansatz einer Klassifizierung der OECD-Guidelines als „völkerrechtsähnliche Norm“ (S. 389 ff.) tatsächlich das viel-

zitierte letzte Wort zu einer im Grundsatz sicherlich gebotenen begrifflichen und inhaltlichen Präzisierung der bislang dominierenden, gleichwohl bekanntermaßen immer wieder auch Kritik hervorrufenden, konzeptionellen Ordnungsidee des *soft law* gesprochen ist, mag mit Recht bezweifelt werden. Zweifelsohne stellen die in diesem Zusammenhang von *Weidmann* angestellten Überlegungen aber einen bemerkenswerten Vorschlag dar, der es schon vor diesem Hintergrund verdient, in die weiteren rechtswissenschaftlichen Diskurse zu dieser im Ergebnis natürlich übergreifenden und damit weit über den vorliegenden Untersuchungsgegenstand hinausgehenden Fragestellung hinsichtlich einer reformierten völkerrechtlichen und – so könnte man hier sagen – völkerrechtsähnlichen Quellenlehre einzufließen.

Insgesamt stellt sich das vorliegend anzuzeigende Werk von *Weidmann* namentlich in seinem zweiten und dritten Teil als eine Abhandlung dar, welche jeder und jede an der Thematik menschenrechtlicher Unternehmensverantwortung Interessierte mit Gewinn lesen wird und schon vor diesem Hintergrund auch lesen sollte. Zwar lassen sich schon wenige Jahre nach dem im Frühjahr 2013 erfolgten Abschluss der Arbeit nicht alle darin enthaltenen Einschätzungen mehr uneingeschränkt aufrecht erhalten. So erscheint es beispielsweise aus der Perspektive des Jahres 2016 durchaus (wieder) fraglich, ob im Hinblick auf die Etablierung einer

menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung der „Streit darüber, ob ein rechtsverbindlicher oder ein freiwilliger Ansatz vorzuziehen ist“, sich tatsächlich nunmehr „deutlich abgeschwächt“ hat (S. 62), da eine entsprechende rechtsverbindliche „internationale Kodifikation“ „derzeit nicht (mehr) auf der Agenda“ steht (S. 92). Vielmehr ist, wie jüngere Entwicklungen verdeutlichen, auch die Ordnungsidee eines solchen völkerrechtlichen Steuerungsinstruments für Unternehmen in der internationalen Staatengemeinschaft weiterhin durchaus wirkungsmächtig. Dies illustriert insbesondere die Entscheidung des UN-Menschenrechtsrates vom Juni 2014 zur Einrichtung einer intergouvernementalen Arbeitsgruppe, deren Mandat die Ausarbeitung eines „legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights“ umfasst. Aber diese kleine Ergänzung soll und kann selbstverständlich nicht als Kritik an der hier besprochenen Publikation verstanden werden. Sie verdeutlicht lediglich einmal mehr, dass dieses Werk wie jede wissenschaftliche Abhandlung zeitgebunden ist. Es bleibt also dabei: Alles fließt. Und so finden sich auf der rechtswissenschaftlichen Landkarte der menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung auch immer wieder neue „weiße Flecken“, die es zukünftig – und nunmehr unter Berücksichtigung der Erkenntnisse von *Karen Weidmann* – zu erforschen gilt.

Karsten Nowrot