

Teil A

Grundlagen

Prolog

„Before the conscience of the world I accuse the ITT of attempting to bring about civil war in my country, the greatest possible source of disintegration of a country. That is what we call imperialist intervention.“¹⁰

Es ist der Morgen des 4. Dezember 1972, als der chilenische Präsident *Allende* zur Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) spricht und in diesen scharfen Worten Umsturzversuche gegen seine Regierung anklagt. Er hält eine emotionale Rede, deren erste Minuten er der Beschreibung Chiles als unterentwickelt und seiner Landsleute als verarmt widmet.¹¹ Die Schuld hierfür sieht er auch in der Subordination seines Staats unter ausländische Mächte und in der Ausbeutung seiner Bodenschätze durch ausländische Unternehmen.¹² Seine Regierung habe sich zu wehren begonnen und mit der Verstaatlichung von Kupferminen Schritte zur Befreiung seines Landes eingeleitet.¹³ Nun aber werde sein Land Opfer der Aggressionen westlicher Staaten, die sich für die Verstaatlichungen rächen und sein Land destabilisieren wollten.¹⁴ Kein Jahr später sollte *Allende* im Rahmen eines gegen ihn gerichteten Militärputsches ums Leben kommen.¹⁵

Die unrühmliche Rolle des amerikanischen Geheimdiensts in dieser Geschichte ist allgemein bekannt. Für die Rolle der von *Allende* namentlich angeklagten ITT mag dies heutzutage nicht mehr gelten. Die *International Telephone & Telegraph Corporation* (ITT) war damals ein bedeutendes, weltumspannendes Konglomerat mit zahlreichen Tochterunternehmen, die

10 VN Dok. A/PV.2096, Rn. 45.

11 VN Dok. A/PV.2096, Rn. 4 ff.

12 Vgl. VN Dok. A/PV.2096, Rn. 9 f.

13 VN Dok. A/PV.2096, Rn. 10 ff.

14 VN Dok. A/PV.2096, Rn. 18 ff.

15 FAZ vom 13. September 1973, 1 (1) — „Chiles neue Militärjunta schaltet das Parlament aus“.

in den unterschiedlichsten Wirtschaftszweigen tätig waren.¹⁶ Ungefähr ein Dreivierteljahr vor *Allendes* Rede war bekannt geworden, dass ITT sich den amerikanischen Geheimdiensten empfohlen hatte, wirtschaftliches Chaos in Chile zu stiften, um einen Militärputsch zu provozieren.¹⁷ Wenig später, im Juli 1972, wurden weitere Kontakte zwischen ITT und amerikanischen Geheimdiensten bekannt: Nachdem *Allendes* Amtsantritt und die Verstaatlichung einer chilenischen Tochtergesellschaft der ITT nicht zu verhindern gewesen waren, hatte ITT im Oktober 1971 Mitgliedern der US-Regierung in einem detaillierten Plan dargelegt, wie *Allende* durch einen intensiven Wirtschaftskrieg innerhalb der nächsten sechs Monate gestürzt werden könnte.¹⁸

Diese Episode gilt als der prominenteste Auslöser der in den 1970er Jahren geführten Debatte um die Macht multinationaler Unternehmen (MNUen) und ist deshalb auch Teil der Entstehungsgeschichte der Leitsätze der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für multinationale Unternehmen zu verantwortungsvoller Unternehmensführung (Leitsätze).¹⁹ Die Leitsätze können als Reaktion auf diesen Vorfall begriffen werden.

MNUen wurden in der damaligen Debatte von Entwicklungsstaaten²⁰ als Agenten ihrer industrialisierten Heimatstaaten (vor allem der USA) und als Inbegriff postkolonialer Strukturen wahrgenommen, die Entwicklungsstaaten ihrer Entscheidungsfreiheit beraubten und Ungleichheiten perpetuierten.²¹ Dieser grundlegende Konflikt wird in *Allendes* Rede deutlich. Für *Allende* ist das Gebaren ITTs lediglich eine mehrerer Manifestationen einer imperialistischen Weltordnung, in der MNUen eine beinahe

16 <https://www.itt.com/about/history> (zuletzt abgerufen am 15. Dezember 2025).

17 *Anderson*, Washington Post vom 21. März 1972, B13 (B13) — „Memos Bare ITT Try for Chile Coup“.

18 New York Times vom 3. Juli 1972, 3 (3) — „Papers Show I.T.T. Urged U.S. to Help Oust Allende“.

19 *Weiss*, in: Forsythe (Hrsg.), *The UN in the World Political Economy* (1989), 86 (87); *Tapiola*, in: OECD (Hrsg.), *FDI, Development and Corporate Responsibility* (2000), 57 (57); *Maheandiran*, *Harvard Negotiation Law Review* 20 (2015), 205 (213); *Hamdani/Ruffing*, in: Deva/Bilchitz (Hrsg.), *Building a Treaty on Business and Human Rights* (2017), 27 (28 f.); vgl. *Muchlinski*, *Multinational Enterprises* (2021), S. 3.

20 Trotz seiner heutigen negativen Konnotation benutze ich den Begriff „Entwicklungsstaat“ in Anlehnung an den Sprachgebrauch des damaligen Diskurses.

21 *Rubin*, *AUILR* 10 (1995), 1275 (1280); *Tapiola*, in: OECD (Hrsg.), *FDI, Development and Corporate Responsibility* (2000), 57 (58); *Ratner*, *Yale LJ* 111 (2001), 443 (455); *Zerk*, *Multinationals and CSR* (2006), S. 8 ff.

grenzenlose Macht zukomme.²² MNUen seien von keinem Staat abhängig, gegenüber keinerlei Parlament oder Institution des kollektiven Interesses rechenschaftspflichtig und einer Regulierung nicht zugänglich.²³ Um diese Ordnung überwinden zu können, richtet *Allende* seine Hoffnungen auch auf das Völkerrecht.²⁴ Nach der Dekolonialisierung verfügten die Entwicklungsstaaten über eine breite Mehrheit in der VN-Generalversammlung,²⁵ die ihnen dabei helfen konnte, das Völkerrecht nach ihren Vorstellungen umzugestalten.

Die Industriestaaten standen demgegenüber unter Zugzwang. Das Gebaren von MNUen wurde zu diesem Zeitpunkt keineswegs mehr nur in Entwicklungsstaaten kritisch betrachtet. Auch Industriestaaten waren besorgt,²⁶ wie nicht zuletzt auch das erwachte Interesse der OECD zeigt.²⁷ Ihre Sorgen waren indes anders gelagert. Die Sorgen der Industriestaaten waren weniger existenziell, waren weniger Ausdruck einer Furcht vor unternehmerischem Eindringen in den Kernbereich staatlicher Souveränität, sondern bezogen sich auf das Ausnutzen missbrauchsanfälliger Gestaltungsmöglichkeiten zu Lasten (der Kollektivarbeitsrechte) von Arbeitnehmern oder eines unverfälschten Wettbewerbs.²⁸ Als weltweit tätige Akteure, die Produktions- und Betriebsstätten in einer Vielzahl von Hoheitsgebieten koordinieren und auf zahlreiche Partner in Wertschöpfungsketten zurückgreifen können, können MNUen staatlicher Regelungsgewalt entgehen, indem sie Finanz-, Personal- und Betriebsmittel in wohlwollendere Hoheitsgebiete verlagern.²⁹

22 Vgl. VN Dok. A/PV.2096, Rn. 20, 45, 54, 57, 60, 65.

23 VN Dok. A/PV.2096, Rn. 59.

24 VN Dok. A/PV.2096, Rn. 101 ff.

25 *Meagher*, International Redistribution of Wealth and Power (1979), S. 21 ff.; *Salomon*, ICLQ 62 (2013), 31 (36).

26 *Blum* u. a., Impact of Multinational Corporations (1974), S. 26; *Fatouros*, The OECD Guidelines in a Globalising World (1999), Rn. 7; *Zerk*, Multinationals and CSR (2006), S. 8 f., 10 f.

27 OECD Observer Nr. 69 (April 1974), 4 (4).

28 *Blum* u. a., Impact of Multinational Corporations (1974), S. 26; *Bayer*, in: *Bayer* u. a. (Hrsg.), Aktuelle Fragen multinationaler Unternehmen (1975), 9 (14 f.); *Zerk*, Multinationals and CSR (2006), S. 10 f. (unter anderem unter Verweis auf den Bericht von *Blum* u. a.); *Tapiola*, in: *Bonucci/Kessedjian* (Hrsg.), 40 ans des lignes directrices (2018), 29 (31).

29 *Blum* u. a., Impact of Multinational Corporations (1974), S. 30 f.; *Wildhaber*, in: *Wildhaber* u. a. (Hrsg.), BerDGVR 18 (1978) (22 ff.); *Fatouros*, The OECD Guidelines in a Globalising World (1999), Rn. 14; *Krajewski*, in: *Giegerich* (Hrsg.), Internationales Wirtschafts- und Finanzrecht in der Krise (2011), 35 (55).

Wollten die Industriestaaten die Debatte um MNUen in ihrem Sinne beeinflussen und ihre Anliegen zu Lasten der radikaleren Anliegen der Entwicklungsstaaten durchsetzen, mussten sie ein Forum außerhalb des von den Entwicklungsstaaten dominierten VN-Systems finden.³⁰ Die OECD bot sich als ein solches Forum an, da die Industriestaaten dort unter sich verhandeln konnten.³¹ Die schließlich innerhalb der OECD entwickelten Leitsätze sollten dann die Bemühungen der VN (und der Entwicklungsstaaten) beeinflussen.³² Sie waren – auch nach eigener Aussage – als Gesprächs- und Verhandlungsangebot der Industriestaaten konzipiert.³³ Andere beurteilen die Leitsätze kritischer. Sie sehen in ihnen einen „Präventivschlag“ (*pre-emptive strike*) der Industriestaaten.³⁴ Noch bevor die Arbeiten in anderen Foren ernsthaft begonnen hatten, formulierten die Industriestaaten in einem konkreten Text ihr maximales Entgegenkommen³⁵ an die Entwicklungsstaaten;³⁶ die Entwicklungsstaaten konnten diesem Angebot nichts entgegensetzen, da die Industriestaaten damals zugleich die

30 *Meagher*, International Redistribution of Wealth and Power (1979), S. 22, 166; *Friedrich*, International Environmental “Soft Law” (2013), S. 106 f.; vgl. *Plaine*, International Lawyer 11 (1977), 339 (340). Diese Strategie, Diskussionen in andere Foren und damit weg von den VN zu verlagern, wird nach wie vor angewandt: *Salomon*, ICLQ 62 (2013), 31 (46 f.).

31 *Plaine*, International Lawyer 11 (1977), 339 (340); *Meagher*, International Redistribution of Wealth and Power (1979), S. 22, 166; *Friedrich*, International Environmental “Soft Law” (2013), S. 106 f.

32 *Plaine*, International Lawyer 11 (1977), 339 (340); *Campbell/Rowan*, MNEs and the OECD Guidelines (1983), S. 1.

33 Ls. 3 der Einleitung der Leitsätze 1976; OECD Observer Nr. 82 (Juli 1976), 9 (12); *OECD*, MNE-Declaration Review (1979), Rn. 27; *Plaine*, International Lawyer 11 (1977), 339 (340); *Großfeld/Hübner*, ZGR 7 (1978), 156 (168).

34 *Salzman*, MichJIL 21 (2000), 769 (793); *Tapiola*, in: OECD (Hrsg.), FDI, Development and Corporate Responsibility (2000), 57 (58); *Murray*, Industrial Law Journal 30 (2001), 255 (260); vgl. *Hamdani/Ruffing*, in: Deva/Bilchitz (Hrsg.), Building a Treaty on Business and Human Rights (2017), 27 (33).

35 Ein Entgegenkommen zeigen beispielsweise die Bestimmungen der Leitsätze zum Technologietransfer im Wissenschaftskapitel, das Verbot der Einmischung in die Politik des Gaststaats (Ls. 9 des Grundsatzkapitels der Leitsätze 1976) und die Erwartung, dass MNUen wirtschaftliche und soziale Ziele und Prioritäten ihrer Gaststaaten berücksichtigen (Ls. 2 des Grundsatzkapitels der Leitsätze 1976). Siehe: *Großfeld/Hübner*, ZGR 7 (1978), 156 (170); *Meagher*, International Redistribution of Wealth and Power (1979), S. 168.

36 *Tapiola*, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), 40 ans des lignes directrices (2018), 29 (30); vgl. *Hamdani/Ruffing*, in: Deva/Bilchitz (Hrsg.), Building a Treaty on Business and Human Rights (2017), 27 (33).

Heimatstaaten (fast) aller MNUen waren.³⁷ Damit dieser „Präventivschlag“ Aussicht auf Erfolg haben konnte, musste er schnell erfolgen; die OECD musste den Wettlauf um den ersten staatlichen MNU-Verhaltenskodex gewinnen.³⁸

37 Tapiola, in: OECD (Hrsg.), FDI, Development and Corporate Responsibility (2000), 57 (57); Tapiola, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), 40 ans des lignes directrices (2018), 29 (30).

38 Seidl-Hohenveldern, RdC 163 (1979), 169 (197) spricht von einem „*race of rival codifications concerning multinational enterprises*“, das die OECD gewonnen habe.

Kapitel 1 Einleitung

A. Fragestellung

Bei Erarbeitung der Leitsätze Mitte der 1970er Jahre verfolgte die OECD einen Ansatz, der die im Prolog erwähnten politischen Realitäten berücksichtigte. Sie setzte, wie sie in ihren eigenen Worten schrieb, auf einen (i) auf Freiwilligkeit beruhenden, (ii) pragmatischen und (iii) evolutiven Ansatz:

„[...] OECD set itself a relatively limited task—to get political agreement in a short time on some basic principles governing investment relations among OECD countries. The emphasis was on voluntary action and a pragmatic rather than an overly legalistic approach to the problems, with an emphasis on procedures which would bring possible questions to the OECD for consultation [...] and further clarification. Within three years the Declaration [...] will be looked at again with an eye to revision. Thus it is seen as a first step in an evolutionary process.“³⁹

Das Ergebnis dieser von Eilbedürftigkeit geprägten Strategie, die die Beantwortung strittiger Einzelfragen auf einen unbestimmten späteren Zeitpunkt verschob und damit vom Einigungsdruck befreite, ist bis heute prägend für die Eigenschaften der Leitsätze. Aus Freiwilligkeit folgten Unverbindlichkeit und Verzicht auf Zwangselemente, aus Pragmatik Unbestimmtheit und aus der Evolution ein inkrementelles Abrücken von dieser Unverbindlichkeit, dem Verzicht auf Zwangselemente und der Unbestimmtheit.

Der wichtigste Ausdruck des **auf Freiwilligkeit beruhenden Ansatzes** ist die unverbindliche Natur der Leitsätze: Die Beachtung der Leitsätze ist keine rechtliche Pflicht der von ihnen adressierten MNUen (Ls. I-1 Leitsätze 2023). Die OECD-Staaten konnten sich keine rechtlich verbindliche Regulierung vorstellen.⁴⁰ Ein verbindlicher Kodex hätte eine Einigung

39 OECD Observer Nr. 82 (Juli 1976), 9 (12); wieder aufgegriffen in: OECD Dok. DAFE/IME(98)15, Rn. 12.

40 Vogelaar, in: Horn (Hrsg.), *Legal Problems of Codes of Conduct* (1980), 127 (129); *Fatouros*, *The OECD Guidelines in a Globalising World* (1999), Rn. 20; *Murray*, *Industrial Law Journal* 30 (2001), 255 (260); etwas abgeschwächt: *Steeg*, *ZGR* 14 (1985), 1 (5): „intensive Diskussionen“.

unter den verhandelnden Industriestaaten wesentlich erschwert.⁴¹ Außerdem sollten die Leitsätze gerade als Verhandlungsmasse dienen, um eine strengere Regulierung durch die VN zu verhindern.⁴² Der auf Freiwilligkeit beruhende Charakter der Leitsätze wird allerdings durch die komplexe Regelungssystematik der Leitsätze verwischt. Sie verschachtelt zahlreiche Instrumente unterschiedlichster Art miteinander. Beispielsweise werden die Leitsätze von einer rechtsverbindlichen Entscheidung der OECD (Art. 5 lit. a) OECD-Ü⁴³) flankiert, die völkerrechtliche Pflichten der Teilnehmerstaaten für die Umsetzung der Leitsätze stipuliert.⁴⁴

Freiwilligkeit bedeutete ursprünglich außerdem ein weitgehendes Absehen von Zwangselementen. Man setzte nicht auf Konfrontation mit Unternehmen, sondern auf „gegenseitiges Vertrauen zwischen Unternehmen und Staaten“⁴⁵ und Zusammenarbeit.⁴⁶ In einem geradezu synallagmatischen Verhältnis versprachen die Teilnehmerstaaten den MNUen Schutz ihrer Investitionen (insbesondere Inländerbehandlung) für die Einhaltung der Leitsätze.⁴⁷ Bei der Nachverfolgung der Leitsätze durch den zuständigen Ausschuss der OECD war es dem Ausschuss explizit untersagt, Schlussfolgerungen zum Verhalten eines einzelnen Unternehmens zu treffen.⁴⁸ Verfahren auf nationaler Ebene waren anfänglich unbekannt.⁴⁹

Der **pragmatische Ansatz** bedeutete, dass die Leitsätze vielfach nur grobe Linien zeichnen würden, um Verhandlungen über Einzelheiten entbehrlich zu machen. Er schaffte dadurch auch Raum, in der Anwendung der Leitsätze unternehmensspezifische Bedürfnisse und Besonderheiten zu be-

41 *Vogelaar*, in: Horn (Hrsg.), *Legal Problems of Codes of Conduct* (1980), 127 (129).

42 *Salzman*, *MichJIL* 21 (2000), 769 (793); *Murray*, *Industrial Law Journal* 30 (2001), 255 (260); *Schekulin*, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), *40 ans des lignes directrices* (2018), 25 (26).

43 „Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development“ (*Übereinkommen über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, OECD-Ü), Unterzeichnung: 14. Dezember 1960, Inkrafttreten: 30. September 1961. UNTS 888, 179.

44 Siehe beispielsweise: Art. I-1 RatsE-Leitsätze 2023; näher: Kapitel 10 B. I.

45 Ls. 6 der Einleitung der Leitsätze 1976.

46 *Khoury/Whyte*, *Journal of Human Rights* 18 (2019), 363 (364–366).

47 *Plaine*, *International Lawyer* 11 (1977), 339 (345); *Juillard*, in: Ruiz Fabri u. a. (Hrsg.), *L'effectivité des organisations internationales* (2000), 181 (185); *Weidmann*, *OECD-Leitsätze und Menschenrechtsschutz* (2014), S. 173; *Schekulin*, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), *40 ans des lignes directrices* (2018), 25 (26); näher: Kapitel 2 B. I. und C. I. I.

48 Art. 3 S. 2 RatsE-Leitsätze 1976.

49 Näher: Kapitel 3 C. I.

rücksichtigen.⁵⁰ Der pragmatische Ansatz zeigt sich namentlich im Verzicht auf eine präzise Definition eines MNUs.⁵¹ Im besonderen Teil der Leitsätze entschied man sich ebenfalls, um vertiefte Diskussionen zu vermeiden, für allgemeinere und vage Formulierungen.⁵² Auch nach der umfassenden 2000er Überarbeitung enthalten die Leitsätze in vielen Fällen weiterhin ausfüllungsbedürftige Vorgaben.⁵³ MNUs sollen sich beispielsweise einer „ungebührlichen“ (*improper*) Einmischung in politische Aktivitäten enthalten (Ls. II-A-16 Leitsätze 2023) und sollen nicht nur dem Wortlaut, sondern auch dem „Geist“ der Steuergesetze gerecht werden („*letter and spirit*“, Ls. XI-1 S. 2 Leitsätze 2023). Eines von zahlreichen Definitionsmerkmalen eines MNUs stellt darauf ab, dass mehrere Entitäten so miteinander verbunden sind, dass sie ihre Tätigkeiten auf „verschiedene Weisen“ (*various ways*) koordinieren können (Ls. I-4 S. 4 Leitsätze 2023). Die Unbestimmtheit lässt sich allerdings nicht bei allen Leitsätzen beobachten.⁵⁴ Je größer die gemeinsame Position der Staaten war, desto präziser waren die Regelungen.⁵⁵ Heutzutage sind beispielsweise die Vorgaben zur Aufstellung von Treibhausgasreduktionszielen recht präzise (Ls. VI-1 lit. a) iVm VI-*Chapeau* S. 4 lit. a) Leitsätze 2023). Es wäre deshalb zu pauschal, wollte man die Leitsätze insgesamt als Sammlung subsumtionsunfähiger Programmsätze einstufen.

Der **evolutive Ansatz** begünstigt oder provoziert Veränderungen ihres Verzichts auf Zwangselemente und ihrer Unverbindlichkeit (Ausflüsse des auf Freiwilligkeit beruhenden Ansatzes) sowie ihrer Unbestimmtheit (Ausfluss des pragmatischen Ansatzes).

Für ein Abrücken vom Verzicht auf Zwangselemente sind die Umsetzungsverfahren der Leitsätze zentral. Während die Umsetzungsverfahren der ersten Stunde trotz des großen Engagements der Gewerkschaften

50 Ulbrich, ZIAS 18 (2004), 366 (375).

51 OECD Observer Nr. 82 (Juli 1976), 9 (13); OECD Dok. DAF/IME(98)15, Rn. 14.

52 OECD Observer Nr. 82 (Juli 1976), 9 (13); OECD Dok. DAF/IME(98)15, Rn. 14; vgl. Vogelaar, in: Horn (Hrsg.), Legal Problems of Codes of Conduct (1980), 127 (136): „*intentional lack of specification and definition*“.

53 Siehe für eine Bewertung der 2000er und 2011er Fassung der Leitsätze: OECD:NL-NCP:2009:NL-14-FS, S. 10; Ulbrich, ZIAS 18 (2004), 366 (375); Davarnejad, Journal of Dispute Resolution 2011, 351 (352); Oshionebo, Lewis & Clark Law Review 17 (2013), 545 (575); Spießhofer, Unternehmerische Verantwortung (2017), S. 204. Für die 2023er Fassung siehe die Beispiele im Haupttext.

54 So schon Großfeld/Hübner, ZGR 7 (1978), 156 (168–170).

55 Acconci, JWIT 2001, 123 (127).

die Freiwilligkeit der Leitsätze nicht ernsthaft in Frage stellten,⁵⁶ änderte sich dies mit der umfassenden Überarbeitung der Leitsätze im Jahr 2000. Seither⁵⁷ verfügen die Leitsätze mit den „Verfahren in einer spezifischen Angelegenheit“ (spA-Verfahren) über einen Beschwerdemechanismus, mittels dessen jedermann vor einer Nationalen Kontaktstelle (NKS) auf die Einhaltung der Leitsätze durch MNUen hinwirken kann.⁵⁸ Unternehmen können ihre Teilnahme an diesen Verfahren zwar verweigern, diese Verfahren dadurch aber nicht verhindern.⁵⁹ Diese spA-Verfahren sind ein Alleinstellungsmerkmal und die größte Stärke der Leitsätze.⁶⁰ Da diese Verfahren auf den Leitsätzen und ihren Umsetzungsverfahren beruhen, müssen Betroffene nicht die prohibitiv hohen rechtlichen und praktischen Hürden überwinden, die Gerichtsverfahren auf Basis des innerstaatlichen Rechts mit sich bringen.⁶¹ Häufig sind die zugänglichen, mediativen und flexiblen Verfahren vor den NKSen die einzige Möglichkeit für Betroffene, Gehör zu finden. Auch heute noch entwickeln sich die Regelungen dieser spA-Verfahren fort und geben NKSen mehr Instrumente für ein durchsetzungstärkeres Auftreten gegenüber MNUen an die Hand. Beispielsweise wurde die *praeter legem* entwickelte Möglichkeit der „Feststellung“, also die Beurteilung einer NKS, ob sich ein MNU Leitsätze-konform verhalten hat, mit der 2023er Überarbeitung kodifiziert.⁶²

Weitet man den Blick über die Tätigkeiten der OECD hinaus, finden sich sogar Entwicklungen, die die Unverbindlichkeit der Leitsätze relativieren. So führen Verstöße gegen die Leitsätze seit wenigen Jahren dazu, dass eine Wirtschaftstätigkeit nicht mehr das Gütesiegel der Taxonomiekonformität (nachhaltig im Sinne der Taxonomie-VO der EU, Art. 18 Abs. 1 Taxonomie-VO⁶³) in Anspruch nehmen kann. Zudem werden die Leitsätze zunehmend

56 Näher: Kapitel 3 C. I. Eine Ausnahme mag der *Badger*-Fall sein. Hierzu: *Blanpain, Badger Case* (1977).

57 Bereits vor der 2000er Überarbeitung existierten NKSen; sie blieben allerdings weitestgehend dysfunktional. Näher: Kapitel 3 C. I.

58 Art. I-C. Verfahrensregeln 2000; heute: Art. I-C. Verfahrensregeln 2023.

59 Art. I-C-4 lit. c) Verfahrensregeln 2023 (die Nichtteilnahme wird in den prozeduralen Vorschriften explizit erfasst); OECD:IC:2022:IC-4-SS, Rn. 60 f.

60 *Schekulin*, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), 40 ans des lignes directrices (2018), 25 (27).

61 Zur Haftung für Menschenrechtsverletzungen im Ausland siehe beispielsweise: *Wagner*, *RabelsZ* 80 (2016), 717 (732 ff.); *Weller* u. a., *AcP* 216 (2016), 387 (387 ff.).

62 Art. I-C-4 lit. c) aE Verfahrensregeln 2023; näher zur Feststellung: Kapitel 6 C. III. 3.

63 Verordnung (EU) 2020/852 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088 (*Taxo-*

in bilateralen Investitionsschutzverträgen rezipiert und beeinflussen so potenziell den Ausgang von Investitionsschutzstreitigkeiten.⁶⁴ Nicht abwegig ist außerdem die Überlegung, dass die Leitsätze zu Völkergewohnheitsrecht erstarkt sein könnten.⁶⁵

Der evolutive Ansatz provoziert außerdem Veränderungen des unbestimmten Charakters der Leitsätze: Von Anbeginn an setzte man darauf, dass die Umsetzungsverfahren der Leitsätze zu präziseren Vorgaben führen würden.⁶⁶ Dadurch wurde bereits 1976 der Grundstein für die fortlaufende fallspezifische Präzisierung der Leitsätze gelegt. Der evolutive Ansatz bedeutete außerdem, dass die Leitsätze in regelmäßigen Abständen überprüft und erforderlichenfalls angepasst würden (1979, 1984, 1991, 2000, 2011, 2023).⁶⁷ Er stellte so ihre Überlebensfähigkeit sicher.⁶⁸ Tendenziell wurde mit jeder dieser Überarbeitungen der Präzisionsgrad der Leitsätze erhöht. Beispielsweise kodifizierte die 2023er Überarbeitung Eigenschaften eines MNUs, die im Fallmaterial der vorherigen beiden Jahrzehnte als konstitutive Merkmale dieser Unternehmen und damit Anwendungsvoraussetzungen der Leitsätze gewonnen wurden.⁶⁹ Orientierung für die Auslegung und Anwendung der Leitsätze bieten zudem die nach und nach entstandenen offiziellen Kommentierungen und praxisorientierten Leitfäden.⁷⁰

Charakteristisch für die Leitsätze ist diese Kombination eines auf Freiwilligkeit beruhenden und pragmatischen Instruments einerseits mit einem evolutiven Ansatz andererseits. Dieser evolutive Ansatz führt gemeinsam mit OECD-externen Veränderungsprozessen dazu, dass die Einstufung der Leitsätze als unverbindliches, auf Zwangselemente verzichtendes und unbestimmtes Instrument (als weiches Recht: *soft law*) nur eine Momentaufnahme ist. Die Leitsätze sind ein „*living instrument*“⁷¹, ein ewig unvollendetes

nomie-VO), 18. Juni 2020. ABl. L 198 (22. Juni 2020), 13–43. Verfügbar unter: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/852/oj>.

64 Näher: Kapitel II C. III.

65 Näher: Kapitel 10 A. II.

66 OECD Observer Nr. 82 (Juli 1976), 9 (13); *Vogelaar*, OECD Observer Nr. 86 (Mai 1977), 7 (7); *Fatouros*, in: Dominicé u. a. (Hrsg.), FS Lalive (1993), 231 (234 f.).

67 *Geiger*, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), 40 ans des lignes directrices (2018), 21 (22); näher zu den Überarbeitungen: Kapitel 2 A.

68 *Geiger*, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), 40 ans des lignes directrices (2018), 21 (22).

69 Näher: Kapitel 15 D.

70 Näher: Kapitel 2 B. II. 2.

71 Im Anschluss an *Huarte Melgar* u. a., The 2011 Update of the OECD Guidelines (2011), S. 56 (die wiederum unter anderem auf *OECD*, Annual Report 2009 (2010), S. 24 Bezug nehmen) benutzt auch *Weidmann*, OECD-Leitsätze und Menschenrechtsschutz (2014), S. 207 diesen Begriff.

Projekt, das nach Nachschärfung und Anpassung sucht.⁷² Weder die Idee der Freiwilligkeit noch diejenige des pragmatischen Ansatzes wurde oder wird in Reinform verwirklicht. Es besteht eine in einem ersten Zugriff widersprüchlich anmutende Kombination dieser Elemente, die einem steten Wandel unterworfen ist. Besonders bemerkenswert ist beispielsweise, dass über spA-Verfahren eine unverbindliche Verhaltenserwartung mit der zwangsweisen Unterwerfung unter ein Beschwerdeverfahren verbunden wird; dieses Beschwerdeverfahren bürdet den Adressaten dieser eigentlich unverbindlichen Verhaltenserwartung eine Rechtfertigungslast gegenüber der Öffentlichkeit auf. Daraus ergibt sich ein ungewöhnliches Spannungsverhältnis zwischen Unverbindlichkeit und Zwang.

Ziel des Entwicklungspfad der Leitsätze und damit zugleich Vergleichspunkt für die Leitsätze sind herkömmliche rechtliche Instrumente und gerichtliche Verfahren (hartes Recht). Die Leitsätze sind vom harten Recht zu unterscheiden, nähern sich ihm aber kontinuierlich an. Sie werden präziser, interagieren mit hartem Recht (wenn sie nicht sogar Teil der Rechtsordnung werden) und weisen mehr Zwangselemente auf. Diese Entwicklung fasse ich in der vorliegenden Arbeit unter das Konzept der **Erhärtung der Leitsätze**. Der Begriff der „Erhärtung“ lehnt sich an die englischsprachige Diktion des *hardening (of) soft law* an.⁷³ Das Konzept der Erhärtung werde ich in Kapitel 5 darstellen. Vorweggenommen sei, dass ich Erhärtungserscheinungen der Leitsätze in den drei Dimensionen der (i) Nachverfolgung, (ii) der Teilhabe an der Rechtsordnung und der (iii) Präzisierung ermitteln möchte. Während in den ersten beiden Dimensionen (Nachverfolgung, Teilhabe an der Rechtsordnung) Veränderungen in der Freiwilligkeit der Leitsätze zu beobachten sind, möchte ich in der dritten Dimension Veränderungen der Unbestimmtheit der Leitsätze betrachten. Die dritte Dimension bildet den Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit.

72 Huarte Melgar u. a., The 2011 Update of the OECD Guidelines (2011), S. 57.

73 Siehe für Beispiele des Gebrauchs dieses Ausdrucks im Zusammenhang mit den Leitsätzen oder inhaltlich verwandten Instrumenten: Kaufmann, in: Mulder u. a. (Hrsg.), *Liber Amicorum Nieuwenkamp* (2018), 29 (32); Macchi/Bright, in: Buscemi u. a. (Hrsg.), *Legal Sources in Business and Human Rights* (2020), 218 (218 f.); Morochovič/Reimers, in: Krisch (Hrsg.), *Entangled Legalities Beyond the State* (2021), 318 (347); Muchlinski, *Multinational Enterprises* (2021), S. 107; Achouk-Spivak/Garden, *JIDS* 13 (2022), 608 (634 f.). Allerdings verstehen diese Autorinnen und Autoren unter *hardening* vornehmlich die zunehmende Teilhabe an der Rechtsordnung. Mein Sprachgebrauch weicht davon ab. Er ist umfassender, weil ich mehrere Dimensionen betrachte (siehe oben im Fließtext).

Bei meiner Ermittlung und Beschreibung von Erhärtungserscheinungen geht es mir nicht um die exakte Verortung der Leitsätze auf einer Skala zwischen weichem und hartem Recht (beispielsweise Härteklasse fünf von sieben möglichen Härteklassen). Eine solche Einstufung erscheint mir willkürlich und von geringem Ertrag.⁷⁴ Mein Ziel ist, gleich einer Bestandsaufnahme, eine qualitative Beschreibung und eine möglichst vollständige und präzise Erfassung von Erhärtungserscheinungen der Leitsätze in diesen drei Dimensionen. Meine **Forschungsfrage** lässt sich wie folgt formulieren:

Welche Erhärtungserscheinungen zeigen die Leitsätze und andere Instrumente aus ihrem Universum in den drei Dimensionen der Nachverfolgung, der Teilhabe an der Rechtsordnung und der Präzisierung?

B. Methodik

Für die Ermittlung und Beschreibung der Erhärtungserscheinungen in den drei Dimensionen werde ich auf eine Kombination mehrerer Methoden zurückgreifen und rechtsdogmatische Forschung mit rechtstheoretischen und rechtsempirischen Ansätzen bzw. Erkenntnissen verbinden.⁷⁵ Dabei werden sich die eingesetzten Methoden von Kapitel zu Kapitel unterscheiden, wird nicht in jedem Kapitel eine Kombination aller drei Methoden erfolgen und werden rechtstheoretische Ansätze nur singulär eingesetzt werden. Ich strebe insgesamt eine daten- und wirklichkeitsnahe *bottom up*-Forschung an,⁷⁶ deren theoretische Aussagen realweltlichen Gegebenheiten standhalten können. Für die ersten beiden Dimensionen (Nachverfolgung, Teilhabe an der Rechtsordnung) werde ich tendenziell deduktiv, für die dritte Dimension (Präzisierung) eher induktiv vorgehen.

74 Bei der Definition verschiedener Härteklassen wären Dimensionen nicht nur zu bestimmen, sondern auch zu gewichten. Zudem müsste man sich zwischen granularen und gröberen Ansätzen (wie viele Härteklassen?) entscheiden. Dieser Aufwand steht in keinem angemessenen Verhältnis zum juristischen Ertrag, da die Einstufung in einer bestimmten Härteklasse als aggregierte Betrachtung unterschiedlichster Dimensionen keine unmittelbaren rechtlichen Konsequenzen hat. Siehe aber auch Goldmann, in: von Bogdandy u. a. (Hrsg.), *Exercise of Public Authority* (2010), 661 (691 ff., 703 ff.), der eine Taxonomie von „Standardinstrumenten“ entwickelt und Überlegungen zu darauf anwendbaren rechtlichen Regelungen anstellt.

75 Zur Vorzugswürdigkeit einer Methodenkombination siehe: Peters, ZaöRV 67 (2007), 721 (756).

76 Zur datennahen *bottom up*-Forschung siehe: Peters, ZaöRV 67 (2007), 721 (738–742).

Rechtsdogmatische Forschung beinhaltet eine systematisierende Analyse des Rechts, um es durch Zusammenfassung in Konzepte, Grundsätze und Grundregeln inhaltlich zu erfassen, zu strukturieren und erforderlichenfalls fortzubilden.⁷⁷ Damit ist eine qualitative⁷⁸ und interne⁷⁹ Analyse verbunden. Dogmatische Forschung in Bezug auf die Leitsätze und den Fallkorpus der NKSen und des Investitionsausschusses muss mehrere Besonderheiten beachten: Erstens darf eine rechtsdogmatische Analyse angesichts der unterschiedlichen Rechtskulturen, in denen die über alle bewohnten Kontinente verteilten NKSen verwurzelt sind, nicht mit spezifisch deutschrechtlichen Erwartungen einer Feinsystematik und primär deduktivem Vorgehen belegt werden.⁸⁰ Zweitens gibt es nur wenig vorhandene Anknüpfungspunkte, an denen weitere Überlegungen ansetzen könnten.⁸¹ Die vorliegende Arbeit muss insofern vielfach erste (und notwendigerweise

77 Siehe beispielsweise die Definitionen von *doctrinal research* bzw. rechtsdogmatischer Forschung bei: Peters, ZaöRV 67 (2007), 721 (747 f.): „In der dogmatischen Forschung werden vermittels eines innersystemisch erarbeiteten Gefüges juristischer Begriffe, Grundsätze und Entscheidungsregeln, erstens, eine überblickbare Erkenntnis des geltenden Völkerrechts vermittelt, also sein Inhalt geklärt und, zweitens, diese Inhalte zusammengefasst, geordnet und strukturiert.“ Smits, in: Van Gestel u. a. (Hrsg.), *Rethinking Legal Scholarship* (2017), 207 (209–227) und insbesondere aaO, S. 210: „[...] research that aims to give a systematic exposition of the principles, rules and concepts governing a particular legal field or institution and analyses the relationship between these principles, rules and concepts with a view to solving unclarities and gaps in the existing law.“ Für das deutsche (Zivil-)Recht siehe beispielsweise: Stürner, JZ 2012, 10 (10 f.): „Die Rechtsdogmatik fasst das geltende Recht [...] in Prinzipien, Grundregeln und Lehrsätzen zusammen, versucht aber auch, solche Rechtssätze fortzubilden und zu ergänzen.“ (Fußnote des Originals entfernt). Für eine anwendungsorientierte Beschreibung siehe: *Hutchinson/Duncan*, *Deakin Law Review* 17 (2012), 83 (101 ff.) und insbesondere aaO, S. 110–112. In Bezug auf die Analyse von NKS-Fällen: Foort, *Erasmus LR* 12 (2019), 61 (68 f.).

78 *Hutchinson/Duncan*, *Deakin Law Review* 17 (2012), 83 (116 f.).

79 Smits, in: Van Gestel u. a. (Hrsg.), *Rethinking Legal Scholarship* (2017), 207 (210 f.).

80 Zu rechtskulturellen Unterschieden bei dogmatischer Forschung siehe beispielsweise: Stürner, JZ 2012, 10 (12–14). Im Völkerrecht, in dessen Kontext die Leitsätze zu verorten sind, besteht keine einheitliche Juristenausbildung, die Erwartungen an rechtsdogmatische Forschung vereinheitlichen würde (Peters, ZaöRV 67 (2007), 721 (750 f.)). National geprägte Forschungsmethoden (wie ein in Deutschland verbreitetes streng deduktives Vorgehen) könnten die eigene Forschung auf internationaler Ebene inkompatibel werden lassen (vgl. Peters, ZaöRV 67 (2007), 721 (767–773)).

81 Eine Ausnahme bildet der Bereich der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten, in dem sich im Anschluss an die Pionierarbeiten Ruggies dogmatisch gewonnene Erkenntnisse meines Erachtens verdichten. Die auf Ruggie zurückgehenden OHCHR, *UN Guiding Principles* (2011) wurden im Wesentlichen in die Leitsätze übertragen (Ls-Ko 2023, Rn. 41).

rudimentäre) Grundlagen legen. Drittens sind viele der Instrumente aus dem Universum der Leitsätze nicht Teil der Rechtsordnung (so ein Ergebnis von: Kapitel 10), wurden sie zur Überbrückung politischer Unstimmigkeiten vielfach bewusst vage formuliert⁸² und sind Verfahren vor NKSen mediative Verfahren.⁸³ Folglich kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass die Leitsätze und der in ihren Umsetzungsverfahren produzierte Fallkorpus mit juristisch-dogmatischen Methoden durchdrungen werden können. Mit der vorliegenden Arbeit soll insofern der Nachweis gelingen, inwieweit dies möglich ist. In diesem Sinne werde ich beispielsweise in Kapitel 4 C. II. erklären, weshalb ich die herkömmlichen völkerrechtlichen Auslegungskanones auch auf unverbindliche Instrumente wie die Leitsätze anwende, und in Kapitel 12 darlegen, dass sich der in den Umsetzungsverfahren produzierte Fallkorpus überhaupt für die Entstehung einer kohärenten Entscheidungspraxis und damit auch eine juristische Analyse eignet. Ohne vertiefte Auseinandersetzung mit diesen Fragen sind bereits andere Forschende zum Schluss gekommen, dass dieser Fallkorpus dogmatisch (originalsprachlich: *doctrinal legal research*) erforscht werden kann, obwohl er keine Rechtsprechung im herkömmlichen Sinne entstehen lässt.⁸⁴

Datennahe Forschung bedeutet für die vorliegende Arbeit vornehmlich eine enge Orientierung an den von Investitionsausschuss und NKSen generierten Daten. Ein datennahes Vorgehen bietet sich gerade für ein noch weitgehend unerschlossenes Gebiet (wie die Leitsätze) an, da theoretische Aussagen hier schnell einen spekulativ-wirklichkeitsfremden Charakter annehmen können. Die Arbeit von NKSen und Investitionsausschuss ist der zentrale Hebel für die Erhärtung der Leitsätze. So spricht *Backer* davon, dass NKS-Fälle „[...] *continue an effective process of operationalising soft law to produce the effects of hard law* [...]“⁸⁵ Ihre Verfahren tragen zur Erhärtung in zwei Dimensionen bei: Sie wirken erstens auf die Beachtung der Leitsätze durch MNUen hin (Dimension der Nachverfolgung), sind also selbst eine Erhärtungserscheinung. Zweitens produzieren diese Umsetzungsverfahren Fallmaterial, aus dem eine kohärente Entscheidungspraxis entstanden sein könnte, die die Leitsätze nach und nach praxisnah

82 Zur erschwerten Anwendung dogmatischer Forschung auf politisierte und daher unsystematischere Rechtsmaterien: *Peters*, ZaöRV 67 (2007), 721 (749).

83 Näher: Kapitel 6 C.

84 So ausdrücklich: *Foort*, Erasmus LR 12 (2019), 61 (68 f.); *Pulver*, FPIC under the OECD Guidelines for MNEs (2022), S. 249.

85 *Backer*, Melb JIL 10 (2009), 258 (305).

konkretisiert (Dimension der Präzisierung). Gerade über die Entstehung einer kohärenten und präzisierenden Entscheidungspraxis wird seit Jahren in der Literatur spekuliert.⁸⁶ In mittlerweile weit über 600 Fällen hatten NKSen Gelegenheit, die Leitsätze auszulegen und auf einen konkreten Lebenssachverhalt anzuwenden.⁸⁷ Dieser Korpus ist aus juristischer Perspektive nach wie vor untererforscht.⁸⁸ In jüngerer Zeit findet sich zwar eine stark steigende Zahl von Fallanalysen. Diese Analysen nehmen allerdings selten eine umfassende Auswertung des Korpus der NKS-Fälle vor, übersehen regelmäßig die Bedeutung des Investitionsausschusses und/oder konnten die Novellierungen der Leitsätze in den Jahren 2011 und 2023 nicht berücksichtigen.⁸⁹ Die vorliegende Arbeit füllt insofern eine Forschungslücke.

C. Auswertung des Fallkorpus

Der Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit und des datennahen Vorgehens liegt in der Durchdringung dieses mittlerweile recht umfangreichen Fall-

86 Ruggie, *Just Business* (2013), S. 175: „[...] the functional equivalent of “jurisprudence” in human rights cases will emerge [...]“; Weidmann, *OECD-Leitsätze und Menschenrechtsschutz* (2014), S. 325; Krajewski u. a., *ZaöRV* 76 (2016), 309 (333); Spießhofer, *Unternehmerische Verantwortung* (2017), S. 204; vgl. Buhmann, in: Enneking u. a. (Hrsg.), *Accountability, International Business Operations, and the Law* (2019), 38 (39); vgl. Svoboda, *European YbIEL* 11 (2020), 31 (33).

87 <https://mneguidelines.oecd.org/database/> (zuletzt abgerufen am 22. Dezember 2025).

88 Krajewski u. a., *ZaöRV* 76 (2016), 309 (339): „Hier besteht noch erheblicher Forschungsbedarf. Das Fallrecht der deutschen und anderer NKS ist bislang noch nicht systematisch untersucht und ausgewertet worden.“; Buhmann, in: Enneking u. a. (Hrsg.), *Accountability, International Business Operations, and the Law* (2019), 38 (39): „An emerging body of academic literature considers NCPs “jurisprudence”, but the field remains relatively unexplored.“ (Fußnote des Originals entfernt).

89 Beispielhaft hervorzuheben sind die folgenden Auswertungen: Utz, *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen* (2006) (Sample von vierzig Fällen (aaO, S. 6 f.)); Backer, *Melb JIL* 10 (2009), 258 (258 ff.) (eine der ersten ausführlichen Fallbesprechungen, die allerdings nur zwei Fälle betrachtet); Weidmann, *OECD-Leitsätze und Menschenrechtsschutz* (2014), S. 276–310; Bağlayan, *Nordic J Human Rights* 36 (2018), 371 (371 ff.); Buhmann, *Nordic J Human Rights* 36 (2018), 390 (390 ff.); Foort, *Erasmus LR* 12 (2019), 61 (61 ff.); Jahn, *ZUR* 2020, 526 (526 ff.); Morochovič/Reimers, in: Krisch (Hrsg.), *Entangled Legalities Beyond the State* (2021), 318 (329–347); Carolei, *Nonprofit Policy Forum* 13 (2022), 31 (31 ff.); Pulver, *FPIC under the OECD Guidelines for MNEs* (2022), S. 243 ff.; siehe auch diverse Beiträge in: Davaanyam/Krajewski (Hrsg.), *Exploring Corporate Human Rights Responsibilities* (2025). Andere Werke stellen lediglich einzelne Fälle vor oder arbeiten vornehmlich empirisch.

materials von NKSen und Investitionsausschuss. Dies gilt insbesondere für die Dimension der Präzisierung: Hier bestand die Zielsetzung in einer möglichst umfassenden und lückenlosen Auswertung des Fallmaterials, um eine Antwort auf die Frage zu erhalten, inwieweit in diesem Fallmaterial eine kohärente Entscheidungspraxis erkennbar ist. Die Beobachtung und Beschreibung der Erhärtungserscheinungen in den anderen Dimensionen (Nachverfolgung, Teilhabe an der Rechtsordnung) basiert zwar auch auf der Analyse des Fallmaterials, allerdings nicht schwerpunktmäßig und auch nicht mit der Zielsetzung einer umfassenden und lückenlosen Auswertung.

Zunächst war das verfügbare Fallmaterial zu sichten. Die ungefähr drei Dutzend Aussprüche des **Investitionsausschusses** wurden unter Berücksichtigung des Schrifttums und offizieller OECD-Dokumentationen vollständig erfasst und ausgewertet (näher: Tabelle 4 und Tabelle 5 in Kapitel 7; Stand: 1. März 2025). Für das **NKS-Fallmaterial** bildete die offizielle Falldatenbank der OECD den Ausgangspunkt.⁹⁰ Berücksichtigt wurden *alle* Fälle und Aussprüche, die bis zum ersten Stichtag 1. August 2023 in diese Datenbank eingetragen waren.⁹¹ Da sich die OECD-Falldatenbank als unvollständig erwies,⁹² habe ich bis zu diesem Stichtag weitere Quellen konsultiert und nach nicht eingetragenen Fällen gesucht. Meiner Erfahrung nach nicht in die OECD-Datenbank eingetragen sind insbesondere Fälle aus der Zeit vor dem Jahr 2000 und aus den frühen Nullerjahren. Für die sehr wenigen Fälle aus der Zeit vor dem Jahr 2000 habe ich das Schrifttum⁹³ konsultiert. Die Anzahl dieser Fälle lässt sich nicht seriös beziffern;⁹⁴ diese Fälle fließen deshalb in die nachfolgenden Zahlenangaben nicht ein. Für Fälle der frühen Nullerjahre habe ich bis zum Stichtag

90 Siehe Fußnote 87.

91 Man beachte, dass sich der Stichtag auf das Eintragsdatum und nicht auf das Entscheidungsdatum bezieht. NKSen melden ihre Fälle der OECD zur Eintragung in die Datenbank verzögert an.

92 Zur Zugänglichkeit von NKS-Aussprüchen siehe auch Kapitel 12 B. Auch *Bağlayan*, *Nordic J Human Rights* 36 (2018), 371 (382) stuft die OECD-Datenbank als unvollständig ein.

93 Insbesondere: *Blanpain*, *OECD Guidelines Experience 1976–1979* (1979); *Blanpain*, *OECD Guidelines Experience 1979–1982* (1983); *Campbell/Rowan*, *MNEs and the OECD Guidelines* (1983); *Blanpain*, *OECD Guidelines Experience 1982–1984* (1985); *Eyk*, *OECD Declaration and Decisions Concerning MNEs* (1995), S. 168 ff.

94 Für den Zeitraum zwischen 1984 und 2000 fehlt eine systematische Dokumentation der NKS-Aussprüche. Innerhalb dieses Zeitraums erwies sich das NKS-System als dysfunktional und weitestgehend inexistent. Selbst Befragungen der NKSen zur Zahl der von ihnen behandelten Fälle sind unbrauchbar (siehe Fußnote 506 in Kapitel 3). Näher: Kapitel 3 C. I.

auf den offiziellen NKS-Webseiten nach Informationen gesucht. Lediglich ergänzend erfolgte ein Abgleich mit der Falldatenbank von OECD-Watch⁹⁵, insbesondere um Fragen zu widersprüchlichen Datenbankeinträgen zu klären. Mittlerweile wurden manche der zu Beginn meiner Recherchen nicht eingetragenen Fälle bis zur Vollendung dieser Arbeit nachgetragen.⁹⁶ Fälle und Aussprüche, die bis zu diesem Stichtag nicht in die OECD-Falldatenbank eingetragen waren, wurden nur ausnahmsweise berücksichtigt, wenn leicht erkennbare Anhaltspunkte⁹⁷ auf einen – im Lichte der Auswertungskriterien (dazu sogleich) – besonders relevanten Fall hindeuteten. Hier ging es vornehmlich darum, mögliche gegenläufige Entwicklungen zu erkennen. Zweiter Stichtag für diese oberflächliche Prüfung war der 1. März 2025; geprüft wurden nur Fälle, die bis dahin in die OECD-Datenbank eingetragen waren.

Insgesamt konnte ich 647 Fälle berücksichtigen. Von dieser Zahl waren 106 Fälle in Abzug zu bringen, zu denen kein Ausspruchtext vorlag. Das Vorliegen einer ersten Evaluierung und/oder einer Abschlusserklärung wurde als vorliegender Ausspruchtext gewertet. Ein Ausspruchtext fehlte insbesondere bei Verfahren aus den frühen Nullerjahren häufig. Diese Zeit ist die Frühphase des NKS-Systems in seiner heutigen Gestalt nach der umfassenden Reform im Jahr 2000. Vielfach existierten bei diesen Fällen allenfalls Fallzusammenfassungen, wobei ich längere und aussagekräftige Fallzusammenfassungen als Ausspruchtext gewertet habe. Ausspruchtexte fehlten insbesondere auch bei noch laufenden Verfahren. Von den verbleibenden 541 Fälle waren sechs Fälle nicht in mir verständlichen Sprachen (Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch) verfügbar und wurden deshalb ebenfalls nicht betrachtet.⁹⁸ Hinzu kamen 28 Fälle, die bis zu den

95 <https://www.oecdwatch.org/complaints-database/> (zuletzt abgerufen am 22. Dezember 2025).

96 Nachgetragen wurden insbesondere Fälle der deutschen NKS.

97 Wichtigster Anhaltspunkt waren die Fallzusammenfassungen in der OECD-Datenbank. Ergänzend habe ich die Eigenschaften der Verfahrensparteien betrachtet oder bei einer besonders relevanten ersten Evaluierung, die bis zum ersten Stichtag vorlag, nach einer später veröffentlichten Abschlusserklärung gesucht. Die Eigenschaften der Verfahrensparteien sind insbesondere für die Definition eines multinationalen Unternehmens relevant gewesen.

98 Jeweils ein Fall auf Türkisch, Koreanisch, Norwegisch, Dänisch und zwei Fälle auf Niederländisch.

maßgeblichen Stichtagen⁹⁹ ausschließlich auf Spanisch verfügbar waren. Diese Fälle konnte ich wegen meiner begrenzten Spanischkenntnisse nur im Rahmen einer summarischen Relevanzprüfung berücksichtigen.¹⁰⁰ Damit verblieben 507 (zuzüglich 28 spanischsprachiger) Fälle. Einbezogen wurden Fälle aller NKSen. Allerdings wurden mehrere NKSen, soweit ersichtlich, bislang noch nicht angerufen oder haben völkerrechtswidrig keine NKS eingerichtet (Ägypten, Bulgarien, Costa Rica, Estland, Griechenland, Island, Jordanien, Kroatien, Litauen, Mauritius, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tunesien, Ukraine, Uruguay).¹⁰¹

In Tabelle 1 sind die einbezogenen Fälle nach NKSen aufgeschlüsselt dargestellt. Die genannten Zahlen sind allerdings mit Vorsicht zu betrachten. Grund hierfür sind perplexen Datenbankeinträge und uneinheitliche Kriterien für die Eigenständigkeit eines Falles. So werten manche NKSen ihre lediglich unterstützende Tätigkeit für eine andere, federführend tätige NKS als eigenständigen Fall; uneinheitlich gewertet wird auch die Weiterverweisung einer Beschwerde an eine andere NKS. Bisweilen wird eine Beschwerde gegen mehrere Beschwerdeführer, die aber einen einheitlichen Lebenssachverhalt betrifft, nach unklaren Kriterien in mehrere Fälle aufgespalten.¹⁰² Ich habe mich um eine einheitliche Wertung bemüht, konnte aber, insbesondere wegen fehlender Informationen, nicht alle Fälle zufriedenstellend als „eigenständig“ klassifizieren.

99 Manche NKSen (wie insbesondere die chilenische) reichen englischsprachige Übersetzungen mit mehr oder weniger großem Zeitverzug nach. Zu einem späteren Zeitpunkt können daher englischsprachige Übersetzungen vorliegen.

100 Im Rahmen dieser summarischen Relevanzprüfung diente die englischsprachige Zusammenfassung des Falles in der OECD-Datenbank als Ausgangspunkt. Wies sie auf einen relevanten Ausspruch hin, habe ich mit Hilfe dieser englischsprachigen Zusammenfassung relevante Stellen im Originaltext identifiziert.

101 Vergleiche die Liste der Teilnehmerstaaten unter <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0144#adherents> (zuletzt abgerufen am 21. Januar 2026) mit den Einträgen der OECD-Datenbank (Fußnote 87) zu den maßgeblichen Stichtagen.

102 Zu ähnlichen Unterschieden in der Klassifizierung von Fällen zwischen der OECD-Datenbank und der OECD Watch-Datenbank siehe: *OECD, The NCPs from 2000 to 2015* (2016), S. 34, 36 f.; *Bağlayan*, *Nordic J Human Rights* 36 (2018), 371 (382).

Tabelle 1: Berücksichtigte Fälle

NKS	Berücksichtigte Fälle (Spalte 1)	Darunter Fälle mit Ausspruchstext (Spalte 2)	Darunter Fälle mit Ausspruchstext in einer mir verständlichen Sprache (Spalte 3)
AR	15	siehe Spalte 1	14 (+ 1 Spanisch)
AT	6	4	siehe Spalte 2
AU	32	siehe Spalte 1	siehe Spalte 2
BE	24	20	siehe Spalte 2
BR	40	32	siehe Spalte 2
CA	27	26	siehe Spalte 2
CH	30	29	siehe Spalte 2
CL	23	19	9 (+ 10 Spanisch)
CO	7	siehe Spalte 1	0 (+ 7 Spanisch)
CZ	6	1	siehe Spalte 2
DE	37	siehe Spalte 1	siehe Spalte 2
DK	21	13	12
ES	10	6	0 (+ 6 Spanisch)
FI	7	siehe Spalte 1	siehe Spalte 2
FR	39	32	siehe Spalte 2
HU	3	siehe Spalte 1	siehe Spalte 2
IE	10	9	siehe Spalte 2
IL	3	1	siehe Spalte 2
IT	17	12	siehe Spalte 2
JP	11	siehe Spalte 1	siehe Spalte 2
KR	24	19	18
KZ	4	siehe Spalte 1	siehe Spalte 2
LU	5	siehe Spalte 1	siehe Spalte 2
LV	2	siehe Spalte 1	siehe Spalte 2
MA	4	siehe Spalte 1	siehe Spalte 2
MX	5	4	0 (+ 4 Spanisch)
NL	53	44	42
NO	21	siehe Spalte 1	20
NZ	6	3	siehe Spalte 2
PE	5	siehe Spalte 1	siehe Spalte 2
PL	8	siehe Spalte 1	siehe Spalte 2

NKS	Berücksichtigte Fälle (Spalte 1)	Darunter Fälle mit Ausspruchstext (Spalte 2)	Darunter Fälle mit Ausspruchstext in einer mir verständlichen Sprache (Spalte 3)
PT	1	0	siehe Spalte 2
SE	10	9	siehe Spalte 2
TR	7	6	5
UK	60	siehe Spalte 1	siehe Spalte 2
US	64	31	siehe Spalte 2
Summe	647	541 (106 Fälle ohne Ausspruchstext)	507 (6 Fälle in mir unverständlichen Sprachen und 28 spanische Fälle)

Die zu diesen über 500 Fällen zum Stichtag vorliegenden Ausspruchtexte (erste Evaluierung, Abschlusserklärung, Wiedervorlagebericht) habe ich vollständig gelesen und ausgewertet. Mit Ausnahme der 28 nur in spanischer Sprache verfügbaren Fälle habe ich mich dabei also nicht auf eine summarische Prüfung oder eine bloße Stichwortsuche oder -analyse beschränkt.¹⁰³ Ausspruchtexte wurden grundsätzlich von den offiziellen NKS-Webseiten bezogen. Die Auswertung erfolgte unter dem Blickwinkel, ob ein Ausspruchstext (verwertbare) Aussagen zu den hier für die Dimension der Präzisierung gewählten Auswertungskriterien enthielt. Bei der Wahl der Auswertungskriterien habe ich mich maßgeblich von den folgenden beiden Erwägungen leiten lassen:

Erstens: Das Fallmaterial der NKSen ist strukturell verzerrt. Die Fälle sind nicht gleichmäßig auf alle NKSen verteilt; die US-amerikanische, die britische und die niederländische NKS haben jeweils über 50 Fälle verhandelt; zahlreiche andere NKSen erreichen keine zweistellige Zahl an Verfahren (siehe Tabelle 1). Die Gründe für diese ungleiche Verteilung liegen auf der Hand: Manche Teilnehmerstaaten sind Heimat- oder Gaststaaten besonders vieler MNUen, sodass sich die Zuständigkeit ihrer NKSen schon deshalb häufiger ergibt.¹⁰⁴ Insbesondere aber haben manche Teilnehmerstaaten ihrer NKS ein Mandat gegeben, das sie für potenzielle Beschwerde-

103 Da meine Auswertungskriterien so gewählt sind, dass sie in fast jedem Fall angesprochen werden müssen (siehe noch unten), würde eine Stichwortanalyse tendenziell jeden Fall als relevant auszeichnen.

104 Kaufmann, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), 40 ans des lignes directrices (2018), 175 (177); vgl. UmVerf-Ko 2023, Rn. 29 ff.

führer attraktiver als andere NKSen macht (*forum shopping*).¹⁰⁵ Manchen NKSen stehen bedeutend weniger finanzielle und personelle Mittel zur Verfügung als anderen; manche NKSen sind unabhängiger von den Interessen ihrer Regierung als andere. Einige NKSen vertreten konservativere, andere progressivere Ansichten. Viele NKSen sehen spA-Verfahren eher als mediative Verfahren, andere NKSen treten eigenständiger gegenüber den Verfahrensparteien auf. Auf diese Aspekte wird noch zurückzukommen sein (Kapitel 3 und 6). NKSen, die aus Sicht der Beschwerdeführer unwillkommene Ansichten vertreten, werden seltener angerufen – entweder, weil die Anrufung parallel zuständiger, anderer NKSen attraktiver ist, oder, weil wegen Aussichtslosigkeit von einer Beschwerde abgesehen wird. In der Folge wird das Fallmaterial quantitativ maßgeblich von den Aussprüchen einiger weniger NKSen dominiert. Das ist ungünstig, da meines Erachtens eine kohärente und wirklich belastbare Entscheidungspraxis nur entstehen kann, wenn eine repräsentative Auswahl an NKSen an dieser Entstehung beteiligt war. Für die Wahl der Auswertungskriterien bedeutet die Verzerrung des Fallmaterials, dass die Kriterien so gewählt sein müssen, dass sie die Einbeziehung der Aussprüche möglichst vieler NKSen erlauben. Zudem sollten möglichst viele Aussprüche des Investitionsausschusses einbezogen werden. Da der Investitionsausschuss im Konsens entscheidet (Art. 6 Abs. 1 OECD-Ü), sind seine Aussprüche auf alle Teilnehmerstaaten zurückzuführen. Spezialfragen, zu denen nur die Aussprüche einiger weniger NKSen vorliegen, verbieten sich demgegenüber.

Zweitens: Nicht alle Aussprüche einer NKS eignen sich für die Entstehung einer kohärenten Entscheidungspraxis. In Kapitel 12 werde ich mich ausführlich mit ihren Entstehungsvoraussetzungen befassen. Eine Erkenntnis wird sein, dass NKSen eine erkennbare Subsumtionsleistung auf Grundlage einer belastbaren Begründung erbringen müssen. Insofern zeigt sich ein Gefälle zwischen den verschiedenen Etappen eines spA-Verfahrens: Während die erste Evaluierung eine klare Subsumtionsleistung verlangt, ist dies bei der nachfolgenden Verfahrensetappe nicht gesichert. Bei der Wahl der Auswertungskriterien war deshalb darauf zu achten, dass sie möglichst Fragen betreffen, die im Rahmen der ersten Evaluierung zu beantworten sind.

105 Kaufmann, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), 40 ans des lignes directrices (2018), 175 (177). Zu parallelen Zuständigkeiten mehreren NKSen siehe Kapitel 6 A., zu *forum shopping* siehe ausführlich: Kapitel 13 B. VI. 5. b).

Die Auswertungskriterien für die Dimension der Präzisierung mussten demnach erlauben, einen größtmöglichen Fallkorpus einzubeziehen, und zugleich ein Mindestmaß an Subsumtionsleistung sichern. Die Wahl konnte deshalb nur auf die Untersuchung einer Auswahl der insgesamt sechs Annahmeveraussetzungen fallen. Diese Voraussetzungen, die funktional Zulässigkeitsvoraussetzungen entsprechen, sind von jeder NKS in jeder ersten Evaluierung und damit auch jedem Verfahren zu prüfen.¹⁰⁶ Ich habe die folgenden beiden Annahmeveraussetzungen ausgewählt:

- Die Wahl fiel erstens auf die **MNU-Eigenschaft** des Beschwerdegegners: Ein spA-Verfahren kann nur gegen ein MNU (nicht aber ein nationales Unternehmen) betrieben werden; nur MNUs fallen in den persönlichen Anwendungsbereich der Leitsätze.¹⁰⁷ Hier vereinigen sich eine Annahmeveraussetzung und eine materielle Frage (MNU-Definition in Ls. I-4 Leitsätze 2023). Zugleich ist die Definition eines MNUs eine seit Anbeginn umstrittene Frage.¹⁰⁸ Sie hat den Investitionsausschuss seit den 1970er Jahren mehrfach beschäftigt, sodass auch seine Aussprüche einbezogen werden konnten. Da sie mit der Frage der MNU-Eigenschaft verwandt sind, werde ich ergänzend einen Blick auf die Leitsätze I-3 S. 2 (Anwendungsbereich der Leitsätze), I-5 (nationale Unternehmen) und I-6 (kleine und mittlere Unternehmen) Leitsätze 2023 werfen. In einem iterativ-nachschärfenden Prozess und auf Basis des Wortlauts dieser Vorschriften habe ich hieraus spezifischere Einzelfragen und -themen entwickelt, auf die ich die Ausspruchtexte (erneut) untersucht habe. Für Ls. I-4 Leitsätze 2023 (Definition eines MNUs) habe ich beispielsweise auf Basis des Ls. I-4 S. 6 Leitsätze 2023 die nachgeschärfte Einzelfrage nach der Behandlung von Staatsunternehmen und in einer weiteren Nachschärfung die Frage der Behandlung von staatlichen Einrichtungen der finanziellen Außenwirtschaftsförderung untersucht.
- Die Wahl fiel zweitens auf die Annahmeveraussetzung eines **Beitrags zu den Zwecken und zur Effektivität** der Leitsätze (*purposes and effectiveness of the Guidelines*).¹⁰⁹ Anders als bei den anderen Annahmeveraussetzungen bietet der Wortlaut der einschlägigen Regelungen so gut wie keinen Anhaltspunkt für ihre Bedeutung. Diese Annahmeveraussetzung ist nicht weiter spezifiziert wie auch äußerst deutungsoffen und deshalb

106 Sie sind in UmVerf-Ko 2023, Rn. 33 Punkte 1 bis 6 aufgelistet.

107 UmVerf-Ko 2023, Rn. 33 Punkt 3.

108 OECD Observer Nr. 82 (Juli 1976), 9 (13).

109 UmVerf-Ko 2023, Rn. 33 Punkt 6.

in besonderem Maße einer Ausformung und Konkretisierung durch das Fallmaterial der NKSen und des Investitionsausschusses zugänglich. Zudem gehört sie zu den Annahmeveraussetzungen, an denen die Annahme einer Beschwerde am häufigsten scheitert.¹¹⁰ Die anderen vier Annahmeveraussetzungen sind zudem wesentlich simpler und bieten kaum Stoff, der auf die Entstehung einer kohärenten Entscheidungspraxis hin analysiert werden könnte.¹¹¹ Die iterativ-nachscharfende Formulierung spezifischer Auswertungskriterien verlangte hier vor allem die Bildung von Fallgruppen und Unterfallgruppen. So habe ich in der Fallgruppe der nutzlosen Beschwerden beispielsweise die Unterfallgruppen der Vorbefassung, der gegenstandslosen Beschwerden und der zurückgenommenen Beschwerden untersucht.

Die von mir ausgewählten Annahmeveraussetzungen betreffen zudem die beiden grundlegendsten Fragen der Leitsätze und ihrer Umsetzungsverfahren: Die MNU-Definition beantwortet die Frage nach dem persönlichen Anwendungsbereich der Leitsätze und damit die Frage, an wen sich die Erwartungen der Leitsätze richten. Die zweite Annahmeveraussetzung verlangt ein Bekenntnis der NKSen zu den Zielen eines spA-Verfahrens: Betrachtet man den Umgang der NKSen mit dieser Annahmeveraussetzung, kann man ein ungefiltertes Verständnis davon gewinnen, welche realweltlichen Wirkungen NKSen in spA-Verfahren überhaupt anstreben.

Auf Basis dieser Auswertung haben sich die Fälle mancher NKSen sämtlich als irrelevant erwiesen (Israel, Mexiko, Portugal, Spanien, Tschechien). Mit Ausnahme eines Falles der schwedischen NKS¹¹² haben sich ebenfalls alle Fälle als irrelevant erwiesen, die nur auf NKS-Webseiten aufgelistet, nicht aber in die OECD-Falldatenbank eingetragen waren. Von den 28 bis zu den maßgeblichen Stichtagen nur in spanischer Sprache verfügbaren Fällen deutete die summarische Relevanzprüfung in vier Verfahren auf einen relevanten Fall hin.¹¹³ Insgesamt zitiert diese Arbeit 339 Aussprüche von NKSen (siehe das entsprechende Verzeichnis zu Beginn dieser

110 So eine Auswertung der OECD für die Jahre 2000 bis 2018: *OECD*, Initial Assessment Guide (2019), S. 15 f. Im Jahr 2023 war sie der häufigste Grund für die Ablehnung der Beschwerde, im Jahr 2024 war sie gleichplatziert mit der mangelnden Schlüssigkeit und Substantiierung der häufigste Grund für die Ablehnung der Beschwerde (*OECD*, Annual Report 2024: Data Annex (2025), S. 9).

111 Eine Ausnahme bildet allenfalls die Annahmeveraussetzung, die sich mit Verfahrenshindernissen befasst (UmVerf-Ko 2023, Rn. 33 Punkt 5).

112 Es handelt sich um: OECD:SE-NCP:2023:SE-#-IA.

113 Es handelt sich um: OECD:CL-NCP:2013:CL-6-IA; OECD:CO-NCP:2021:CO-6-IA; OECD:CL-NCP:2023:CL-23-IA; OECD:CL-NCP:2023:CL-30-IA.

Arbeit). Dabei ist zu bedenken, dass zu einem Fall mehrere Aussprüche (erste Evaluierung, Abschlusserklärung, Wiedervorlagebericht) ergangen sein können.

D. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Die Leitsätze bilden ein autonomes Regelungsregime mit eigenen Logiken, Normenhierarchien, Anwendungsanforderungen und Ansätzen eigener dogmatischer Figuren.¹¹⁴ Die den Leitsätzen eigene Terminologie macht das besonders augenfällig.¹¹⁵ In dieser Arbeit nehme ich die Perspektive der Leitsätze ein und folge ihren idiosynkratischen Begrifflichkeiten und Konzepten, die nicht zwingend eine Entsprechung in anderen Sollensordnungen kennen. Das System der Leitsätze legt eigenständig fest, welche Bedeutung Leitsätze-externe Normen innerhalb des Systems der Leitsätze entfalten dürfen, isoliert sich aber nicht von ihnen. Im Gegenteil zeigen sich die Leitsätze insbesondere offen für die Interaktion mit anderen unverbindlichen Standards verantwortungsvoller Unternehmensführung und teilweise auch mit dem Völkerrecht.¹¹⁶ Außerdem können, worauf im Zusammenhang mit der Interaktion zwischen Leitsätzen und Rechtsordnung zurückzukommen sein wird,¹¹⁷ andere Sollensordnungen ihrerseits festlegen, welche Rolle die Leitsätze in ihrer Ordnung einnehmen dürfen. Beispielsweise werde ich einen ausführlicheren Blick auf ausgewählte Regelwerke des Unionsrechts und ihre Rezeption der Leitsätze werfen. Allerdings

114 Backer, Melb JIL 10 (2009), 258 (284) hielt schon im Jahr 2009 fest, dass die Leitsätze „[...] are beginning to serve as the focal point for the construction of an autonomous transnational governance system [...]. Indeed, that transnational system is acquiring its own unique qualities that distinguish it from both the municipal and international law systems from which it draws.“ Aufgreifend: Spießhofer, Unternehmerische Verantwortung (2017), S. 204. In einem anderen Zusammenhang aufgreifend: Morochovič/Reimers, in: Krisch (Hrsg.), *Entangled Legalities Beyond the State* (2021), 318 (322); vgl. auch Santner, *Geo. Wash. Int'l L. Rev.* 43 (2011), 375 (387): Die Leitsätze würden innerhalb ihres eigenen Bezugsrahmens agieren („operate within their own reference“).

115 Näher: Glossar (Tabelle 2).

116 Ausführlich: Morochovič/Reimers, in: Krisch (Hrsg.), *Entangled Legalities Beyond the State* (2021), 318 (318 ff.). So ist das Korruptionskapitel der Leitsätze im Einklang mit einschlägigen Verträgen und Empfehlungen der OECD zu lesen (Ls-Ko 2023, Rn. 86) und verweist das Menschenrechtskapitel auf Arbeiten der VN und der ILO und auf Menschenrechtspakete (Ls- Ko 2023, Rn. 41, 44).

117 Näher: Kapitel II.

sind die Leitsätze autonom vom innerstaatlichen Recht auszulegen und anzuwenden (Ls. I-2 Leitsätze 2023).¹¹⁸ Das innerstaatliche Recht (einschließlich des EU-Rechts) bleibt in der vorliegenden Arbeit deshalb grundsätzlich ausgeblendet. Aus forschungsökonomischen Gründen könnte ohnehin kein Überblick über die Rechtsordnungen der über 50 Teilnehmerstaaten gegeben werden. Als völkerrechtliche Arbeit klammert die vorliegende Arbeit zudem internationalprivatrechtliche Fragen aus.

Die Wurzeln der Instrumente aus dem Universum der Leitsätze und ihrer Umsetzungsverfahren liegen jedoch im Völkerrecht, da es sich um zwischenstaatlich oder von einer internationalen Organisation generierte Normen handelt.¹¹⁹ Um die Eigenheiten der Leitsätze und ihrer Umsetzungsverfahren verstehen und angemessen reflektieren zu können,¹²⁰ ist deshalb trotz der Autonomie der Leitsätze eine Bezugnahme auf das Völkerrecht als Vergleichspunkt und Projektionsfläche notwendig. Für die Beantwortung der Frage, welche der Instrumente aus dem Universum der Leitsätze Teil der Völkerrechtsordnung sind, sind völkerrechtliche Ausführungen ohnehin unumgänglich.

E. Gang der Untersuchung

Der Gang der Untersuchung folgt dem Konzept der Erhärtung. Diese Arbeit gliedert sich in sechs Teile. Auf einen einleitenden Teil A folgt ein Teil B, in dem ich das Konzept der Erhärtung vorstellen werde. Die zur Untersuchung der Erhärtung herangezogenen drei Dimensionen werde ich jeweils in den Teilen C, D und E untersuchen. Es folgt mit Teil F ein Schluss. Jeder dieser sechs Teile besteht aus einem oder mehreren Kapiteln.

Die zu **Teil A** gehörenden Kapitel dienen der Grundlegung; sie geben einen ersten Einblick in das Funktionieren des Systems der Leitsätze und ihrer Umsetzungsverfahren. Im Anschluss an diese Einleitung (Kapitel 1) werde ich die Leitsätze und weitere Instrumente aus ihrem Universum (Kapitel 2) sowie wichtige Institutionen und Akteure (Kapitel 3) vorstellen. **Teil B** ist dem Konzept der Erhärtung gewidmet. Da weiches und hartes Recht (bzw. weiche und harte Normen) Ausgangs- bzw. Endpunkt einer

118 Näher: Kapitel 2 C. III.

119 Von wenigen Ausnahmen (wie beispielsweise die jeweiligen Mandate der NKSen (OECD, Structures and Activities Guide (2019), S. 6 f.)) abgesehen, liegen grundsätzlich keine innerstaatlichen Akte vor.

120 Vgl. Peters, ZaöRV 67 (2007), 721 (756, 761).

Erhärtung sind, werde ich in Kapitel 4 darlegen, was unter diesen Begriffen verstanden werden kann. Erst im Anschluss, in Kapitel 5, kann ich erläutern, warum ich mich für die drei Dimensionen der Nachverfolgung, der Teilhabe an der Rechtsordnung und der Präzisierung zur Beobachtung von Erhärtungserscheinungen entschieden habe. Beginnend mit **Teil C** werde ich diese Erhärtungserscheinungen erfassen und beschreiben. Für die Dimension der Nachverfolgung sind zunächst in den Kapiteln 6 und 7 die in ihren Einzelheiten wenig bekannten Verfahren vor den NKSen und dem Investitionsausschuss darzustellen. Darauf aufbauend sind in Kapitel 8 die Ziele dieser Verfahren zu ergründen. In Kapitel 9 werde ich die Verfahren vor den NKSen und dem Investitionsausschuss mit herkömmlichen völkerrechtlichen Nachverfolgungsmechanismen vergleichen. **Teil D** betrachtet die Erhärtung durch Teilhabe an der Rechtsordnung: In Kapitel 10 werde ich die zahlreichen Instrumente aus dem Universum der Leitsätze darauf untersuchen, ob sie Teil der Rechtsordnung sind. Kapitel 11 beleuchtet die Interaktionen der Leitsätze mit der Rechtsordnung, befasst sich also beispielsweise mit der Einbeziehung der Leitsätze in Investitionsabkommen oder das EU-Recht. Mit **Teil E** schließt sich der Schwerpunkt der Arbeit, die Erfassung der Erhärtungserscheinungen in der Dimension der Präzisierung, an. Zunächst werde ich untersuchen, ob die Umsetzungsverfahren der Leitsätze überhaupt fähig sind, eine kohärente Entscheidungspraxis mit präzisierender Wirkung entstehen zu lassen (Kapitel 12). Da dies grundsätzlich zu bejahen ist, werde ich daran anknüpfend das Fallmaterial darauf untersuchen, ob es in Bezug auf die beiden hierfür als Untersuchungsgegenstand ausgewählten Annahmenvoraussetzungen¹²¹ tatsächlich eine kohärente Entscheidungspraxis hervorgebracht hat. Dazu werde ich in Kapitel 13 das Fallmaterial zur Annahmenvoraussetzung eines Beitrags zu den Zwecken und zur Effektivität der Leitsätze untersuchen. Bevor ich in Kapitel 15 das Fallmaterial in Bezug auf die Annahmenvoraussetzung der MNU-Eigenschaft auswerten kann, ist in Kapitel 14 ein kurzer Überblick über den wirtschaftswissenschaftlichen und völkerrechtlichen Umgang mit MNUs zu geben. In **Teil F** folgt ein Schlusskapitel mit einem Gesamtfazit (Kapitel 16).

121 Vgl. im vorliegenden Kapitel weiter oben unter C.

F. Glossar

Seit Jahrzehnten hebt das Schrifttum das idiosynkratische Vokabular der Leitsätze und ihrer Umsetzungsverfahren hervor.¹²² Die farblos-neutralen Begrifflichkeiten bleiben bewusst vage und vermeiden Anklänge an etablierte Streitbeilegungsverfahren, insbesondere (schieds-)gerichtliche und (schieds-)gerichtsähnliche Verfahren.¹²³ Bei den einschlägigen Regelungen war man außerdem sehr darum bemüht, auch solche Assoziationen zu vermeiden, die die unverbindliche Natur der Leitsätze in Frage stellen könnten.¹²⁴ Der Investitionsausschuss legt die Leitsätze nicht aus, sondern stellt sie klar.¹²⁵ NKSen verhandeln keine „Fälle“ (*cases*), sondern gem. Art. I-C-*Chapeau* Verfahrensregelungen 2023 „spezifische Angelegenheiten“ (*specific instances*).¹²⁶ Das Streitbeilegungsforum ist eine „Nationale Kontaktstelle“ (*National Contact Point*) und kein Gericht (*tribunal*). Die Leitsätze können in der offiziellen Diktion nicht „verletzt“ (*breached*),¹²⁷ sondern nur „missachtet“ (*not observed*) werden (vgl. Ls. I-1 ff. Leitsätze 2023, vgl. Art. I-C-4 lit. c) Verfahrensregelungen 2023).¹²⁸

Die Folge sind wenig aussagekräftige Bezeichnungen, die ohne Kenntnisse der Leitsätze und ihrer Umsetzungsverfahren kaum nachvollzogen werden können. Allein deshalb erscheint es mir gerechtfertigt, diese Arbeit um ein Glossar in Tabelle 2 zu ergänzen. Ich habe mich in dieser Arbeit

122 Seidl-Hohenveldern, RdC 163 (1979), 169 (208); Kauzlarich, American University Law Review 30 (1981), 1009 (1016, Fn. 32); Wallace, MNE and Legal Control (2002), S. 1094; Gillard u. a., Scope and application of 'business relationships' in the financial sector (2014), S. 2.

123 Blanpain, in: Horn (Hrsg.), Legal Problems of Codes of Conduct (1980), 145 (148 f.); Kauzlarich, American University Law Review 30 (1981), 1009 (1016, Fn. 32); Wallace, MNE and Legal Control (2002), S. 1094; Davarnejad, Journal of Dispute Resolution 2011, 351 (363).

124 Fatouros, in: Dominicé u. a. (Hrsg.), FS Lalive (1993), 231 (235); Gillard u. a., Scope and application of 'business relationships' in the financial sector (2014), S. 2.

125 Seidl-Hohenveldern, RdC 163 (1979), 169 (208); Blanpain, in: Horn (Hrsg.), Legal Problems of Codes of Conduct (1980), 145 (149); Kauzlarich, American University Law Review 30 (1981), 1009 (1016, Fn. 32); Wallace, MNE and Legal Control (2002), S. 1094. Mittlerweile heißt es allerdings in Art. II-2 lit. c) Verfahrensregelungen 2023: *The Committee will „consider issuing a clarification of the interpretation of the Guidelines“.*

126 Schekulin, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), 40 ans des lignes directrices (2018), 25 (27); vgl. Svoboda, European YbIEL 11 (2020), 31 (33).

127 Gillard u. a., Scope and application of 'business relationships' in the financial sector (2014), S. 2.

128 OECD, The NCPs from 2000 to 2015 (2016), S. 9.

bemüht, den umständlichen Duktus der OECD größtenteils (wenngleich nicht durchgängig)¹²⁹ beizubehalten, da sich auf diese Weise die sprachliche Gratwanderung der OECD leicht vor Augen führen lässt.

Tabelle 2: Glossar

Begriff oder Abkürzung ¹³⁰	Definition oder Erörterung
Abschlussserklärung, Abschlussbericht, abschließende Stellungnahme (<i>final statement, communiqué final</i>)	Der das spA-Verfahren beschließende Ausspruch einer NKS (Art. I-C-4- <i>Chapeau</i> Verfahrensregelungen 2023) Kann Ablehnung der Beschwerde, Bericht über die Einigung, Empfehlungen und Feststellungen enthalten. (Bis 2023: Unterscheidung zwischen (<i>final</i>) <i>statement</i> und (<i>final</i>) <i>report</i>) ¹³¹
Absprache (<i>coordination</i>)	Der ersten Evaluierung vorgeschaltetes Verfahren zur Auflösung von Zuständigkeitskonflikten zwischen verschiedenen NKSen (Art. I-C-1 Verfahrensregelungen 2023)
Annahmeveraussetzungen ¹³² (<i>kein feststehender Begriff</i>)	Damit eine Beschwerde zur vertieften Prüfung angenommen werden kann, müssen sechs Annahmeveraussetzungen vorliegen. ¹³³ Sie entsprechen funktional Zulässigkeitsvoraussetzungen.
Ausspruch (<i>kein feststehender Begriff</i>)	Hier gewählter (bewusst neutraler) Oberbegriff für erste Evaluierungen, Abschlussserklärungen und Wiedervorlageberichte (auf Ebene der NKSen) und für Antworten in Rügeverfahren und Klarstellungen (auf Ebene des Investitionsausschusses)
Beachtung und Missachtung bzw. Einhaltung und Nicht-Einhaltung der Leitsätze (<i>(non-)observance of the Guidelines, (non-)respect des Principes directeurs</i>)	Ein unternehmerisches Verhalten, das mit den Prinzipien und Standards der Leitsätze (nicht) übereinstimmt (vgl. insbesondere Ls. I-1 ff. Leitsätze 2023). ¹³⁴
Beschwerdeführer ¹³⁵ (<i>uneinheitliche Begrifflichkeit; vornehmlich: notifier oder</i>	Die ein spA-Verfahren initiiierende Person.

129 Einige NKSen weichen ebenfalls hiervon ab.

130 Die hier gewählten Bezeichnungen berücksichtigen die Übersetzungen der offiziellen (aber nicht authentischen) deutschen Übersetzung der Leitsätze zwar, weichen aber erforderlichenfalls ab.

131 Art. I-C-3 lit. a) bis c) Verfahrensanleitung 2011.

132 Begriff von der deutschen NKS übernommen: *Deutsche NKS*, Verfahrensleitfaden (2024), Rn. 38 ff.

133 Die Annahmeveraussetzungen sind in UmVerf-Ko 2023, Rn. 33 aufgeführt.

134 OECD, The NCPs from 2000 to 2015 (2016), S. 9.

135 Beispielsweise: OECD:AT-NCP:2017:AT-5-FS, S. 11 f.; OECD:DE-NCP:2020:DE-27-FU, Rn. 4.

Begriff oder Abkürzung	Definition oder Erörterung
<i>complainant</i> , ¹³⁶ aber auch <i>sub-mitter</i> ¹³⁷ oder auf Französisch <i>plaignant</i> ¹³⁸)	
Beschwerdegegner ¹³⁹ (<i>uneinheitliche Begrifflichkeiten</i> ; wird beispielsweise als <i>enterprise</i> ¹⁴⁰ oder <i>company</i> ¹⁴¹ bezeichnet)	Die Person, gegen die ein spA-Verfahren betrieben wird. Es muss sich zwingend um ein MNU handeln. ¹⁴²
CIME	<i>Committee on International Investment and Multinational Enterprises</i> Einer der Vorläufer des 2004 gegründeten Investitionsausschusses ¹⁴³
Einführung (<i>preface, préface</i>)	Dem Haupttext der Leitsätze vorangestellter Textteil, in dem Erwägungsgründe ¹⁴⁴ der Teilnehmerstaaten aufgeführt werden (Art. IV Abs. 1 MNU-Erklärung) ¹⁴⁵ . Die Einführung hat Präambelersatz-Funktion und ist im Rahmen einer teleologischen Auslegung zu beachten. ¹⁴⁶
Empfehlung (<i>recommendation, recommandation</i>)	Möglicher Ausgang eines spA-Verfahrens. Von der OECD beschrieben als Handlungsvorschläge an die Verfahrensparteien zur Lösung der Streitfragen, insbesondere Handlungsvorschlä-

136 Vgl. OECD, Annual Report 2012 (2012), S. 55. Siehe beispielsweise OECD:UK-NCP:2021:UK-55-FS, Rn. 10 und OECD:NO-NCP:2023:NO-16-FS, S. 2 ff. (*complainant*) oder OECD:CA-NCP:2023:CA-25-IA, Rn. 1 ff. und OECD:PL-NCP:2024:PL-7-FS, S. 1 ff. (*notifier*). Unterscheidung zwischen *notifier* (bezogen auf Rechtsanwälte als Mandatar) und *complainants* (bezogen auf Mandanten) bei: OECD:AU-NCP:2022:AU-26-IA, Rn. 8.

137 Beispielsweise: OECD:NL-NCP:2023:NL-43-FS, S. 4; OECD:US-NCP:2023:US-56-IA, S. 3 ff.

138 Beispielsweise: OECD:MA-NCP:2020:MA-4-FS, S. 1 ff.; OECD:FR-NCP:2022:FR-36-FS, S. 3.

139 Beispielsweise: OECD:AT-NCP:2017:AT-5-FS, S. 4; OECD:DE-NCP:2020:DE-27-FU, Rn. 7 f.

140 Beispielsweise: OECD:AU-NCP:2022:AU-26-IA, Rn. 10.

141 Beispielsweise: OECD:NO-NCP:2023:NO-16-FS, S. 3; OECD:PL-NCP:2024:PL-7-FS, S. 1.

142 UmVerf-Ko 2023, Rn. 33 Punkt 3; näher: Kapitel 6 B. I. 2.

143 OECD Dok. C(2017)52, Rn. 1.

144 Die englische (*considerations and understandings*) und französische (*des considérations et des précisions*) Fassung weichen leicht voneinander ab.

145 „Declaration on International Investment and Multinational Enterprises“ (*Erklärung zu internationalen Investitionen und multinationalen Unternehmen, MNU-Erklärung*), 21. Juni 1976, zuletzt geändert: 27. Oktober 2023. Verfügbar unter: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0144> (zuletzt abgerufen am 29. Dezember 2025).

146 Huarte Melgar u. a., The 2011 Update of the OECD Guidelines (2011), S. 31.

Begriff oder Abkürzung	Definition oder Erörterung
	ge an das MNU zur Beachtung der Leitsätze. ¹⁴⁷ Empfehlungen werden gem. Art. I-C-4 lit. b), c) Verfahrensregelungen 2023 von einer NKS an die Verfahrensparteien gerichtet.
Entität (<i>entity, entité</i>)	Baustein eines MNUs
Erste Evaluierung (<i>initial assessment, évaluation initiale</i>)	Erste Verfahrensetappe eines spA-Verfahrens (Art. I-C-2 Verfahrensregelungen 2023), die funktional einer Zulässigkeitsprüfung entspricht. In der ersten Evaluierung werden die Annahmeveraussetzungen geprüft, um zu entscheiden, ob die Beschwerde zur vertieften Prüfung (der zweiten Verfahrensetappe) angenommen werden kann. ¹⁴⁸
Feststellung ¹⁴⁹ (<i>determination, analyse de la conformité</i> ¹⁵⁰)	Aussage einer NKS, ob ein Unternehmen die Leitsätze beachtet hat (vgl. Art. I-C-4 lit. c) Verfahrensregelungen 2023). ¹⁵¹
Institutionelle Interessenträger (<i>institutional stakeholders</i> , ¹⁵² <i>parties prenantes institutionnelles</i> ¹⁵³)	Oberbegriff für TUAC, BIAC und OECD Watch. Die institutionellen Interessenträger genießen Sonderrechte bei der Überarbeitung und Umsetzung der Leitsätze (vgl. Kapitel 3 A. III.). BIAC und TUAC (nicht aber OECD Watch) werden von der OECD auch als Beratungsorgane (<i>advisory bodies, organes consultatifs</i>) legaldefiniert (Art. II-2 RatsE-Leitsätze 2023).
Investitionsausschuss (<i>Investment Committee, Comité de l'investissement</i>)	Nebenorgan des Rates der OECD, das auf OECD-Ebene für die Umsetzung der Leitsätze zuständig ist (Art. II-1 ff. RatsE-Leitsätze 2023), aber auch Aufgaben jenseits der Leitsätze

147 OECD, Recommendations and Determinations Guide (2019), S. 5: „[...] suggested actions the parties are encouraged to take in order to resolve the issues; and in particular, suggested actions that the enterprise in question is encouraged to take in order to observe the Guidelines“.

148 UmVerf-Ko 2023, Rn. 33.

149 Vgl. Deutsche NKS, Verfahrensleitfaden (2024), Rn. 69.

150 Die offiziellen Regelungen kennen den Begriff „*determination*“ nicht. In Art. I-C-4 lit. c) Verfahrensregelungen 2023 heißt es: „[...] the NCP may [...] set out its views [...] on whether the enterprise observed the Guidelines.“ (Textauszeichnung des Originals entfernt). Der Begriff „*determination*“ ist in der Forschung und in den Handreichungen der OECD (OECD, Recommendations and Determinations Guide (2019); OECD, Annual Report 2024: Data Annex (2025), Rn. 16) aber geläufig. Ein französisches Äquivalent hat sich noch nicht mit derselben Verbreitung etabliert. Auf ihrer Webseite spricht die FR-NKS von „*analyse de la conformité*“ (vgl. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-international/pcn-france/l-ocde-et-les-pcn> (zuletzt abgerufen am: 29. Dezember 2025)).

151 OECD, Recommendations and Determinations Guide (2019), S. 6: „[...] statements by NCPs setting out their views on whether the company observed the Guidelines“.

152 Siehe für diesen Sprachgebrauch beispielsweise: OECD, Stocktaking Report (2022), S. 13; OECD, Annual Report 2022 (2023), S. 52; OECD, OECD Guidelines for Multinational Enterprises (2023), S. 3.

153 OCDE, Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (2023), S. 3.

Begriff oder Abkürzung	Definition oder Erörterung
	hat. ¹⁵⁴ Kernaufgabe ist die Überwachung der NKSen (näher: Kapitel 3 A. und C.).
Klarstellung (<i>clarification</i>)	Ausspruch des Investitionsausschusses im Klarstellungsverfahren (Art. II-2 lit. c) Verfahrensregelungen 2023); autoritative Auslegung der Leitsätze (näher: Kapitel 7 B., Kapitel 10 C. II.)
Nationale Kontaktstelle (NKS) (<i>National Contact Point (NCP), Point de contact national (PCN)</i>)	Instanz auf Ebene der Teilnehmerstaaten. Eine NKS hat mit der Öffentlichkeitsarbeit für die Leitsätze und dem Betreiben von spA-Verfahren zwei Kernaufgaben (Art. I-1 S. 2 lit. a) und b) RatsE-Leitsätze 2023).
RBC	Siehe verantwortungsvolle Unternehmensführung
RBC-Belange (<i>RBC issues</i> , ¹⁵⁵ <i>problématiques/enjeux CRE</i> ¹⁵⁶)	RBC-Belange sind die von den Leitsätzen geschützten Belange, also Belange der Offenlegung von Informationen durch Unternehmen (Kapitel III), Menschenrechte (Kapitel IV), Arbeitsrechte (Kapitel V), Umweltbelange (Kapitel VI), Korruptionsbekämpfung (Kapitel VII), Verbraucherinteressen (Kapitel VIII), Wissenschaftsbelange (Kapitel IX), Belange des Wettbewerbs (Kapitel X) und steuerrechtliche Belange (Kapitel XI). Beim engeren Verständnis der OECD werden nur diejenigen Belange erfasst, auf die das Konzept der Sorgfaltspflichten (Ls. II-A-11 ff. Leitsätze 2023) anwendbar ist; ¹⁵⁷ in diesem Fall werden die beiden letztgenannten (und praktisch kaum relevanten) Belange (Wettbewerb, Steuern) nicht erfasst. ¹⁵⁸
Regelungen der Umsetzungsverfahren (<i>implementation procedures</i>) ¹⁵⁹	Oberbegriff für RatsE-Leitsätze, Verfahrensregelungen und Kommentierungen der Umsetzungsverfahren ¹⁶⁰
spA-Verfahren	Verfahren in einer spezifischen Angelegenheit (siehe dort)
Schlussfolgerungsverbot (<i>kein feststehender Begriff</i>)	Das auf Art. 3 S. 2 RatsE-Leitsätze 1976 zurückgehende und heute in Art. II-4 S. 3 RatsE-Leitsätze 2023 enthaltene Verbot für den Investitionsausschuss Schlussfolgerungen zum Verhalten einzelner Unternehmen zu treffen. Das Schlussfolgerungs-

154 OECD, Mandate of the Investment Committee (2018).

155 OECD, RBC Due Diligence Guide (2018), S. 10, 15.

156 OCDE, Guide CRE sur le devoir de diligence (2018), S. 11, 17.

157 OECD, RBC Due Diligence Guide (2018), S. 10, 15.

158 Ls-Ko 2023, Rn. 18; auf das Wissenschaftskapitel sind Sorgfaltspflichten erst seit der 2023er Überarbeitung anwendbar (vgl. Ls-Ko 2011, Rn. 14).

159 OECD, The NCPs from 2000 to 2015 (2016), S. 9: Auch wenn die OECD nur von *implementation procedures* und nicht von *rules of the implementation procedures* spricht, halte ich es für geboten, zwischen den Vorschriften, denen diese Verfahren folgen, und den Verfahren an sich zu unterscheiden.

160 OECD, The NCPs from 2000 to 2015 (2016), S. 9.

Begriff oder Abkürzung	Definition oder Erörterung
	verbot wurde ¹⁶¹ und wird ¹⁶² als Verbot gelesen, als gerichtliche oder gerichtsähnliche Instanz zu agieren.
Spezifische Angelegenheit (spA) (<i>specific instance, circonstance spécifique</i>)	Fälle einer behaupteten Missachtung der Leitsätze, die vor eine NKS gebracht werden. ¹⁶³
(aufgetretene, aufgeworfene) Streitfragen, Probleme (<i>issues</i> (<i>raised</i>), <i>problèmes</i> (<i>soulevés</i> bzw. <i>survenants</i>))	Keine gefestigte Definition; weitere Forschung notwendig. Gesicherte Kernbedeutung des Begriffs: Durch den Beschwerdeführer behaupteter Verstoß gegen die Leitsätze, ¹⁶⁴ „Anschuldigung“ im Lichte der Leitsätze. ¹⁶⁵ Ich würde unter Streitfragen allgemeiner das Begehren des Beschwerdeführers und die von ihm benannte normative Grundlage in den Leitsätzen verstehen. ¹⁶⁶ Wahrscheinlich kein Begriffsbestandteil ist der Lebenssachverhalt, der der Beschwerde zugrunde liegt. Die Streitfrage ist beispielsweise relevant für Bestimmung der Zuständigkeit einer NKS. ¹⁶⁷
Teilnehmerstaaten (<i>adherents, adhérents</i>)	Teilnehmerstaaten sind die 52 Staaten, die sich zur MNU-Erklärung und damit den Leitsätzen und den anderen Instrumenten aus dem Universum der Leitsätze bekannt bzw. (im Falle der rechtsverbindlichen Instrumente) verpflichtet haben. Der Kreis der Teilnehmerstaaten ist vom Kreis der 38 OECD-Mitgliedsstaaten (<i>members, membres</i>) zu unterscheiden. Alle Mitgliedsstaaten der OECD sind Teilnehmerstaaten, aber nicht alle Teilnehmerstaaten sind OECD-Mitgliedsstaaten. ¹⁶⁸
Universum der Leitsätze (<i>kein feststehender Begriff</i>)	Oberbegriff für sämtliche Instrumente, die mit den Leitsätzen in Verbindung stehen. Hierher gehören die MNU-Erklärung, die Leitsätze, die Kommentierungen der Leitsätze, die Rege-

161 OECD, MNE-Declaration Review (1979), Rn. 84; *Vogelaar*, OECD Observer Nr. 86 (Mai 1977), 7 (7).

162 Vgl. UmVerf-Ko 2023, Rn. 57.

163 OECD, The NCPs from 2000 to 2015 (2016), S. 9: „*situations of alleged non-observance of the Guidelines brought to NCPs*“; vgl. *Svoboda*, European YbIEL 11 (2020), 31 (33).

164 *Belgische NKS*, Règlement d'ordre intérieur (2021), Anhang 2, S. 1 und 2 („*présumée violation*“); *Schweizer NKS*, Verfahrensanleitung (2024), S. 3; OECD/NL-NCP:2019:NL-33-IA, S. 4: „*violation of the Guidelines*“.

165 OECD, Coordination Guide (2019), S. 6: „*allegations*“.

166 Ob man nicht nur eine Missachtung der Leitsätze, sondern auch das Begehren des Beschwerdeführers unter den Begriff der Streitfrage fasst, hängt davon ab, wie sehr man das spA-Verfahren als Abhilfeverfahren sieht (siehe dazu Kapitel 9 A. IV.). Verneint man jegliche Gemeinsamkeit mit einem Abhilfeverfahren, kommt es nicht auf das Begehren des Beschwerdeführers an.

167 UmVerf-Ko 2023, Rn. 29 ff.

168 Siehe für die Liste der Teilnehmerstaaten: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0144#adherents> (zuletzt abgerufen am: 29. Dezember 2025).

Begriff oder Abkürzung	Definition oder Erörterung
	lungen der Umsetzungsverfahren, Sorgfaltspflichtleitfäden für MNUen, Handreichungen für NKSen und weitere offizielle und offiziöse Instrumente.
Umsetzungsverfahren (<i>implementation procedures, procédures de mise en œuvre</i>)	Die Verfahren vor NKSen (spA-Verfahren, Beantwortung von Anfragen; dazu: Kapitel 6) und vor dem Investitionsausschuss (Rügeverfahren, Klarstellungsverfahren, Pflichtverletzungsverfahren, Assistenzanfrage; dazu: Kapitel 7). Bei einem weiten Begriffsverständnis können sämtliche in der RatsE-Leitsätze und den Verfahrensregelungen vorgesehenen Maßnahmen zu den Umsetzungsverfahren gezählt werden (etwa auch der Austausch zwischen Investitionsausschuss und Nicht-Teilnehmerstaaten (Art. II-3 RatsE-Leitsätze 2023) oder die Verfahren zur gegenseitigen Begutachtung der NKSen (Art. I-5 RatsE-Leitsätze 2023)).
Verantwortungsvolle Unternehmensführung (<i>Responsible Business Conduct (RBC) conduite responsable des entreprises (CRE)</i>)	OECD-spezifischer Alternativbegriff zum Begriff der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (<i>corporate social responsibility, CSR</i>). ¹⁶⁹ Meines Erachtens sollte verantwortungsvolle Unternehmensführung als ein durch die Standards der Leitsätze operationalisierbar verdichtetes CSR-Konzept begriffen werden. ¹⁷⁰
Vertiefte Prüfung (<i>further examination, examen approfondi</i>)	Zweite und wichtigste Verfahrensetappe eines spA-Verfahrens (Art. I-C-3 und I-C-4 Verfahrensregelungen 2023), in der eine NKS den Parteien ihre Vermittlungsdienste anbietet und die Beschwerde gegebenenfalls inhaltlich würdigt. Entspricht funktional einer Begründetheitsprüfung (<i>merits</i>).
Vorausschauende Vorgehensweise (freie Übersetzung von: <i>proactive agenda agenda proactif</i> , Begriff aufgegeben) ¹⁷¹	In Art. II-7 RatsE-Leitsätze 2023 enthaltener Auftrag an den Investitionsausschuss, sich vorausschauend in Zusammenarbeit mit NKSen und (institutionellen) Interessenträgern um die Beachtung der Leitsätze zu bemühen, indem Unternehmen bei der Erkennung und Bewältigung produkt-, branchen- oder regionsspezifischer Risiken für RBC-Belange geholfen wird. ¹⁷² Die vorausschauende Vorgehensweise ist als präventives Gegenstück zu spA-Verfahren konzipiert: Unternehmen soll, bevor es zu einem spA-Verfahren oder einer Missachtung der

169 EU Dok. SWD(2019) 143 final, S. 3. Für die EU-Kommission sind die Begriffe CSR und RBC austauschbar (EU Dok. SWD(2019) 143 final, Fn. 1 auf S. 2). Auch Spießhofer, Unternehmerische Verantwortung (2017), S. 184 setzt CSR und RBC weitestgehend gleich.

170 Vgl. EU Dok. SWD(2019) 143 final, S. 3 inklusive Fn. 6.

171 Art. II-8 RatsE-Leitsätze 2011 bezieht sich explizit auf eine „proactive agenda“, Art. II-7 RatsE-Leitsätze 2023 hingegen nicht mehr; zu Beweggründen vgl. OECD, Stocktaking Report (2022), S. 23.

172 OECD, The NCPs from 2000 to 2015 (2016), S. 9: „[...] refers to work aimed at helping enterprises to identify and respond to risks of adverse impacts associated with particular products, regions, sectors or industries and to contribute to sustainable development through multi-stakeholder engagement.“

Begriff oder Abkürzung	Definition oder Erörterung
	Leitsätze kommt, bei der Beachtung der Leitsätze geholfen werden. ¹⁷³ Prominentes Ergebnis der vorausschauenden Vorgehensweise sind die praxisnahen Sorgfaltspflichtleitfäden. ¹⁷⁴
Wiedervorlage (<i>follow up, suivi</i>)	Dritte Verfahrensetappe eines spA-Verfahrens (Art. I-C-5 Verfahrensregelungen 2023), in der die NKS mit etwas zeitlichem Abstand die Umsetzung ihrer Empfehlungen oder einer Einigung der Parteien (sofern vorhanden) prüft.
WPRBC (<i>Working Party on Responsible Business Conduct, Groupe de travail sur la conduite responsable des entreprises</i>)	Für die Leitsätze zuständiges Nebenorgan des Investitionsausschusses, das ihn in seiner Leitsätze-bezogenen Arbeit unterstützt (Art. II-1 S. 2 RatsE-Leitsätze 2023, Art. II-1 ff. Verfahrensregelungen 2023; näher: Kapitel 3 A. II.).

173 OECD, Annual Report 2013 (2013), S. 108, 116 f.

174 OECD, Stocktaking Report (2022), S. 23.

Kapitel 2 Die Leitsätze

Das vorliegende Kapitel soll Grundlagenwissen zu den Leitsätzen vermitteln, das für das Verständnis der nachfolgenden Kapitel unabdingbar ist. Ich werde dazu die textliche und inhaltliche Entwicklung der Leitsätze (A.) und ihre komplexe Regelungstechnik vorstellen (B.) und auf wichtige Aspekte ihre Auslegung und Anwendung betreffend eingehen (C.). Das Kapitel schließt mit einem Fazit (D.).

A. Textliche und inhaltliche Entwicklung der Leitsätze

Zur Entwicklung der Leitsätze seien zunächst die wichtigsten Eckdaten vorgestellt: Die Entscheidung, die Leitsätze zu erarbeiten, wurde von der OECD Ende 1974 gefällt.¹⁷⁵ Im Januar 1975 gründete die OECD einen eigenen Fachausschuss namens CIME (*Committee on International Investment and Multinational Enterprises*) zur Erarbeitung der Leitsätze.¹⁷⁶ Erste Vorsitzende CIMEs war die Deutsche *Helga Steeg*; *Theo Vogelaar* leitete die redaktionelle Arbeit an den Leitsätzen.¹⁷⁷ Im Juni 1976 wurden die Leitsätze als Anhang der MNU-Erklärung verabschiedet.¹⁷⁸ Die OECD betraute CIME daraufhin mit den Umsetzungsverfahren der Leitsätze.¹⁷⁹ Anschließend wurden die Leitsätze in den Jahren 1979, 1984, 1991, 2000, 2011 und 2023 überarbeitet. Die ersten drei Überarbeitungen wurden jeweils durch einen Bericht begleitet, der die wichtigsten Entwicklungen der vergangenen Be-

175 *Blanpain*, OECD Guidelines Experience 1976–1979 (1979), S. 31; *Vogelaar*, in: Horn (Hrsg.), Legal Problems of Codes of Conduct (1980), 127 (131 f.).

176 OECD Dok. DAF/IME(98)15, Rn. II; *Blanpain*, OECD Guidelines Experience 1976–1979 (1979), S. 31 f.

177 OECD Observer Nr. 74 (März 1975), 14 (15); *Vogelaar*, in: Horn (Hrsg.), Legal Problems of Codes of Conduct (1980), 127 (132).

178 „Declaration on International Investment and Multinational Enterprises“ (*Erklärung zu internationalen Investitionen und multinationalen Unternehmen*, MNU-Erklärung), 21. Juni 1976, zuletzt geändert: 27. Oktober 2023. Verfügbar unter: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0144> (zuletzt abgerufen am 31. Dezember 2025).

179 *Blanpain*, OECD Guidelines Experience 1976–1979 (1979), S. 34; vgl. Art. 1 ff. Rats-Leitsätze 1976.

richtsperiode zu den Leitsätzen darstellte.¹⁸⁰ Zusätzlich wurde 1982 ein Zwischenbericht veröffentlicht.¹⁸¹ Für die späteren Überarbeitungen (2000, 2011 und 2023) wurde jeweils kein eigenständiger und umfassender Bericht erstellt.¹⁸²

Mit ihrem Alter von 50 Jahren sind die Leitsätze Teil einer debattenreichen Geschichte. Auf die Dynamik der 1970er und früheren 1980er Jahre folgte eine Zeit, in der die Rolle des MNUs aus dem Fokus der Öffentlichkeit geriet (I.). Sie rückte die Leitsätze in Richtung der Irrelevanz. *Schekulin* spricht von einem „Tal der Tränen“ und „Nahtoderlebnis“.¹⁸³ Erst im Jahr 2000 sollten die Leitsätze wiederbelebt werden (II.).

I. 1976–2000

In ihrer Anfangszeit sind die Leitsätze in erster Linie als Gegenentwurf zu den Forderungen von Entwicklungsstaaten zu verstehen (siehe bereits den Prolog). Man kann sie insofern mit der „Charta der Wirtschaftlichen Rechte und Pflichten von Staaten“ (*Charter of Economic Rights and Duties of States*, CERDS) kontrastieren.¹⁸⁴ Diese Charta postulierte beispielsweise die ständige Souveränität eines Staats über seine natürlichen Ressourcen (Art. 2 Abs. 1 CERDS) und ein Verbot für MNUen, sich in die internen Angelegenheiten ihres Gaststaats einzumischen (Art. 2 Abs. 2 lit. b) CERDS). Das wohl wichtigste von CERDS behauptete Recht der Gaststaaten fand sich in Art. 2 Abs. 2 lit. c). Dieser Artikel regelte das Recht zur Enteignung von MNUen, wobei er – mangels Bezugnahme auf völkerrechtliche Standards – die Frage der Entschädigung in das Ermessen des enteignenden

180 OECD, MNE-Declaration Review (1979); OECD, MNE-Declaration Review (1984); OECD, MNE-Declaration Review (1992). Diese Berichte sind teilweise schwer zugänglich. Eine (von mir nicht zitierte) Alternativfundstelle für den 1979er Bericht findet sich in den *International Legal Materials*: OECD, ILM 18 (1979), 986 (986 ff.).

181 OECD, MNE-Declaration Mid-Term Report (1982).

182 Der 2023er Überarbeitung ging aber eine Bestandsaufnahme voraus: OECD, Stock-taking Report (2022).

183 *Schekulin*, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), 40 ans des lignes directrices (2018), 25 (27).

184 VN Dok. A/RES/3281(XXIX). Die CERDS ist nur eine von mehreren Resolutionen, die im Rahmen der Resolution zu einer neuen Weltwirtschaftsordnung (*New International Economic Order* – NIEO, VN Dok. A/RES/3201 (S-VI)) angenommen wurde (*Salomon*, ICLQ 62 (2013), 31 (37)).

Staates (und seiner Gerichte) legte.¹⁸⁵ In den Leitsätzen hingegen wurde das Recht zur Enteignung unter die Bedingung einer Entschädigung auf Basis des Völkerrechts gestellt.¹⁸⁶ Aus dem an die MNUen gerichteten Verbot jeglichen Eingreifens („*shall not intervene*“) in die Politik des Gaststaats des Art. 2 Abs. 2 lit. b) CERDS wurde das Verbot *ungebührlicher* Einmischung („*improper involvement*“).¹⁸⁷ Während die MNU-Erklärung,¹⁸⁸ in die die Leitsätze bis heute eingebettet sind, eine Garantie zur Inländerbehandlung enthielt und enthält,¹⁸⁹ fehlte eine solche Garantie in CERDS.¹⁹⁰

Heutzutage können die Charta und insbesondere ihr Enteignungsartikel als allenfalls in Randbereichen wirkmächtiges Aufbäumen der Entwicklungsstaaten betrachtet werden, das sich nicht gegen den Widerstand der Industriestaaten durchsetzen konnte.¹⁹¹ Die Charta war dabei nicht der einzige Vorstoß der Entwicklungsstaaten. Über die Charta hinaus wurden insbesondere internationale Verhaltenskodizes für MNUen verhandelt.¹⁹² Neben den letztlich gescheiterten Verhandlungen im Rahmen der VN¹⁹³ sind insbesondere die Bemühungen der Internationalen Arbeitsorganisation (*In-*

185 Meagher, *International Redistribution of Wealth and Power* (1979), S. 53; Boon, CERDS, MPEPIL (2013), Rn. 5.

186 Das ergibt sich aus dem Verweis (Ls. 7 und *Having Regard*-Passage der Einleitung Leitsätze 1976) der Leitsätze auf die Pflichten der Staaten unter dem Völkerrecht. Die Gewährung einer Entschädigung stand außerdem unter dem Vorbehalt der Garantie der Inländerbehandlung; eine Entschädigung für ein MNU musste demnach der Entschädigung für ein nationales Unternehmen entsprechen. Siehe: Horn, *RabelsZ* 44 (1980), 423 (438). Unter den OECD-Staaten bestand Einigkeit über die Modalitäten einer Entschädigung bei einer Enteignung (*Fatouros*, *The OECD Guidelines in a Globalising World* (1999), Rn. 8). Insofern ist zu bedenken, dass die Leitsätze damals nur auf dem Gebiet der OECD-Staaten galten (Ls. 6 der Einleitung der Leitsätze 1976). Zu den Voraussetzungen einer Entschädigung unter dem Völkerrecht siehe: Dolzer u. a., *Principles of International Investment Law* (2022), S. 182 ff.

187 Ls. 9 des Grundsatzkapitels der Leitsätze 1976.

188 Für eine Fundstelle siehe Fußnote 178.

189 Die Garantie der Inländerbehandlung ist heute in Art. V der MNU-Erklärung 2023 festgeschrieben.

190 Broches, in: Bardonnnet (Hrsg.), *The Peaceful Settlement of International Disputes in Europe: Future Prospects* (1991), 93 (Fn. 13 auf S. 99).

191 Boon, CERDS, MPEPIL (2013), Rn. 10 ff.; Salomon, *ICLQ* 62 (2013), 31 (37 f., 40 f.).

192 Seidl-Hohenveldern, *RdC* 163 (1979), 169 (178 ff.); *Fatouros*, *The OECD Guidelines in a Globalising World* (1999), Rn. 6; Salomon, *ICLQ* 62 (2013), 31 (37).

193 Ausführlich: *Hamdani/Ruffing*, in: Deva/Bilchitz (Hrsg.), *Building a Treaty on Business and Human Rights* (2017), 27 (32 ff.).

ternational Labour Organization, ILO) zu nennen, die in der noch heute bedeutsamen dreigliedrigen ILO-MNU-Erklärung¹⁹⁴ mündeten.

Entscheidend ist, dass es für die Industriestaaten bei der Regulierung der Aktivitäten von MNUen nicht, wie für die Entwicklungsstaaten, um einen existenziellen Abwehrkampf ging, sondern darum, einzelne Regelungslücken zu schließen.¹⁹⁵ Die Regulierung von MNUen wurde primär unter dem Blickwinkel der Auslandsinvestitionen betrachtet: Sie sollte auf Bedenken der Öffentlichkeit eingehen und dadurch das Klima für Auslandsinvestitionen verbessern.¹⁹⁶ Statt, wie die Initiativen der Entwicklungsstaaten, von der Perspektive schutzbedürftiger Staaten gegenüber übermächtigen MNUen auszugehen, setzen die Leitsätze den Staat als den mächtigeren Akteur voraus und streben lediglich eine Nachjustierung des Verhältnisses beider Akteure an.¹⁹⁷

Auf die Phase größter Aufmerksamkeit für das Verhalten von MNUen in den 1970er Jahren folgte bis in die 1990er Jahre eine Phase des Desinteresses.¹⁹⁸ Dieses Desinteresse zeigte sich auch in den Leitsätzen: Nach ihrer erstmaligen Verabschiedung im Jahre 1976 erlebten die Leitsätze über mehrere Jahrzehnte hinweg nur sehr geringe textliche Veränderungen. Die ersten drei Überprüfungen der Leitsätze folgten dem Leitgedanken der Stabilität.¹⁹⁹ Diese Stabilität sollte die Befolgung der Leitsätze durch Unternehmen erleichtern, weil sich Unternehmen so nicht auf neue Anforderungen einstellen mussten.²⁰⁰ Änderungen wurden erst dann vorgenommen, wenn sie tatsächlich notwendig waren, um auf neue Situationen zu reagieren.²⁰¹

194 ILO, Tripartite MNE Declaration (2022).

195 Vgl. Ls. 6 der Einleitung der Leitsätze 1976: „These guidelines [...] take into account the problems which can arise because of the international structure of these enterprises [...]“.

196 Ls. 2 der Einleitung der Leitsätze 1976; Friedrich, International Environmental “Soft Law” (2013), S. 108.

197 Fatouros, The OECD Guidelines in a Globalising World (1999), Rn. 17.

198 Vgl. Rubin, AUILR 10 (1995), 1275 (1276): „the fire has gone out of this controversy“; vgl. Zerk, Multinationals and CSR (2006), S. 14 f.

199 OECD, MNE-Declaration Review (1979), Rn. 7, 24; OECD, MNE-Declaration Review (1984), Rn. 10 f.; OECD, MNE-Declaration Review (1992), S. 37.

200 OECD, MNE-Declaration Review (1979), Rn. 7, 24; OECD, MNE-Declaration Review (1992), S. 37; Fatouros, in: Dominicé u. a. (Hrsg.), FS Lalive (1993), 231 (236); Acconci, JWIT 2001, 123 (128); vgl. BIACs Stellungnahme zur 1979er Überprüfung, zitiert nach: Blanpain, OECD Guidelines Experience 1976–1979 (1979), S. 239 f.

201 OECD Dok. DAFE/IME(98)15, Rn. 43; vgl. OECD, MNE-Declaration Review (1992), S. 38.

Im Jahr 1979 erfolgte nur eine einzige Änderung der Leitsätze,²⁰² die eine Klarstellung des Ausschusses zum Verbot des grenzüberschreitenden Einsatzes von Streikbrechern kodifizierte.²⁰³ Die 1984er Überprüfung führte zu noch geringeren Änderungen. Im Grundsatzkapitel wurden drei Worte ergänzt und Unternehmen so angehalten, auch Verbraucherinteressen zu berücksichtigen.²⁰⁴ Eine etwas größere textliche Überarbeitung fand im Jahr 1991 statt. Als Reaktion auf ein gewachsenes öffentliches Bewusstsein wurde ein Kapitel zum Umweltschutz in die Leitsätze aufgenommen.²⁰⁵

Dieses jahrzehntelange Desinteresse lässt sich unter Verweis auf mehrere Umstände erklären. Mit der Akzeptanz starker Investitionsschutznormen und einer liberalen Weltwirtschaftsordnung durch Entwicklungsstaaten, einer Schuldenkrise in Entwicklungsstaaten und dem Aufkommen der Globalisierung hatten sich die Prioritäten der Staaten verschoben.²⁰⁶ Manche Schwellenländer waren nun selbst Heimatstaaten von MNUen geworden.²⁰⁷ MNUen wurden nicht mehr als Agenten ihres Heimatstaates (und insbesondere der USA) wahrgenommen.²⁰⁸ Aus als ausländisch empfundenen, hierarchisch-monolithisch verfassten Strukturen waren diffusere, fein austarierte Netzwerkstrukturen geworden, die stärker mit der Wirtschaft des Gaststaats verflochten waren.²⁰⁹ Entwicklungsstaaten sahen in ausländischen Investitionen keine imperialistische Ausbeutung mehr, sondern einen Weg zu wirtschaftlicher Entwicklung und sorgten sich darum,

202 OECD, MNE-Declaration Review (1979), Rn. 7, 70.

203 *Blanpain*, OECD Guidelines Experience 1976–1979 (1979), S. 227; *Vogelaar*, in: Horn (Hrsg.), Legal Problems of Codes of Conduct (1980), 127 (138); vgl. OECD, MNE-Declaration Review (1979), Rn. 70.

204 OECD, MNE-Declaration Review (1984), Rn. 56; *Rojot*, BJIR 23 (1985), 379 (393 f.); *Foort*, Rg 25 (2017), 195 (201).

205 OECD, MNE-Declaration Review (1992), S. 38, 52 f.

206 *Steeg*, ZGR 14 (1985), 1 (14 f.); *Rubin*, AUILR 10 (1995), 1275 (1276 f.); *Fatouros*, The OECD Guidelines in a Globalising World (1999), Rn. 10 ff.; *Zerk*, Multinationals and CSR (2006), S. 12–15; *Hamdani/Ruffing*, in: Deva/Bilchitz (Hrsg.), Building a Treaty on Business and Human Rights (2017), 27 (34 f.); *Muchlinski*, Multinational Enterprises (2021), S. 87 f.

207 *Steeg*, ZGR 14 (1985), 1 (15); *Weiss*, in: Forsythe (Hrsg.), The UN in the World Political Economy (1989), 86 (90); *Acconci*, JWIT 2001, 123 (129); *Zerk*, Multinationals and CSR (2006), S. 13.

208 *Fatouros*, The OECD Guidelines in a Globalising World (1999), Rn. 12; *Acconci*, JWIT 2001, 123 (129); *Zerk*, Multinationals and CSR (2006), S. 13.

209 *Tapiola*, in: OECD (Hrsg.), FDI, Development and Corporate Responsibility (2000), 57 (59 f.); *Murray*, Industrial Law Journal 30 (2001), 255 (265); *Ratner*, Yale LJ 111 (2001), 443 (459).

ein möglichst attraktiver Investitionsstandort zu werden.²¹⁰ Das Anwerben ausländischer Direktinvestitionen setzte einen Unterbietungswettbewerb zwischen Staaten um möglichst niedrige Regulierungsstandards in Gang.²¹¹ Für Entwicklungsstaaten waren niedrige Standards nun Wettbewerbsvorteile.²¹² Die Aufgabe, Verhaltenskodizes zu entwickeln, wurde im Geiste der Selbstregulierung verstärkt den Unternehmen selbst sowie Nichtregierungsorganisationen überlassen.²¹³

II. Seit 2000

Mitte-Ende der 1990er Jahre endete diese Phase des Desinteresses.²¹⁴ Die Diskurse um *Corporate Social Responsibility* (gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen, CSR) moderner Art²¹⁵ und *Business and Human Rights* (Wirtschaft und Menschenrechte, BHR) entstanden.²¹⁶ Aus der sehr staatenzentrierten ersten Debattengeneration der 1970er Jahre war eine Diskussion geworden, die sich nicht mehr darauf fokussierte, wie MNUen und ihre Aktivitäten den Staat betreffen, sondern wie sie sich auf Individuen und den Planeten auswirkten: Es ging nunmehr weniger um die Daseinsberechtigung von MNUen und einer liberalen Wirtschaftsordnung, sondern mehr um die Sozial- und Umweltverträglichkeit unternehmerischer Aktivitäten.²¹⁷ Dank einer breiteren Medienöffentlichkeit und der weltwei-

210 Weiss, in: Forsythe (Hrsg.), *The UN in the World Political Economy* (1989), 86 (89); Ratner, *Yale LJ* III (2001), 443 (458); Hamdani/Ruffing, in: Deva/Bilchitz (Hrsg.), *Building a Treaty on Business and Human Rights* (2017), 27 (34).

211 Ratner, *Yale LJ* III (2001), 443 (460); Hamdani/Ruffing, in: Deva/Bilchitz (Hrsg.), *Building a Treaty on Business and Human Rights* (2017), 27 (34).

212 Tapiola, *The Teeth of the ILO* (2018), S. 20. Der auf diese Geisteshaltung reagierende Ls. I-7 Leitsätze 2023 hat in WTO Dok. WT/MIN(96)/DEC, Rn. 4 einen Vorläufer.

213 Kolk/van Tulder, *TNC* 14–3 (2005), 1 (5 ff.); Friedrich, *Codes of Conduct*, MPEPIL (2010), Rn. 10; Hamdani/Ruffing, in: Deva/Bilchitz (Hrsg.), *Building a Treaty on Business and Human Rights* (2017), 27 (38).

214 Vgl. Zerk, *Multinationals and CSR* (2006), S. 14 f.

215 Ausführlich zum CSR-Begriff und seiner Entwicklung: Spießhofer, *Unternehmerische Verantwortung* (2017), S. 25 ff.; Davarnejad, *Menschenrechtsverantwortung von MNUen und CSR* (2020), S. 102 ff.

216 Kell/Ruggie, *Transnational Corporations* 8–3 (1999), 101 (108 f.); Zerk, *Multinationals and CSR* (2006), S. 17 ff.; Enneking/Veldman, *Erasmus Law Review* 12 (2019), 1 (2); Davarnejad, *Menschenrechtsverantwortung von MNUen und CSR* (2020), S. 105.

217 Tapiola, in: OECD (Hrsg.), *FDI, Development and Corporate Responsibility* (2000), 57 (60); Schmalenbach, *AVR* 39 (2001), 57 (80); Acconci, *JWIT* 2001, 123

ten Vernetzung der Zivilgesellschaft über das Internet wurde das Verhalten von MNUen und seine Auswirkung auf Mensch und Umwelt verstärkt beobachtet.²¹⁸

Die Wirkmacht der Nichtregierungsorganisationen zeigte sich insbesondere im Scheitern der Verhandlungen um ein multilaterales Investitionsabkommen im Jahr 1998.²¹⁹ Im Vorfeld der 2000er Überarbeitung der Leitsätze hatte die OECD (und konkret auch der damals für die Leitsätze zuständige Fachausschuss CIME) daran gearbeitet, das bestehende Netzwerk bilateraler Investitionsabkommen durch ein multilaterales Abkommen (das *Multilateral Agreement on Investment*, MAI) zu ersetzen.²²⁰ Dieses Vorhaben stieß auf erheblichen und letztlich erfolgreichen zivilgesellschaftlichen Widerstand,²²¹ der das MAI als zu investorenfreundlich kritisierte.²²² Um ein Gegengewicht zu den im MAI stipulierten Investorenrechten zu bilden, wurde sogar kurzzeitig erwogen, die Leitsätze dem MAI als unverbindlichen Anhang beizugeben.²²³ Auch als Reaktion auf das Scheitern der MAI-Verhandlungen überarbeiteten die OECD und der für die Leitsätze zuständige OECD-Fachausschuss ihren Umgang mit zivilgesellschaftlichen

(130); Ratner, Yale LJ III (2001), 443 (446); Zerk, *Multinationals and CSR* (2006), S. 7, 23; Muchlinski, *Multinational Enterprises* (2021), S. 116.

Kollektivarbeitsrechtsbelange waren allerdings schon in den 1970er Jahren Diskussionsgegenstand. Für Gewerkschaften ging es in den 1970ern vor allem um das Problem, dass MNUen innerstaatlichen kollektivarbeitsrechtlichen Regelungen auswichen. Entwicklungsstaaten zeigten damals hingegen kein Interesse für Kollektivarbeitsrechtsbelange. Deshalb bildeten Gewerkschaften und Entwicklungsstaaten keine geschlossene Front gegen MNUen. Siehe: Murray, *Industrial Law Journal* 30 (2001), 255 (260 f.); Tapiola, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), *40 ans des lignes directrices* (2018), 29 (31).

218 Kell/Ruggie, *Transnational Corporations* 8–3 (1999), 101 (108); Ratner, Yale LJ III (2001), 443 (447); Zerk, *Multinationals and CSR* (2006), S. 21.

219 Acconci, JWIT 2001, 123 (123 f.); Salzman, *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), 189 (199 f., 220 ff.); Muchlinski, in: Muchlinski u. a. (Hrsg.), *Oxford Handbook Intl Investment Law* (2008), 637 (642); Carroll/Kellow, *The OECD* (2011), S. 168 ff.

220 Salzman, *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), 189 (197); Woodward, in: Mahon/McBride (Hrsg.), *OECD and Transnational Governance* (2008), 77 (83); Carroll/Kellow, *The OECD* (2011), S. 168 ff.

221 Salzman, *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), 189 (199 f.); Woodward, in: Mahon/McBride (Hrsg.), *OECD and Transnational Governance* (2008), 77 (83 f.); Carroll/Kellow, *The OECD* (2011), S. 170 ff.

222 Acconci, JWIT 2001, 123 (123 f.); Muchlinski, in: Muchlinski u. a. (Hrsg.), *Oxford Handbook Intl Investment Law* (2008), 637 (642); Woodward, in: Mahon/McBride (Hrsg.), *OECD and Transnational Governance* (2008), 77 (83).

223 OECD Dok. DAFE/IME(98)15, Rn. 19 f.; Acconci, JWIT 2001, 123 (124).

Akteuren grundlegend.²²⁴ Der Prozess der Ausarbeitung der Leitsätze wurde wesentlich inklusiver gestaltet. Bei ihrer 2000er Überarbeitung wurden Nichtregierungsorganisationen nun aktiv konsultiert und die jeweils aktuellen Entwürfe der Leitsätze zur Kommentierung ins Netz gestellt.²²⁵

Das Jahr 2000 bedeutete folglich eine revolutionäre Überarbeitung der Leitsätze und ihrer Umsetzungsverfahren.²²⁶ Dazu musste das Stabilitätsmantra aufgegeben werden.²²⁷ Mit der **2000er Überarbeitung** vollzogen die Leitsätze einen Perspektivwechsel und richteten den Blick weg von staatenzentrierten Sorgen auf die Auswirkungen der MNU-Tätigkeiten auf Individuen.²²⁸ Im Einzelnen sind stichpunktartig die folgenden Änderungen zu erwähnen:²²⁹ Mit der 2000er Überarbeitung wurde das Beschäftigungskapitel der Leitsätze, das bis dahin einen Schwerpunkt auf die Durchsetzung kollektivarbeitsrechtlicher Rechte gelegt hatte, um Verbote zu Kinder- und Zwangsarbeit ergänzt (Ls. IV-1 lit. b) und c) Leitsätze 2000).²³⁰ Das Umweltkapitel wurde grundlegend überarbeitet (Ls. V-1 ff. Leitsätze 2000). Als Zugeständnis an die Entwicklungsstaaten, die sich nun um ihre Wettbewerbsvorteile durch besonders niedrige Standards sorgten, einigte man sich auf ein Verbot, die Leitsätze für Protektionismus zu missbrauchen (Ls. I-6 Leitsätze 2000).²³¹ Erstmals enthalten war auch eine Vorschrift, die Unternehmen zur Einhaltung der Menschenrechte anhielt (Ls. II-2 Leitsätze 2000); sie war aber sehr unspezifisch gehalten. Mit den Kapi-

224 *Salzman*, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 189 (221 f.); *Woodward*, in: Mahon/McBride (Hrsg.), OECD and Transnational Governance (2008), 77 (89); *Bonucci*, Geo. Wash. Int'l L. Rev. 43 (2011), 239 (252 f.); *Carroll/Kellow*, The OECD (2011), S. 180 ff.

225 OECD Dok. C(2000)96/REV1, Rn. 4; *Salzman*, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 189 (216 f.); *Carroll/Kellow*, The OECD (2011), S. 184.

226 OECD Dok. C(2000)96/REV1, Rn. 6: „far-reaching“; *Murray*, Industrial Law Journal 30 (2001), 255 (261); *Klinkenberg*, ZVglRWiss 101 (2002), 421 (421); *Salzman*, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 189 (214): „dramatic“; *Foort*, Rg 25 (2017), 195 (203): „revolutionary“.

227 *Acconci*, JWIT 2001, 123 (136); *Foort*, Rg 25 (2017), 195 (204); vgl. OECD Dok. C(2000)96/REV1, Rn. 5.

228 *Tully*, ICLQ 50 (2001), 394 (396 f.).

229 Vergleiche für eine jeweils andere, aber ähnliche Auswahl inhaltlicher Änderungen auch: OECD Dok. C(2000)96/REV1, Rn. 6; *Tully*, ICLQ 50 (2001), 394 (396 ff.); *Acconci*, JWIT 2001, 123 (137 ff.); *Klinkenberg*, ZVglRWiss 101 (2002), 421 (424 ff.); *Weidmann*, OECD-Leitsätze und Menschenrechtsschutz (2014), S. 179 ff.; *Foort*, Rg 25 (2017), 195 (203 f.).

230 *Klinkenberg*, ZVglRWiss 101 (2002), 421 (428 f.); vgl. *Murray*, Industrial Law Journal 30 (2001), 255 (262 f.).

231 *Tully*, ICLQ 50 (2001), 394 (398); *Acconci*, JWIT 2001, 123 (139).

keln zur Korruptionsbekämpfung (Ls. VI-1 ff. Leitsätze 2000) und zum Verbraucherschutz (Ls. VII-1 ff. Leitsätze 2000) fanden schließlich zwei neue Kapitel Eingang in die Leitsätze. Entfernt wurde das Finanzierungskapitel.²³²

Auch im allgemeinen Teil der Leitsätze fanden entscheidende Weichenstellungen statt. Besonders weitreichend war die Entscheidung, den räumlichen Anwendungsbereich der Leitsätze auszudehnen: Zuvor wandten sich die Leitsätze nur an MNUen, soweit sie auf dem Gebiet eines OECD-Staats tätig wurden (Ls. 6 S.1 der Einleitung der Leitsätze 1976). Ls. I-2 Leitsätze 2000 dehnte ihn nun auf die gesamte Welt aus. Erst seit dem Jahr 2000 sind die Leitsätze also auf die Geschäftsaktivitäten eines im globalen Norden beheimateten MNU im globalen Süden anwendbar.²³³ Zudem hatte man bereits in den 1990er Jahren mit der Einbeziehung Argentiniens, Brasiliens und Chiles begonnen, den Kreis der Teilnehmerstaaten über die OECD-Staaten hinaus zu öffnen;²³⁴ die Mitgliedschaft in der OECD war keine Voraussetzung mehr für die Teilnahme an den Leitsätzen.

Die **2011er Überarbeitung** sollte die von der 2000er Überarbeitung angestoßenen Reformen durch vereinzelte Aktualisierungen und Präzisierungen lediglich fortschreiben und keine erneute umfassende Überarbeitung bedeuten.²³⁵ Die starke Einbindung OECD-externer Interessenträger wurde beibehalten.²³⁶ Für die Stellung der Menschenrechte innerhalb der Leitsätze bedeutete die 2011er Revision allerdings einen weitreichenden Wandel. Die fast beiläufige Erwähnung der unternehmerischen Pflicht, Menschenrechte zu beachten (Ls. II-2 Leitsätze 2000), wurde zu einem eigenständigen, konzeptionell ausgearbeiteten Kapitel (Ls. IV-1 ff. Leitsätze 2011) aufgewertet.²³⁷ Dieses neue Menschenrechtskapitel der Leitsätze konnte dabei die von Rug-

232 Tully, ICLQ 50 (2001), 394 (397).

233 Weidmann, OECD-Leitsätze und Menschenrechtsschutz (2014), S. 180.

234 OECD Dok. DAF/IME(98)15, Rn. 1.

235 OECD Dok. DAF/INV(2010)5/FINAL, Rn. 2; Weidmann, OECD-Leitsätze und Menschenrechtsschutz (2014), S. 187. Ausführliche Darstellung wichtiger Änderungen bei: Huarte Melgar u. a., The 2011 Update of the OECD Guidelines (2011), S. 18 ff.

236 OECD Dok. DAF/INV(2010)5/FINAL, Rn. 29 ff.; Huarte Melgar u. a., The 2011 Update of the OECD Guidelines (2011), S. 11 ff.; Liberti, Business Law International 13 (2012), 35 (35).

237 OECD Dok. DAF/INV(2010)5/FINAL, Rn. 9 ff.; Huarte Melgar u. a., The 2011 Update of the OECD Guidelines (2011), S. 36 f.; Foort, Rg 25 (2017), 195 (205); Schekulin, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), 40 ans des lignes directrices (2018), 25 (27).

gie erarbeiteten und kurz zuvor verabschiedeten VN-Leitprinzipien (Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte)²³⁸ größtenteils übernehmen.²³⁹ Das betraf insbesondere die Konzepte unternehmerischer Sorgfaltspflichten und der negativen Auswirkungen auf die von den Leitsätzen geschützten Belange, die sogar in den allgemeinen Teil der Leitsätze eingeführt und damit auch auf andere Belange jenseits der Menschenrechte ausgedehnt wurden (Ls. II-A-10 ff. Leitsätze 2011).²⁴⁰ Diese Sorgfaltspflichten sind auf fast alle Kapitel der Leitsätze anwendbar.²⁴¹ Für den Schutz der Menschenrechte vor unternehmerischem Fehlverhalten markierte 2011 also ein Jahr der Revolution.²⁴² Mit der 2011er Überarbeitung wurde der Blick noch stärker auf die Opfer unternehmerischer Tätigkeit gerichtet.²⁴³ Die Regelungen zu den Sorgfaltspflichten fordern von MNUen nämlich die Abkehr von einer Nabelschau beim Begriff des Risikos: Die Sorgfaltspflichtregelungen verlangen von Unternehmen nicht, umwelt- und sozialbezogene Einwirkungen auf sich selbst zu betrachten. Sie verlangen, die Auswirkungen unternehmerischer Tätigkeit auf die von den Leitsätzen geschützten RBC-Belange wie Menschenrechte zu berücksichtigen.²⁴⁴ Beispielsweise steht nicht die Frage, wie der Klimawandel das Geschäftsmodell eines Unternehmens bedroht, sondern die Frage, wie das Geschäftsmodell eines Unternehmens das Klima bedroht, im Vordergrund.

Die **2023er Überarbeitung** war weitaus weniger ambitioniert. Die Teilnehmerstaaten hatten sich eine gezielte Aktualisierung (*targeted update*) zum Ziel gesetzt, die eine umfassende Überarbeitung der Leitsätze oder eine vollständige Umformulierung bestehender Kapitel ausschloss.²⁴⁵ Zu

238 OHCHR, UN Guiding Principles (2011).

239 Vgl. Ls-Ko 2011, Rn. 36; *Liberti*, Business Law International 13 (2012), 35 (37); *Schekulin*, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), 40 ans des lignes directrices (2018), 25 (27).

240 Ls-Ko 2011, Rn. 14; *Liberti*, Business Law International 13 (2012), 35 (39); *Weidmann*, OECD-Leitsätze und Menschenrechtsschutz (2014), S. 192 ff.; vgl. *Foort*, Rg 25 (2017), 195 (205 f.).

241 Im Jahr 2011 waren noch drei Kapitel hiervon ausgenommen (Ls-Ko 2011, Rn. 14), seit dem Jahr 2023 sind es nur noch zwei Kapitel (Wettbewerb und Steuern, Ls-Ko 2023, Rn. 18).

242 *Backer*, in: Mulder u. a. (Hrsg.), *Liber Amicorum Nieuwenkamp* (2018), 43 (44).

243 *Kaufmann*, in: Mulder u. a. (Hrsg.), *Liber Amicorum Nieuwenkamp* (2018), 29 (30); *Svoboda*, European YbIEL 11 (2020), 31 (33); vgl. *Weidmann*, OECD-Leitsätze und Menschenrechtsschutz (2014), S. 192.

244 Ls-Ko 2011, Rn. 14; Ls-Ko 2023, Rn. 16; *Kaufmann*, in: Mulder u. a. (Hrsg.), *Liber Amicorum Nieuwenkamp* (2018), 29 (30).

245 OECD Dok. DAF/INV/RBC/RD(2023)1, Rn. 2.

den größten Neuerungen zählte insbesondere die Aufnahme klimaschutzbezogener Vorgaben in das Umweltkapitel (Ls. VI-*Chapeau* lit. a) Leitsätze 2023)²⁴⁶ und die Neubearbeitung des Technologie- und Wissenschaftskapitels (Ls. IX-1 ff. Leitsätze 2023). Es wurde nun um Themen wie den Umgang mit Daten (Ls. IX-6 Leitsätze 2023) angereichert. Zu weniger beachteten Neuerungen zählten die Aufnahme des Tierwohls (*animal welfare*) in die von den Leitsätzen geschützten Belange²⁴⁷ und die Kodifizierung einiger konstitutiver Merkmale von MNUen, wie sie sich im Fallmaterial der NKSen herausgebildet hatten (Ls. I-4 S. 2 Leitsätze 2023).²⁴⁸

Diese inhaltlichen Überarbeitungen der Leitsätze unterstreichen einen weiteren Aspekt: Die Leitsätze erfassen die gesamte Bandbreite verantwortungsvoller Unternehmensführung. Im Gegensatz zu anderen Instrumenten beschränken sie sich nicht nur auf Standards zu Menschenrechten oder Arbeitsrechten, sondern beziehen auch die Belange Offenlegung, Umwelt, Korruption, Verbraucherschutz, Wissenschaft und Technologie, Wettbewerb und Steuern mit ein. Das erste Kapitel und größtenteils²⁴⁹ auch das zweite Kapitel der Leitsätze fungieren als allgemeiner Teil der Leitsätze. Dieser umfassende Ansatz setzt ein deutliches Zeichen gegen die Fragmentierung des Diskurses zu unternehmerischer Verantwortung.²⁵⁰ Er bildet ein Gegengewicht zur (meines Erachtens) problematischen Verengung der aktuellen wissenschaftlichen Debatte auf BHR und Klimaschutz. Während der von den VN geprägte BHR-Diskurs seinen primären regulatorischen Ausdruck in den VN-Leitprinzipien findet,²⁵¹ ist das gegenüber dem BHR-Konzept umfassendere Konzept der **verantwortungsvollen Un-**

246 Zu einer vertieften Analyse der vorherigen Rechtslage: OECD:AU-NCP:2020:AU-16-IA, Rn. 44 ff.

247 Ls-Ko 2023, Rn. 85. Es ist allerdings irritierend, dass das Tierwohl nur in den Kommentierungen der Leitsätze, nicht aber im Hauptteil der Leitsätze Erwähnung findet. Allerdings lässt sich das Tierwohl als Belang auffassen, der vor negativen Umweltauswirkungen zu schützen ist. Die Liste dieser Auswirkungen in Ls. VI-*Chapeau* lit. a) bis f) Leitsätze 2023 ist nicht abschließend und Vorarbeiten der 2023er Überarbeitung bezeichnen das Tierwohl ebenfalls als möglichen Gegenstand einer negativen Umweltauswirkung (vgl. OECD, Stocktaking Report (2022), S. 7, 38).

248 Näher: Kapitel 15 D.

249 Eindeutig als allgemeiner Teil fungieren die Bestimmungen zu den Sorgfaltspflichten (Ls. II-A-II bis 15 Leitsätze 2023), da sie auf fast alle Kapitel der Leitsätze angewandt werden sollen (Ls-Ko 2023, Rn. 18).

250 Vgl. *Spießhofer*, Unternehmerische Verantwortung (2017), S. 195: Es könne Silodenken entgegengewirkt werden.

251 EU Dok. SWD(2019) 143 final, S. 3; *Enneking/Veldman*, Erasmus Law Review 12 (2019), 1 (2).

Unternehmensführung (*responsible business conduct*, RBC) mit den Leitsätzen verbunden.²⁵² Das RBC-Konzept kann dabei als ein durch die Standards der Leitsätze operationalisierbar verdichtetes CSR-Konzept oder als Leitsätze-spezifisches CSR-Konzept begriffen werden.²⁵³

B. Regelungstechnik

Regelungstechnik und Konstruktion der Leitsätze sind ungewöhnlich und komplex. Die Komplexität entsteht in erster Linie dadurch, dass zahlreiche Instrumente verschiedenster Natur miteinander verwoben sind. Sie richten sich an unterschiedliche Adressaten, sind mal völkerrechtlich verbindlich und mal nicht, sind mal Akte der OECD und mal nur Akte der Teilnehmerstaaten. Sie bilden einen sogenannten Zebra-Kodex (*zebra code*), also einen Verhaltenskodex, der aus verbindlichen und unverbindlichen Instrumenten besteht.²⁵⁴ In diesem Kapitel möchte ich überblickshaft auf die Leitsätze als Anhang der MNU-Erklärung²⁵⁵ eingehen (I.) und weitere Instrumente aus dem Universum der Leitsätze vorstellen (II.).

I. Die Leitsätze als Teil der MNU-Erklärung

Grundlegend für das Verständnis der Leitsätze ist, dass sie kein eigenständiges Instrument sind. Sie sind Teil der Erklärung zu internationalen Investitionen und multinationalen Unternehmen (MNU-Erklärung). Sie werden

252 Siehe Ls. 10 der Einführung (*preface*) der Leitsätze 2023 und den Titel der Leitsätze, der seit 2023 Bezug auf RBC nimmt.

253 Vgl. EU Dok. SWD(2019) 143 final, S. 3 inklusive Fn. 6. Für die EU-Kommission sind die Begriffe CSR und RBC jedoch austauschbar (EU Dok. SWD(2019) 143 final, Fn. 1 auf S. 2). Auch *Spießhofer*, Unternehmerische Verantwortung (2017), S. 184 setzt CSR und RBC weitestgehend gleich. Die BR-NKS (*Brasilianische NKS*, Procedure Manual for Specific Instances (2024), S. 3) setzt CSR und RBC nicht gleich, weil sie ein sehr enges (meines Erachtens: zu enges) CSR-Verständnis hat: Unter CSR versteht sie vor allem Philanthropie; bei RBC gehe es hingegen um die Integration verantwortungsvoller Praktiken in interne Unternehmensabläufe und externe Beziehungen zu Geschäftspartnern.

254 *Baade*, in: Horn (Hrsg.), Legal Problems of Codes of Conduct (1980), 3 (14 f.); *Utz*, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (2006), S. 25; *Van Der Zee*, LIEI 40 (2013), 33 (38); *Davarnejad*, Menschenrechtsverantwortung von MNUen und CSR (2020), S. 259 f.

255 Für eine Fundstelle siehe bereits Fußnote 178.

in ihrem Artikel IV angesprochen und bilden ihren Anhang 1. Die MNU-Erklärung und andere OECD-Instrumente im Bereich internationaler Investitionen sind aufeinander abgestimmt.²⁵⁶ Die MNU-Erklärung ist das Rahmeninstrument all dieser Instrumente (*umbrella instrument*).²⁵⁷ Man spricht auch davon, dass die MNU-Erklärung ein **Gesamtpaket** bildet.²⁵⁸ Damit sind zwei miteinander verwandte Aspekte gemeint. Die MNU-Erklärung soll erstens den Bereich der internationalen Investitionen umfassend regeln.²⁵⁹ Deshalb enthält sie neben Regelungen zu RBC und den Leitsätzen (Art. IV und Anhang 1) Regelungen zur Inländerbehandlung (Art. V), zu widersprüchlichen Anforderungen an MNUs (Art. VI und Anhang 2), zu Anreiz- und Abwehrmaßnahmen internationaler Investitionen (Art. VII) und seit 2023 Regelungen zu drei weiteren Themenfeldern. Zweitens bedeutet die Eigenschaft der MNU-Erklärung als Gesamtpaket, dass sie inhaltlich ausgewogen ist.²⁶⁰ Im vorletzten Absatz ihrer Präambel beschreibt sie ihren Ansatz als „*a balanced framework of inter-related instruments and policy areas*“. Mit Blick auf die Leitsätze etabliert die MNU-Erklärung in diesem Sinne ein Austauschverhältnis: So richten die Teilnehmerstaaten die Erwartung an MNUs, dass diese die Leitsätze beachten mögen; im Gegenzug garantieren sie den MNUs vor allem²⁶¹ eine Inländerbehandlung.²⁶²

256 Siehe unter „*Background Information*“: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0144> (zuletzt abgerufen am 4. Januar 2026).

257 Siehe Fußnote 256.

258 *Plaine*, *International Lawyer* II (1977), 339 (345); *Kauzlarich*, *American University Law Review* 30 (1981), 1009 (1012); *Utz*, *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen* (2006), S. 24; *Weidmann*, *OECD-Leitsätze und Menschenrechtsschutz* (2014), S. 173.

259 *Steeg*, *ZGR* 14 (1985), 1 (5); vgl. *Kauzlarich*, *American University Law Review* 30 (1981), 1009 (1012); vgl. Fußnote 256.

260 *Seidl-Hohenveldern*, *RdC* 163 (1979), 169 (198 f.); *Kauzlarich*, *American University Law Review* 30 (1981), 1009 (1012); *Steeg*, *ZGR* 14 (1985), 1 (5 f.); *Fatouros*, *The OECD Guidelines in a Globalising World* (1999), Rn. 21; *Juillard*, in: Ruiz Fabri u. a. (Hrsg.), *L'effectivité des organisations internationales* (2000), 181 (184 f.).

261 Bisweilen werden auch die Themenkomplexe zu widersprüchlichen Anforderungen und zu Anreizen und Abwehrmaßnahmen in dieses Austauschverhältnis einbezogen (*Weidmann*, *OECD-Leitsätze und Menschenrechtsschutz* (2014), S. 173; *Davarnejad*, *Menschenrechtsverantwortung von MNUs und CSR* (2020), S. 158; vgl. *Fatouros*, *The OECD Guidelines in a Globalising World* (1999), Rn. 21).

262 *Plaine*, *International Lawyer* II (1977), 339 (345); *Seidl-Hohenveldern*, *RdC* 163 (1979), 169 (198 f.); *Juillard*, in: Ruiz Fabri u. a. (Hrsg.), *L'effectivité des organisations internationales* (2000), 181 (185); *Weidmann*, *OECD-Leitsätze und Menschen-*

II. Flankierende Instrumente

Die MNU-Erklärung und insbesondere die Leitsätze werden von einer Vielzahl prozessualer und materieller Instrumente begleitet.

1. Regelungen der Umsetzungsverfahren

Die Bestimmungen der MNU-Erklärung werden durch mehrere Instrumente flankiert, die verfahrensbezogene Vorgaben enthalten. Beispielsweise wird die Garantie der Inländerbehandlung (Art. V MNU-Erklärung) durch die Ratsentscheidung zur Inländerbehandlung (RatsE-Inländerbehandlung)²⁶³ ergänzt. In Art. I dieser Ratsentscheidung sind Meldepflichten der Teilnehmerstaaten für den Fall festgelegt, dass sie Maßnahmen erlassen, die vom Grundsatz der Inländerbehandlung abweichen.

Die Bestimmungen der MNU-Erklärung zu den Leitsätzen werden durch die Vorgaben der Ratsentscheidung zu den Leitsätzen (RatsE-Leitsätze)²⁶⁴ begleitet. Die RatsE-Leitsätze macht keine Vorgaben für unternehmerisches Verhalten, sondern verpflichtet Staaten beispielsweise dazu, Nationale Kontaktstellen (NKSen) einzurichten (Art. I-1), oder hält die Zuständigkeit des Investitionsausschusses für Klarstellungen zu den Leitsätzen fest (Art. II-4). Die RatsE-Leitsätze enthält ihrerseits als Anhang (Art. III-1) die sogenannten Verfahrensregelungen²⁶⁵ (*procedures*, bis 2023: Verfahrens-anleitungen (*procedural guidance*)). Diese Verfahrensregelungen sind weit- aus detaillierter und beschreiben das Verfahren vor NKSen und dem In- vestitionsausschuss ausführlicher. Die RatsE-Leitsätze und die Verfahrens-

rechtsschutz (2014), S. 173; *Davarnejad*, Menschenrechtsverantwortung von MNU- en und CSR (2020), S. 158.

263 „Decision of the Council concerning National Treatment“ (*Entscheidung des Rates betreffend Inländerbehandlung, RatsE-Inländerbehandlung*), 12. Dezember 1991, zu- letzt geändert: 10. Dezember 2020. Verfügbar unter: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0263> (zuletzt abgerufen am 4. Januar 2026).

264 „Decision of the Council on the Guidelines for Multinational Enterprises on Re- sponsible Business Conduct“ (*Entscheidung des Rates zu den Leitsätzen für multina- tionale Unternehmen zu verantwortungsvoller Unternehmensführung, RatsE-Leitsät- ze*), 27. Juni 2000, zuletzt geändert: 8. Juni 2023. Verfügbar unter: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0307> (zuletzt abgerufen am 4. Januar 2026).

265 Ich orientiere mich hier an der offiziellen (aber nicht authentischen) deutschen Übersetzung (vgl. *OECD*, OECD-Leitsätze für MNUs (2023), S. 69).

regelungen werden außerdem in den Kommentierungen der Umsetzungsverfahren (UmVerf-Ko)²⁶⁶ näher erläutert.

Auf Ebene der einzelnen NKSen und damit des innerstaatlichen Rechts werden diese internationalen Regelungen gem. Art. I-C-*Chapeau* S.2 Verfahrensregelungen 2023 durch NKS-spezifische Verfahrensleitfäden ergänzt. Sie dürfen diesen internationalen Regelungen nicht widersprechen.

2. Weitere flankierende Instrumente

Auch zum Inhalt der Leitsätze hat die OECD ergänzende Instrumente erlassen. Im Fokus stehen dabei die Vorgaben zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht (Ls. II-A-II ff. Leitsätze 2023). Hierzu gibt es eine Vielzahl an Leitfäden, die die Bestimmungen der Leitsätze praxisnah erläutern und ausfüllen.²⁶⁷ Diese Leitfäden lassen sich in sektorspezifische Sorgfaltspflichtleitfäden und einen sektorübergreifenden Sorgfaltspflichtleitfaden²⁶⁸ unterteilen. Sektorspezifische Sorgfaltspflichtleitfäden bestehen beispielsweise für die konstruktive Beteiligung von Interessenträgern im Rohstoffsektor,²⁶⁹ für institutionelle Investoren²⁷⁰ und für Konfliktmineralien²⁷¹. Neben dem sektorübergreifenden Sorgfaltspflichtleitfaden genießt der Sorgfaltspflichtleitfaden für Konfliktmineralien eine besonders große praktische Bedeutung.²⁷²

Diese Sorgfaltspflichtleitfäden werden teilweise (nicht sämtlich!) von einer auf sie bezogenen Empfehlung des OECD-Rates begleitet. So wird der sektorübergreifende Sorgfaltspflichtleitfaden ebenso von einer korrespondierenden Empfehlung²⁷³ begleitet wie der Sorgfaltspflichtleitfaden für

266 Wiedergegeben in: *OECD, OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (2023), S. 63 ff.

267 Vgl. Ls-Ko 2023, Rn. 15.

268 *OECD, RBC Due Diligence Guide* (2018).

269 *OECD, OECD Due Diligence Guidance for Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractive Sector* (2017).

270 *OECD, RBC for Institutional Investors* (2017).

271 *OECD, Due Diligence Guidance for Conflict Minerals* (2016).

272 Näher: Kapitel II C. II.

273 „Recommendation of the Council on the OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct“ (*Empfehlung des Rates zum Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolle Unternehmensführung*), 30. Mai 2018. Verfügbar unter: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0443> (zuletzt abgerufen am 4. Januar 2026).

Konfliktmineralien²⁷⁴. In diesen Empfehlungen werden die Teilnehmerstaaten regelmäßig aufgefordert, den jeweiligen Leitfaden zu bewerben und seine Nutzung durch Unternehmen aktiv zu fördern.

Jenseits dieser Sorgfaltspflichtleitfäden und darauf bezogener Empfehlungen gibt es weitere Instrumente der OECD im Bereich verantwortungsvoller Unternehmensführung. So hat sie im Dezember 2022 eine Empfehlung zur Rolle der Regierungen in diesem Bereich verabschiedet.²⁷⁵ Darin werden Staaten unter anderem aufgefordert, verantwortungsvolle Unternehmensführung im Rahmen von Handels- und Investitionsabkommen zu fördern (Art. III Abs. 2) und klare Erwartungen an Staatsunternehmen zu formulieren und veröffentlichen (Art. IV Abs. 2). Zu erwähnen ist auch die Erklärung zur Förderung und Ermöglichung verantwortungsvoller Unternehmensführung in der globalen Wirtschaft.²⁷⁶

Konkretisierungen und Erläuterungen der Leitsätze finden sich nicht nur in den Sorgfaltspflichtleitfäden. Die Leitsätze werden in sehr praxisrelevanten Kommentierungen (Ls-Ko)²⁷⁷ näher ausgeführt.

Neben diesen offiziellen Erläuterungen und Instrumenten, die unmittelbar oder mittelbar auf den Willen der Teilnehmerstaaten oder Organe der OECD zurückzuführen sind, finden sich erläuternde Dokumente offiziellen Charakters. Zu diesen Dokumenten zählen Hintergrunddokumente oder Forschungsarbeiten der OECD. Gesondert zu erwähnen sind die Handreichungen der OECD für NKSen. Diese für NKSen sehr bedeutsamen themenspezifischen Handreichungen leiten NKSen etwa zum Umgang mit

274 „Recommendation of the Council on Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas“ (*Empfehlung des Rates zum Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolle Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten*), 25. Mai 2011, zuletzt geändert: 17. Juli 2012. Verfügbar unter: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0386> (zuletzt abgerufen am 4. Januar 2026).

275 „Recommendation of the Council on the Role of Government in Promoting Responsible Business Conduct“ (*Empfehlung des Rates zur Rolle der Regierungen bei der Förderung verantwortungsvoller Unternehmensführung*), 12. Dezember 2022. Verfügbar unter: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0486> (zuletzt abgerufen am 4. Januar 2026).

276 „Declaration on Promoting and Enabling Responsible Business Conduct in the Global Economy“ (*Erklärung zur Förderung und Ermöglichung verantwortungsvoller Unternehmensführung in der globalen Wirtschaft*), 15. Februar 2023. Verfügbar unter: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0489> (zuletzt abgerufen am 4. Januar 2026).

277 Absatzweise fortlaufend durchnummeriert und kapitelweise wiedergegeben in: OECD, OECD Guidelines for Multinational Enterprises (2023).

den Rechten indigener Völker während eines Verfahrens,²⁷⁸ zur Absprache verschiedener NKSen²⁷⁹ oder zur Wahrung ihrer Unparteilichkeit²⁸⁰ an.

III. Fazit

Diese Instrumente bilden gemeinsam ein Universum an Instrumenten, das auf die MNU-Erklärung und die Leitsätze ausgerichtet ist. Die Instrumente dieses **Universums der Leitsätze** teilen gemeinsame Grundannahmen und Begrifflichkeiten. Sie beziehen sich aufeinander und folgen einer hierarchischen Ordnung. Mit absteigendem Rang nimmt ihre Präzision zu. Die eine Hälfte der Instrumente stellt materielle Standards für das Verhalten von Unternehmen auf, die andere Hälfte regelt die Umsetzung dieser Standards.

Für die vorliegende Arbeit sind nicht alle Instrumente aus dem Universum der Leitsätze gleichermaßen bedeutend. Die wichtigsten Instrumente in materieller Hinsicht sind (i) die MNU-Erklärung als umfassendes Rahmenwerk zur Regelung internationaler Investitionen und (ii) die Leitsätze als deren Anhang. In prozessualer Hinsicht sind vor allem (i) RatsE-Leitsätze und die (ii) Verfahrensregelungen als deren Anhang zu beachten.

C. Auslegungs- und anwendungsbezogene Hinweise

Im Umgang mit den Leitsätzen sind einige Besonderheiten zu beachten. Aus der Einbettung der Leitsätze in die MNU-Erklärung folgt insbesondere, dass sie unter Berücksichtigung eines investitionspolitischen Kontexts auszulegen und anzuwenden sind (I.). Der Einführung der Leitsätze lassen sich weitere auslegungsrelevante Ziele entnehmen wie insbesondere die Förderung ihrer Effektivität und gleicher Wettbewerbsbedingungen (II.). Von besonderer Bedeutung ist ferner, dass die Leitsätze grundsätzlich autonom von innerstaatlichem Recht auszulegen und anzuwenden sind (III.).

I. Investitionspolitischer Kontext

Insbesondere aus der Einbettung der Leitsätze in die MNU-Erklärung ergibt sich ihr investitionspolitischer Kontext (I.). Er ist bei ihrer Auslegung

278 OECD, Indigenous Peoples Guide (2022).

279 OECD, Coordination Guide (2019).

280 OECD, Impartiality Guide (2022).

und Anwendung zu beachten (2.). Der *investment nexus*-Test als zuvor wichtigstes Anwendungsfeld dieser investitionspolitischen Auslegung wurde mit der 2011er Überarbeitung aufgegeben (3.).

1. Grundlagen

Entstehungsgeschichtlich sind die Leitsätze in den Kontext internationaler Investitionen eingebettet. Dieser Kontext hat zwei Stoßrichtungen: Er knüpft an eine (i) Investition mit einer (ii) internationalen Dimension an. Dieser Kontext lässt sich an mehreren Stellen erkennen. Schon die innerorganisatorische Zuweisung der Verantwortung für die Leitsätze an den „Investitionsausschusses“ als den zuständigen Fachausschuss der OECD unterstreicht diesen Kontext.²⁸¹ Es gibt allerdings noch deutlichere Hinweise.

Zu ihnen zählt insbesondere die Ausgestaltung der Leitsätze als Teil der MNU-Erklärung (Art. IV).²⁸² Schon der volle Name dieser Erklärung („Erklärung zu internationalen Investitionen und multinationalen Unternehmen“) weist auf den investitionspolitischen Bezug hin. Hinzu kommt, dass die MNU-Erklärung den Rahmen einer Vielzahl investitionspolitischer Instrumente der OECD bildet (siehe: B. I.). So sollen MNUen und ausländische Direktinvestitionen auch vor übermäßigen staatlichen Eingriffen geschützt werden.²⁸³ Insbesondere geben die Teilnehmerstaaten in Art. V MNU-Erklärung gegenüber den MNUen das Versprechen der Inländerbehandlung ab. Als inhaltlich ausgewogenes Instrument stellt die Erklärung die Beachtung der Leitsätze durch Unternehmen solchen Schutzversprechen der Staaten gegenüber.²⁸⁴ Dieses Verhältnis wird bisweilen zu einem *quid pro quo*²⁸⁵ oder einem Junktim²⁸⁶ stilisiert.

Überdies gibt die Präambel der MNU-Erklärung das Ziel aus, das Klima für ausländische Direktinvestitionen zu verbessern. Die Leitsätze sind aus Sicht der MNU-Erklärung für ein gesundes Investitionsklima von großer

281 Vgl. CIME, Annual Report 2003 (2003), 21 (22).

282 CIME, Annual Report 2003 (2003), 21 (22).

283 Murray, Industrial Law Journal 30 (2001), 255 (258).

284 Siehe Fußnote 262.

285 Schekulin, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), 40 ans des lignes directrices (2018), 25 (26); Muchlinski, Multinational Enterprises (2021), S. 104.

286 Utz, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (2006), S. 24.

Bedeutung.²⁸⁷ Diese Zielsetzung ist vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte der MNU-Erklärung zu sehen: In den 1970er und 1980er Jahren bestanden große Sorgen vor Machtmissbrauch und unlauterem Geschäftsgebaren durch MNUs (siehe A. I. und den Prolog). Als Reaktion hierauf waren staatliche Eingriffe in die Wirtschaft allgegenwärtig und wurden MNUs häufig durch Staaten diskriminiert.²⁸⁸ Man folgte mit den Leitsätzen insofern dem Gedanken, dass MNUs, wenn sie sich verantwortungsvoll verhalten, Gaststaaten weniger Anlass bieten, sie zu diskriminieren oder in ihre Geschäftstätigkeit einzugreifen.²⁸⁹

Gleichwohl ist in den letzten Jahren eine inkrementelle Loslösung der Leitsätze von diesem investitionspolitischen Kontext zu beobachten. Dieser Kontext hinderte die Leitsätze mehr und mehr daran, eine Führungsrolle im Bereich verantwortungsvoller Unternehmensführung einzunehmen.²⁹⁰ Ihre Einbettung in die MNU-Erklärung erscheint heutzutage mehr als historisch zu erklärendes Relikt. Mehrere Entwicklungen unterstreichen das. Die 2011er Überarbeitung führte umfassende Regelungen zu Sorgfaltspflichten und Geschäftsbeziehungen eines MNUs ein (Ls. II-A-10 ff. Leitsätze 2011) und dehnte den Anwendungsbereich der Leitsätze damit deutlich über ausländische Direktinvestitionen hinaus aus.²⁹¹ Mit der 2023er Überarbeitung wurde die Verbesserung des Investitionsklimas als Ziel der Leitsätze aus ihrer Einführung (*preface*) gestrichen. Bis zum Jahr 2023 hatte es an prominenter Stelle geheißen, dass die Leitsätze unter anderem ein gutes Investitionsklima fördern sollten.²⁹² Nunmehr wird stattdessen die Bedeutung der Leitsätze zur Förderung des wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Fortschritts und zur Minimierung negativer Auswirkungen auf die von den Leitsätzen geschützten Belange betont.²⁹³ Der Verweis auf die Verbesserung des Klimas für ausländische Direktinvestitionen ist nur noch in der Präambel der MNU-Erklärung zu finden (vgl. Abs. 14), die allerdings ihrerseits verstärkt Bezug auf die Themen Nachhaltigkeit und verantwortungsvolle Unternehmensführung nimmt. Zudem wurden

287 OECD, MNE-Declaration Review (1992), S. 23.

288 OECD Dok. DAF/IME(98)15, Rn. 7; *Fatouros*, The OECD Guidelines in a Globalising World (1999), Rn. 8.

289 OECD, MNE-Declaration Review (1992), S. 23.

290 Vgl. *Schekulin*, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), 40 ans des lignes directrices (2018), 25 (28).

291 OECD, Stocktaking Report (2022), S. 33.

292 Ls. I S. 2 der Einführung (*preface*) der Leitsätze 2011.

293 Ls. I der Einführung (*preface*) der Leitsätze 2023.

die Leitsätze im Jahr 2023 umbenannt. Ihr vollständiger Name wurde um den Zusatz ergänzt, dass es sich um Leitsätze „zu verantwortungsvoller Unternehmensführung“ handelt.²⁹⁴

Allerdings haben sich die Leitsätze nicht vollständig von ihrem investitionspolitischen Kontext gelöst. So wurden sie, erstens, auch im Jahr 2023 nicht aus der MNU-Erklärung herausgelöst und als eigenständiges Instrument fortgeführt. Das bestätigt, wie schon bei der 2011er Überarbeitung,²⁹⁵ dass dieser Kontext nach wie vor zu beachten ist. Bereits 2011 wurde eine solche Loslösung (ergebnislos) angedacht.²⁹⁶ Zweitens ist der Investitionsausschuss weiterhin berufen, sicherzustellen, dass sich alle Elemente der MNU-Erklärung harmonisch ergänzen.²⁹⁷ Drittens finden sich in den Leitsätzen selbst investitionsschutzrechtliche Gedanken. Ls. I-5 beispielsweise verbietet die Diskriminierung multinationaler gegenüber nationalen Unternehmen. Ls. I-7 untersagt den Missbrauch der Leitsätze für protektionistische Zwecke. Besonders deutliche Hinweise enthält Ls. I-9 Leitsätze 2023.²⁹⁸ Die Teilnehmerstaaten bekennen sich darin zu drei Elementen, die aus dem Investitionsschutzrecht bekannt sind. Die Bezugnahme auf die billige Behandlung der Unternehmen (*treat enterprises equitably*), erinnert an den entsprechenden Schutzstandard (*fair and equitable treatment*)²⁹⁹ im Investitionsschutzrecht; die Behandlung im Einklang mit vertraglichen (*contractual*) Verpflichtungen ähnelt einer *umbrella clause*.³⁰⁰ Die Bezugnahme auf eine Behandlung im Einklang mit dem Völkerrecht

294 Ziel dieser Namensänderung war es, die Leitsätze mittels einer verständlicheren Sprache zugänglicher und sichtbarer zu machen (vgl. *OECD, Stocktaking Report* (2022), S. 8, 87).

295 Vgl. *Weidmann, OECD-Leitsätze und Menschenrechtsschutz* (2014), S. 189 f.

296 *OECD Dok. DAF/INV(2010)5/FINAL*, Rn. 27.

297 *UmVerf-Ko* 2023, Rn. 4: „*The Committee seeks to ensure that each element in the Declaration is respected and understood, and that they all complement and operate in harmony with each other.*“

298 Vgl. zur ähnlichen *Having Regard*-Passage der Einleitung der Leitsätze 1976: *Seidl-Hohenveldern*, RdC 163 (1979), 169 (198 f.); *Vogelaar*, in: Horn (Hrsg.), *Legal Problems of Codes of Conduct* (1980), 127 (134).

299 Siehe hierzu beispielsweise: *Dolzer u. a., Principles of International Investment Law* (2022), S. 186 ff.

300 Siehe hierzu beispielsweise: *Dolzer u. a., Principles of International Investment Law* (2022), S. 271 ff.

dürfte als Bezugnahme auf den völkergewohnheitsrechtlichen Schutz vor entschädigungsloser Enteignung zu lesen sein.³⁰¹

2. Auslegungs- und anwendungsbezogene Konsequenzen

Insgesamt besteht der investitionspolitische Kontext also weiterhin. Das ist relevant, weil er bei Anwendung und Auslegung der Leitsätze zu berücksichtigen ist.³⁰² Betroffen ist insbesondere eine systematische Auslegung der Leitsätze, wie das Fallmaterial der NKSen zeigt.³⁰³ Der investitionspolitische Bezug wurde beispielsweise in den folgenden drei Zusammenhängen zur Auslegung herangezogen. Während die ersten beiden Beispiele mehr auf die investive Stoßrichtung des investitionspolitischen Kontexts zielen, bezieht sich das dritte Beispiel mehr auf seine internationale Stoßrichtung.

- Aus dem investitionspolitischen Kontext wurde geschlussfolgert, dass eine Entität eine kommerzielle Ausrichtung haben muss, um Teil eines MNUs zu sein.³⁰⁴
- Auf Basis des investitionspolitischen Kontexts wurde die Forderung aufgestellt, dass die Leitsätze nur solche Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen erfassen, die einen Investitionsbezug (*investment nexus*) aufweisen (dazu sogleich).
- Wendet sich ein Beschwerdeführer gegen die Geschäftstätigkeit eines MNU in seinem Heimatstaat vor dessen Heimat-NKS (Beispiel: Beschwerde vor der deutschen NKS zu den Praktiken eines deutschen MNU in Deutschland), ist der investitionspolitische Kontext in die Prüfung einzustellen, ob ein solche Beschwerde annahmefähig ist. Wegen eines fehlenden internationalen Bezugs könnte es hier an der An-

301 Vergleiche hierzu bereits die Ausführungen in Fußnote 186. Der *Having Regard*-Passage der Einleitung im Jahre 1976 ähnelt Ls. I-9 Leitsätze 2023, Ls. 7 der Einleitung ähnelt Ls. I-8 Leitsätze 2023.

302 Utz, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (2006), S. 24; *Davarnejad*, Journal of Dispute Resolution 2011, 351 (358); *Davarnejad*, Menschenrechtsverantwortung von MNUen und CSR (2020), S. 155.

303 Neben den im Folgenden aufgeführten Fällen wurde auch in OECD:UK-NCP:2014:UK-41-IA, Rn. 32 explizit aber wenig nachvollziehbar mit dem investitionspolitischen Kontext argumentiert.

304 OECD:NO-NCP:2011:NO-6-IA, S. 6. Andere Kontaktstellen leiteten diese Anforderung mit anderen Argumenten her. Näher zu diesem konstitutiven Merkmal: Kapitel 15 D. II.

nahmevoraussetzung eines Beitrags zur Effektivität der Leitsätze³⁰⁵ fehlen, weil entsprechende Fragen regelmäßig auch vor einem heimischen (deutschen) Gericht geklärt werden könnten.³⁰⁶

Diese Beispiele zeigen aber zugleich, dass der investitionspolitische Kontext an Relevanz verliert. Die Anforderung der kommerziellen Ausrichtung einer Entität ist seit der 2023er Überarbeitung in Ls. I-4 S.2 Hs. 2 Var. 2 Leitsätze 2023 kodifiziert. Der *investment nexus*-Test wurde mit der 2011er Überarbeitung fallen gelassen (dazu nachfolgend unter 3.). Einzig das soeben erwähnte dritte Beispiel ist weiterhin relevant; die aus dem investitionspolitischen Kontext abgeleitete Anforderung ist allerdings sehr unkonkret.

3. Insbesondere: Investitionsbezug (*investment nexus*)

Auf die Forderung nach einem Investitionsbezug als Voraussetzung für die Anwendung der Leitsätze auf Geschäftsbeziehungen (sogenannter *investment nexus*) möchte ich näher eingehen, weil sie im Zeitraum zwischen 2000 und 2011 eine große Rolle gespielt hat. Dieser damals unter NKSen umstrittene *investment nexus*-Test war die wichtigste Ausprägung einer investitionspolitischen Auslegung der Leitsätze. Während zahlreiche Kontaktstellen die Anwendbarkeit dieses Tests bejahten,³⁰⁷ lehnte ihn die britische Kontaktstelle ab.³⁰⁸ Sogar der für die Leitsätze zuständige OECD-Fachausschuss CIME hatte im Jahr 2003 eine Verlautbarung zu diesem Test veröffentlicht.³⁰⁹ Da diese Verlautbarung jedoch äußerst unbestimmt war und zugleich den Spielraum der einzelnen Kontaktstellen in dieser

305 UmVerf-Ko 2023, Rn. 33 Punkt 6.

306 OECD:IC:2005:IC-1-CL, S. 80 ff.; aufgegriffen in OECD:IC:2024:IC-5-CL, Rn. 31 und in OECD:IC:2024:IC-7-CL, Rn. II. Näher: Kapitel 13 B. IV.

307 **AU-NKS:** OECD:AU-NCP:2006:AU-2-IA, Rn. 7 ff. **BE-NKS:** OECD:BE-NCP:2006:BE-7-IA. **DE-NKS:** OECD:DE-NCP:2003:DE-3-IA; OECD:DE-NCP:2004:DE-2-IA; OECD:DE-NCP:2005:DE-32-IA; OECD:DE-NCP:2007:DE-8-IA; OECD:DE-NCP:2008:DE-9-IA. Vorsichtiges Abrücken von diesem Erfordernis: OECD:DE-NCP:2011:DE-12-FS. **FI-NKS:** OECD:FI-NCP:2006:FI-1-IA, S. 76 f. **NL-NKS:** OECD:NL-NCP:2004:NL-7-IA; OECD:NL-NCP:2010:NL-17-FS.

308 OECD:UK-NCP:2011:UK-24-IA, Rn. 10 f.; OECD:UK-NCP:2011:UK-25-IA, Rn. 10 f.; OECD:UK-NCP:2012:UK-30-IA, Rn. 26.

309 CIME, Annual Report 2003 (2003), 21 (21 f.).

Frage betonte, konnte sie die widersprüchliche Praxis der NKSen nicht eindämmen, leistete ihr vielmehr Vorschub.³¹⁰

Inhaltlich betraf der *investment nexus*-Test die Anwendung der Leitsätze auf die Beziehung zwischen einem MNU und seinen Geschäftspartnern; MNUs waren gem. Ls. II-10 Leitsätze 2000 gehalten, ihre Geschäftspartner zu ermutigen, mit den Leitsätzen kompatible RBC-Standards einzuhalten.³¹¹ Ls. II-10 Leitsätze 2000 sollte demnach nur anwendbar sein, wenn zwischen dem MNU und seinem Geschäftspartner eine investive oder investitionsgleiche Beziehung bestand.³¹² Im Kern ging es darum, Investitionen und investitionsgleiche Beziehungen von (einmaligen) Handelsbeziehungen abzugrenzen.³¹³ Diese Abgrenzung wurde von NKSen allerdings unterschiedlich verstanden.³¹⁴ Definitionen finden sich kaum.³¹⁵

Mit der 2011er Überarbeitung der Leitsätze wurde der *investment nexus*-Test fallen gelassen: Die Neu-Regelungen der Geschäftsbeziehungen eines MNUs der Leitsätze 2011³¹⁶ (und der Leitsätze 2023)³¹⁷ bieten keinen Raum für diesen Test, weil die zugehörigen Regelungen zur Sorgfaltspflicht von Unternehmen, zum Konzept der negativen Auswirkungen und zu den dreifach abgestuften Formen der Beteiligung eines MNUs an einer negativen Auswirkung (Verursachung, Beitrag, unmittelbare Verbindung über eine Geschäftsbeziehung) umfassend und weitreichend sind.³¹⁸ Es ist klar, dass über diese Regelungen auch rein vertragliche und sogar nicht vertragsba-

310 Utz, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (2006), S. 84 ff.; Schliemann, GLJ 13 (2012), 51 (78).

311 CIME, Annual Report 2003 (2003), 21 (22); OECD Dok. DAF/INV(2010)5/FINAL, Rn. 7; Ruggie/Nelson, Brown Journal of World Affairs 22 (2015), 99 (118).

312 Vgl. CIME, Annual Report 2003 (2003), 21 (22).

313 Vgl. Utz, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (2006), S. 89 f.; vgl. Weidmann, OECD-Leitsätze und Menschenrechtsschutz (2014), S. 190.

314 Utz, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (2006), S. 84 ff.

315 Die australische NKS charakterisierte die investive oder investitionsgleiche Beziehung beispielsweise als eine Beziehung, in der ein Investor ein Restrisiko für das Fehlschlagen seiner Investition übernimmt (OECD:AU-NCP:2006:AU-2-IA, Rn. 9).

316 Ls. II-A-10 ff. Leitsätze 2011.

317 Ls. II-A-11 ff. Leitsätze 2023.

318 Huarte Melgar u. a., The 2011 Update of the OECD Guidelines (2011), S. 29 f.; Kasolowsky/Voland, NZG 2014, 1288 (1290); Weidmann, OECD-Leitsätze und Menschenrechtsschutz (2014), S. 191 ff.; Ruggie/Nelson, Brown Journal of World Affairs 22 (2015), 99 (118); Foort, Rg 25 (2017), 195 (205 f.); Kaufmann, in: Mulder u. a. (Hrsg.), Liber Amicorum Nieuwenkamp (2018), 29 (30); Khoury/Whyte, Journal of Human Rights 18 (2019), 363 (375).

sierte Beziehungen erfasst werden.³¹⁹ Der Investitionsausschuss hatte im Jahr 2024 Gelegenheit, die Abkehr vom *investment nexus*-Test zu bestätigen.³²⁰

II. Ziele der Leitsätze

Im Rahmen einer Auslegung der Leitsätze sind insbesondere ihre Ziele zu beachten. Sie kommen vornehmlich in ihrer Einführung (*preface*) zum Ausdruck. Die Einführung wurde im Zuge der 2000er Überarbeitung geschaffen, als die Einleitung (*introduction*) in die Einführung und das neue Kapitel „Begriffe und Grundsätze“ (*concepts and principles*) aufgespalten wurde. Die Bedeutung der Einführung lässt sich Art. IV Abs. 1 MNU-Erklärung entnehmen: Demnach gibt sie Erwägungen der Teilnehmerstaaten wieder, die integraler Bestandteil der Leitsätze sind.³²¹ Sie nimmt eine **Präambelersatz-Funktion** ein und ist im Rahmen einer teleologischen Auslegung zu beachten.³²²

Eines der wichtigsten Ziele der Leitsätze besteht in ihrem **Anspruch, universelle Werte zu verkörpern**, die von der internationalen Gemeinschaft geteilt werden.³²³ Das gilt umso mehr als die Leitsätze vielfach mit anderen weltweit akzeptierten Instrumenten verflochten sind und deren Standards übernehmen.³²⁴ Die Leitsätze sehen sich selbst als führendes Instrument für den Bereich verantwortungsvoller Unternehmensführung (Ls. 10 der Einführung (*preface*) der Leitsätze 2023). Der universelle Anspruch der Leitsätze wird vom Ziel der Leitsätze, zu **gleichen Wettbewerbsbedingungen** zwischen Unternehmen beizutragen, ergänzt (*level playing field*); Wettbewerbsnachteile für besonders verantwortungs-

319 Vgl. Ls-Ko 2011, Rn. 14 ff. Mit der 2023er Überarbeitung wurde zudem klargestellt, dass nicht nur unmittelbare Geschäftspartner, sondern auch weiter entfernte Partner in der Wertschöpfungskette erfasst werden, zu denen keine vertragliche Beziehung besteht (Ls-Ko 2023, Rn. 17).

320 OECD:IC:2024:IC-5-CL, Fn. 13.

321 Die englische (*considerations and understandings*) und französische (*des considérations et des précisions*) Fassung weichen leicht voneinander ab.

322 Huarte Melgar u. a., The 2011 Update of the OECD Guidelines (2011), S. 31.

323 CIME, Annual Report 2003 (2003), 21 (22); OECD:IC:2005:IC-1-CL, S. 81; vgl. *Fatouros*, in: OECD (Hrsg.), FDI, Development and Corporate Responsibility (1999), 71 (73 f.).

324 CIME, Annual Report 2003 (2003), 21 (22); vgl. *Tully*, ICLQ 50 (2001), 394 (397).

voll handelnde Unternehmen sollen vermieden werden.³²⁵ Dieses Ziel findet sich an mehreren Stellen in den Instrumenten aus dem Universum der Leitsätze. Explizit erwähnt wird es in Abs. 12 der Präambel der MNU-Erklärung und in Ls. 1 S. 3 der Einführung (*preface*) Leitsätze 2023. Das erste Kapitel der Leitsätze unterstützt dieses Ziel über mehrere Einzelregelungen: Innerstaatliches Recht dient, außer bei unauflösbaren Widersprüchen, nicht als Rechtfertigungsgrund, die Leitsätze zu missachten (Ls. I-2 S. 4 f. Leitsätze 2023). Die Leitsätze sind auf die weltweiten Geschäftstätigkeiten der erfassten Unternehmen anwendbar (Ls. I-3 S. 2 Leitsätze 2023). Es besteht ein Diskriminierungsverbot zwischen multinationalen und nationalen Unternehmen (Ls. I-5 Leitsätze 2023) und kleine und mittlere Unternehmen sollen den Erwartungen der Leitsätze so weit wie möglich, aber in Abhängigkeit ihrer Fähigkeiten und Kapazitäten entsprechen (Ls. I-6 Leitsätze 2023). In all diesen Bestimmungen wird deutlich, dass die Leitsätze einem Unterbietungswettbewerb um möglichst niedrige Standards entgegentreten: Die angestrebten gleichen Wettbewerbsbedingungen sollen auf hohem Niveau, nämlich dem Niveau der Leitsätze, konvergieren. Ein kleines Gegengewicht bildet Ls. I-7 Leitsätze 2023. Er untersagt den Teilnehmerstaaten, die Leitsätze für Protektionismus zu missbrauchen oder Wettbewerbsvorteile (*id est*: niedrige Regulierungsstandards) der Gaststaaten in Frage zu stellen. Ls. I-7 richtet sich aber nur an die Teilnehmerstaaten und nicht die MNUen,³²⁶ kann von MNUen also nicht als Begründung zur Absenkung der an sie gerichteten Verhaltenserwartungen vorgetragen werden.

Die Auslegungsrelevanz des universalen Anspruchs und des Ziels gleicher Wettbewerbsbedingungen zeigt sich unter anderem in der Auslegung unbestimmter Begriffe. Die niederländische NKS führte zum Begriffspaar „angemessen“ und „aktuell“ (*adequate, timely*) in Ls. V-2 lit. b) Leitsätze 2000 (heute aufgegangen in: Ls. VI-1 lit. d) Leitsätze 2023) beispielsweise aus, dass zur Ausfüllung dieser Begriffe nicht auf gaststaatliche Praktiken, sondern auf die Praktiken der OECD-Heimatstaaten abzustellen sei.³²⁷ Nur wenn auf die Praktiken in OECD-Staaten abgestellt werde, könne das Ziel gleicher Wettbewerbsbedingungen gefördert werden.³²⁸

325 Vgl. Kothari, in: SFDI/OCDE (Hrsg.), *Le pouvoir normatif de l'OCDE* (2013), 99 (108).

326 Tully, ICLQ 50 (2001), 394 (398).

327 OECD:NL-NCP:2009:NL-14-FS, S. 10.

328 OECD:NL-NCP:2009:NL-14-FS, S. 10.

III. Autonomie vom innerstaatlichen Recht

Das Verhältnis zwischen den Leitsätzen und innerstaatlichem Recht wird näher von Ls. I-2 Leitsätze 2023 ausgestaltet. Zu beachten ist ferner, dass die Leitsätze auf Ebene des Völkerrechts geschaffen wurden, sodass sich das Verhältnis zwischen den Leitsätzen und innerstaatlichem Recht auch aus dem Verhältnis zwischen dem Völkerrecht und innerstaatlichem Recht ergibt.

Im Grundsatz gilt, dass beide Ebenen streng voneinander zu trennen sind: Die Befolgung des nationalen Rechts genügt nicht, um den Erwartungen der Leitsätze gerecht zu werden.³²⁹ Sie *kann* die Einhaltung der Leitsätze zur Folge haben; das ist jedoch nicht zwingend.³³⁰ Fragen der Haftung eines MNUs unter nationalen Vorschriften oder der Durchsetzung nationaler Vorschriften gegenüber MNUs sind von der Frage der Einhaltung der Leitsätze zu trennen.³³¹ Es handelt sich um zwei voneinander getrennte Sollensordnungen; die Leitsätze sind ihr eigener Bezugsrahmen.³³² Insbesondere gilt, dass die Einhaltung des nationalen Rechts nicht durch eine NKS geprüft wird; das Verhalten eines MNUs ist unabhängig von seiner Beurteilung nach innerstaatlichem Recht an den Leitsätzen zu messen.³³³ NKSen überprüfen auch keine nationalen gerichtlichen oder behördlichen Entscheidungen und vollstrecken sie nicht.³³⁴ Daraus folgt meines Erachtens außerdem, dass nationales Recht nicht zur Auslegung der Leitsätze und ihrer Begrifflichkeiten herangezogen werden kann. Die Leitsätze sind **autonom auszulegen**.

Dennoch bestehen beide Ebenen nicht isoliert voneinander. Da sich die Regelungsbereiche der Leitsätze und innerstaatlicher Rechte überlappen (vgl. Ls. I-1 S. 4, Ls. 5 S. 2 der Einführung (*preface*) Leitsätze 2023), bedarf es einer Kollisionsregel. Diese Funktion übernimmt Ls. I-2 Leitsätze 2023.

329 OECD, Initial Assessment Guide (2019), S.8; OECD Dok. DAFE/IME/WPG(2000)15/FINAL, S.9; Schweizer NKS, Verfahrensanleitung (2024), S.4; OECD:NO-NCP:2009:NO-3-FS, S.4; OECD:US-NCP:2015:US-4I-FS, S.11 f.; OECD:NL-NCP:2021:NL-45-IA, S.6; OECD:IE-NCP:2021:IE-4-IA, S.12, 14, 20; OECD:AU-NCP:2021:AU-19-IA, Rn.15.

330 OECD:AU-NCP:2021:AU-19-IA, Rn.15.

331 Ls. 5 S. 4 der Einführung (*preface*) der Leitsätze 2023.

332 Santner, Geo. Wash. Int'l L. Rev. 43 (2011), 375 (387).

333 OECD, Initial Assessment Guide (2019), S.8; OECD:NO-NCP:2009:NO-3-FS, S.4; OECD:AU-NCP:2021:AU-19-IA, Rn.15; OECD:CH-NCP:2024:CH-29-IA, S.7; TUAC, in: OECD (Hrsg.), Annual Report 2006 (2006), 101 (102).

334 OECD:NO-NCP:2009:NO-3-FS, S.4; OECD:SE-NCP:2016:SE-4-FS, S.10; OECD:KR-NCP:2019:KR-16-IA, S.6.

Die Leitsätze gehen zunächst davon aus, dass das nationale Recht von MNUs einzuhalten ist (siehe nur: Ls. I-2, Ls. I-3 S.2 aE, Ls. I-8). In den S.1 und 2 des Ls. I-2 Leitsätze 2023 kommt diese Legalitätspflicht eines MNUs deutlich zum Ausdruck. Die Einhaltung des geltenden Rechts ist Kardinalpflicht (*first obligation of enterprises*, S.1) eines MNUs. Von dieser Pflicht werden MNUs nicht durch die Beachtung der Leitsätze entbunden. Da die Befolgung nationalen Rechts nicht mit der Beachtung der Leitsätze gleichzusetzen ist, hält Ls. I-2 S.3 aber zugleich fest, dass schwächere Standards innerstaatlichen Rechts die Standards der Leitsätze nicht absenken. Dieser Gedanke des erst mit der 2023er Überarbeitung eingefügten Ls. I-2 S.3 findet sich an weiteren Stellen der Leitsätze.³³⁵ Die gleiche Vorstellung liegt den VN-Leitprinzipien zugrunde.³³⁶ Könnten nationale Standards die Leitsätze ersetzen, wäre ihre Existenzberechtigung in Frage zu stellen. Folglich sind daher von MNUs beide Sollensordnungen (innerstaatliche Rechtsordnung und die Leitsätze) und damit faktisch die strengere der beiden zu befolgen.

Ignoriert wird dies von NKSen insbesondere³³⁷ in Fällen des Rüstungsexports, wo NKSen – wohl angesichts der sensiblen Natur dieses Gebiets – dazu tendieren, aus der Einhaltung nationaler Normen (Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung) auf die Beachtung der Leitsätze zu schließen.³³⁸ Das sollte jedoch kein Automatismus sein. Eine solche Schlussfolgerung setzt richtigerweise die vorherige Feststellung der Kontaktstelle voraus, dass die Standards des nationalen Rechts denjenigen der Leitsätze mindestens gleichwertig sind. Manche NKSen legen diese Äquivalenz zwar nicht dar, argumentieren aber immerhin, dass im Rahmen des staatlichen Exportkontrollsystems eine Menschenrechtsprüfung erfolge, die nicht durch die Standards der Leitsätze hinterfragt werden solle.³³⁹ Nur auf Basis der Feststellung eines gleichwertigen Schutzniveaus kann begründet werden, dass die Einhaltung des innerstaatlichen Rechts

335 Ls. 5 S.3 der Einführung. Siehe insbesondere auch die Kommentierung (Ls-Ko 2023, Rn. 43) zu Ls. IV-*Chapeau* S.1 Leitsätze 2023.

336 *OHCHR*, UN Guiding Principles (2011), Kommentar zu Lp. II; *Backer*, *Pac. McGeorge Global Bus. & Dev. L J* 25 (2012), 69 (125).

337 Auch in anderen, weniger sensiblen Zusammenhängen finden sich unhaltbare NKS-Entscheidungen. Die koreanische NKS lehnte beispielsweise einen Verstoß eines Speiseeis-Herstellers gegen das Verbraucherkapitel der Leitsätze ab, weil er sich an koreanische Gesetze gehalten hatte (OECD:KR-NCP:2021:KR-21-IA, S. 5).

338 Vgl. OECD:FR-NCP:2016:FR-21-FS; vgl. OECD:UK-NCP:2016:UK-47-IA, Rn. 28 ff. (unter Hinweis auf den Anschein einer eigenen Befangenheit).

339 Vgl. OECD:FR-NCP:2016:FR-21-FS; vgl. OECD:UK-NCP:2016:UK-47-IA, Rn. 28 ff.

die Einhaltung der Leitsätze garantiert. Alternativ wird argumentiert, dass die Überprüfung des unternehmerischen Verhaltens in solchen Fällen auf eine verbotene Überprüfung des Verhaltens sowohl des Staats, der die Ausfuhrgenehmigung erteilt, als auch des Staats, der Rüstungsgüter einsetzt, hinauslaufe.³⁴⁰ Dieses Argument ist nicht haltbar.³⁴¹

In manchen Fällen stellen innerstaatliches Recht und die Leitsätze jedoch widersprüchliche Anforderungen auf. So könnte das innerstaatliche Recht eine Handlung untersagen, die die Leitsätze fordern. Ls. I-2 S. 4 und 5 regeln den Fall eines solchen Widerspruchs. Dass die Leitsätze diesen Normen zufolge hinter innerstaatliches Recht zurücktreten, ist Ausdruck ihres Bestrebens, MNUen keinen widersprüchlichen Anforderungen auszusetzen. Insofern sind S. 4 und 5 die konsequente Fortsetzung des Art. VI MNU-Erklärung; in dieser Norm versprechen die Teilnehmerstaaten zusammenzuarbeiten, um widersprüchliche Anforderungen an MNUen zu vermeiden oder zu verringern. Entscheidend ist jedoch, dass die Leitsätze nur in dem Maße zurücktreten, wie es *zwingend* notwendig ist. Die Leitsätze sind insoweit zu beachten³⁴², wie dies nach innerstaatlichem Recht legal ist. MNUen sind aufgefordert, erforderlichenfalls unter Einbeziehung von Expertenrat das tatsächliche Ausmaß der widersprechenden staatlichen Regulierung zu eruieren.³⁴³ So bedeutet die Feststellung eines innerstaatlichen Gerichts, dass eine Gewerkschaft nicht tariffähig ist, nicht, dass das MNU daran gehindert ist, mit der Gewerkschaft überhaupt zu interagieren.³⁴⁴ Ein Telekommunikationsunternehmen, das auf Anweisung einer Regierung den Zugang zum Internet sperrt, hat diese Anweisung zu befolgen, sollte dabei aber Möglichkeiten suchen, die Menschenrechte potenzieller Demonstranten zu wahren, deren Proteste die Regierung mit

340 OECD:US-NCP:2016:US-45-IA, S. 4 f.; vgl. OECD:FR-NCP:2016:FR-21-FS.

341 Zu staatlichen Stellen kann eine Geschäftsbeziehung im Sinne des Ls. II-A-13 f. Leitsätze 2023 bestehen (Ls-Ko 2023, Rn. 17). Der Investitionsausschuss hat sich diesbezüglich deutlich geäußert: Während die Leitsätze nicht unmittelbar auf staatliches Verhalten anwendbar sind, ist es gleichwohl zulässig, die Leitsatzkonformität unternehmerischen Verhaltens zu prüfen, wenn dies mittelbar auch eine Betrachtung staatlichen Verhaltens fordert (OECD:IC:2018:IC-2-SS, Rn. 41 ff.).

342 Die Wortwahl der Leitsätze (*honour* statt *observe*) deutet in diesem Fall eine abgeschwächte Erwartungshaltung an MNUen an (vgl. Backer, Pac. McGeorge Global Bus. & Dev. L J 25 (2012), 69 (137)).

343 Siehe zur Parallelnorm der VN-Leitprinzipien: OHCHR, Interpretive Guide (2012), S. 78; Baughen, Guiding Principle 23, UNGP Commentary (2023), Rn. 23.03.

344 OECD:NL-NCP:2023:NL-43-FS, S. 10; ähnlich auch: OECD:IE-NCP:2021:IE-4-IA, S. 14.

der Anweisung behindern will.³⁴⁵ Untersagt das innerstaatliche Recht die Kontaktaufnahme zwischen der Tochtergesellschaft eines MNU und einer Gewerkschaft und ist dieses Verbot nicht auf andere Entitäten des MNU anwendbar, sollte sich die Muttergesellschaft um eine Kontaktaufnahme (gegebenenfalls mit einem internationalen Gewerkschaftsdachverband) bemühen.³⁴⁶ Ist ein – aus Sicht der Leitsätze – legitimer Protest der Bevölkerung gegen ein von einem MNU geplantes Projekt nach nationalem Recht strafbewehrt, sollte das MNU davon absehen, örtliche Strafverfolgungsbehörden zu informieren oder überobligatorisch mit ihnen zusammenzuarbeiten.³⁴⁷ Lässt sich ein Widerspruch nicht auflösen, sollten MNUs überlegen, von einem in Aussicht genommenen Projekt Abstand zu nehmen oder sich aus einem bestehenden Projekt zurückzuziehen.³⁴⁸

D. Gesamtfazit zu Kapitel 2

Die Leitsätze können auf eine fünfzigjährige Geschichte zurückblicken. In den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens wurden sie kaum überarbeitet. Die bis dato größte Überarbeitung fand im Jahr 2000, die jüngste im Jahr 2023 statt. Bis zur 2000er Überarbeitung waren die Leitsätze vornehmlich als Reaktion der Industriestaaten auf Forderungen von Entwicklungsstaaten zu sehen; sie zielten auf eine Adjustierung des Verhältnisses zwischen Staat und MNUs. Seit der 2000er Überarbeitung steht die Regulierung der Geschäftstätigkeit von MNUs und ihrer Auswirkungen auf Menschen, Umwelt und weitere Belange im Vordergrund.

Die Regelungstechnik der Leitsätze ist komplex und ungewöhnlich, weil sie Instrumente unterschiedlichster Rechtsnatur miteinander verbindet. Mit dem „Universum der Leitsätze“ bezeichne ich all diese Instrumente in ihrer Gesamtheit. Die Leitsätze sind als Teil der Erklärung zu internationalen Investitionen und multinationalen Unternehmen (MNU-Erklärung) in ein inhaltlich ausgewogenes Gesamtpaket für den Bereich internationaler Investitionen eingebettet. Sie werden von zahlreichen Instrumenten flankiert, die sie inhaltlich präzisieren oder ihrer Umsetzung dienen. Ihrer

345 Vgl. OECD:AT-NCP:2023:AT-6-IA, S. 8 f.

346 Vgl. OECD:NL-NCP:2020:NL-30-FS, S. 5 f.

347 Vgl. OECD, OECD Due Diligence Guidance for Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractive Sector (2017), S. 72.

348 OECD, OECD Due Diligence Guidance for Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractive Sector (2017), S. 72; OECD, Stocktaking Report (2022), S. 35.

Umsetzung dienen insbesondere die Ratsentscheidung zu den Leitsätzen (RatsE-Leitsätze) und die Verfahrensregelungen als Anhang dieser Ratsentscheidung.

Bei Auslegung und Anwendung der Leitsätze ist ihr investitionspolitischer Kontext zu berücksichtigen; die Bedeutung dieses Kontextes hat in den letzten Jahren jedoch abgenommen. Die Einführung (*preface*) der Leitsätze nennt Ziele der Leitsätze und fungiert insofern als Präambel-Ersatz. Sie ist bei Auslegung und Anwendung der Leitsätze zu beachten. Zu den Zielen der Leitsätze zählt die Schaffung weltweit gleicher Wettbewerbsbedingungen im Bereich verantwortungsvoller Unternehmensführung. Die Leitsätze sind autonom vom innerstaatlichen Recht auszulegen und anzuwenden; nur bei unauflösbaren Konflikten treten sie hinter innerstaatliches Recht zurück (Ls. I-2 Leitsätze 2023). An einen unauflösbaren Konflikt sind hohe Anforderungen zu stellen.

Kapitel 3 Institutionen und Akteure

Die für die Umsetzung der Leitsätze relevanten Institutionen und Akteure lassen sich jeweils einer von zwei Ebenen zuordnen. Auf Ebene der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) sind verschiedene Organe, institutionelle Interessenträger und die Teilnehmerstaaten selbst tätig; wichtigstes Organ ist der Investitionsausschuss (A.). Die Nationalen Kontaktstellen (NKSen) sind demgegenüber Einrichtungen auf Ebene der Teilnehmerstaaten (B.). Beide Ebenen arbeiten eng miteinander zusammen; insbesondere fungiert der Investitionsausschuss der OECD als Aufsichtsorgan gegenüber den NKSen (C.). Resümierend kann man festhalten, dass die Umsetzung der Leitsätze dezentralisiert durch die NKSen erfolgt und die OECD über ihren Investitionsausschuss nur subsidiär involviert wird (D.).

A. Akteure auf Ebene der OECD

Die OECD ist trotz ihrer eigenen einflussreichen Forschungstätigkeiten nur selten selbst Gegenstand akademischer Untersuchungen.³⁴⁹ Obwohl die Arbeit der OECD primär wirtschaftliche Themen betrifft (vgl. Art. 1 und 2 OECD-Übereinkommen (OECD-Ü)³⁵⁰), berührt sie auch eine Vielzahl benachbarter Themengebiete.³⁵¹ Zu den Alleinstellungsmerkmalen der Organisation zählt ihre Arbeitsmethode. Die OECD-Arbeitsmethode, die in Art. 3 OECD-Ü angedeutet wird, zeichnet sich durch eine weniger politikgetriebene und eher wissenschafts- und evidenzbasierte Vorgehensweise

349 Salzman, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 189 (189 f.); Bourgon, CIGI Working Paper Nr. 42 (Mai 2009), 1 (4); Woodward, The OECD (2022), S. 1.

350 „Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development“ (*Übereinkommen über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, OECD-Ü), Unterzeichnung: 14. Dezember 1960, Inkrafttreten: 30. September 1961. UNTS 888, 179.

351 Salzman, MichJIL 21 (2000), 769 (777); Bonucci/Kothari, OECD, MPEPIL (2013), Rn. 3; Woodward, The OECD (2022), S. 4. Die einschlägigen Kompetenznormen werden weit ausgelegt.

aus:³⁵² Daten werden zunächst gesammelt und analysiert, bevor sie mit den Mitgliedsstaaten in Ausschüssen und Arbeitsgruppen besprochen werden; auf Basis dieser Besprechungen werden dann gemeinsame Vorschläge für Lösungen ausgearbeitet, deren Umsetzung durch Staaten in Verfahren der gegenseitigen Begutachtung (*peer review*) überwacht wird.³⁵³ Eingedenk der Ursprünge der OECD als Zusammenschluss demokratisch-kapitalistischer Industriestaaten des Westens³⁵⁴ beschreibt *Salzman* die OECD deshalb pointiert als „*amalgam of a rich man's club, a management consulting firm for governments, and a legislative body*.“³⁵⁵

An der Spitze ihrer Binnen-Hierarchie steht der OECD-Rat.³⁵⁶ Gem. Art. 7 OECD-Ü sind in ihm alle Mitgliedsstaaten vertreten und gehen von ihm alle Rechtshandlungen der OECD aus. Zu den Rechtshandlungen des Rats gehören insbesondere verbindliche Entscheidungen (Art. 5 lit. a) OECD-Ü) und unverbindliche Empfehlungen (Art. 5 lit. b) OECD-Ü). Gemäß Art. 6 Abs. 1 OECD-Ü entscheidet der Rat grundsätzlich „im gegenseitigen Einvernehmen“ (*by mutual agreement*). In der Praxis der OECD wird dies mit der Konsensmethode gleichgesetzt.³⁵⁷ Die starke Stellung des Rats und das Einstimmigkeitsprinzip sichern den Einfluss der Mitgliedsstaaten.³⁵⁸

Das in der Praxis so wichtige und mit mehreren tausend Mitarbeitern vergleichsweise große³⁵⁹ Sekretariat wird vom OECD-Ü nicht als solches konstituiert und zählt auch nicht als eigenes Organ.³⁶⁰ Es wird aber durch die in Art. 11 Abs. 1 S. 1 OECD-Ü enthaltene Regelung zur Anstellung von Personal durch den Generalsekretär in Aussicht genommen. Bemerkens-

352 *Bonucci/Kothari*, OECD, MPEPIL (2013), Rn. 28.

353 *Bonucci/Kothari*, OECD, MPEPIL (2013), Rn. 29 ff.; *Vaerenbergh/Böhme*, OECD, EnzEuR I (2022), Rn. 54 ff.; *Woodward*, The OECD (2022), S. 74 ff.

354 *Salzman*, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 189 (190 f.); *Woodward*, The OECD (2022), S. 11 f.

355 *Salzman*, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 189 (191).

356 OECD Dok. C(2011)40, S. 11; *Hahn/Weber*, Die OECD (1976), S. 79; *Vaerenbergh/Böhme*, OECD, EnzEuR I (2022), Rn. 46.

357 *Bonucci/Kothari*, OECD, MPEPIL (2013), Rn. 25; *Vaerenbergh/Böhme*, OECD, EnzEuR I (2022), Rn. 70; *Woodward*, The OECD (2022), S. 64; vgl. *Carroll/Kellow*, The OECD (2011), S. 23.

358 *Carroll/Kellow*, The OECD (2011), S. 9; *Woodward*, The OECD (2022), S. 59.

359 *Bonucci/Kothari*, OECD, MPEPIL (2013), Rn. 23; *Vaerenbergh/Böhme*, OECD, EnzEuR I (2022), Rn. 53; *Woodward*, The OECD (2022), S. 66.

360 *Hahn/Weber*, Die OECD (1976), S. 90.

wert ist nicht nur die Größe des OECD-Sekretariats, sondern auch, dass es zu großen Teilen aus Experten ihres jeweiligen Fachbereichs besteht.³⁶¹

Alle weiteren Organe der OECD sind Nebenorgane, die vom Rat eingesetzt werden können (Art. 9 OECD-Ü). Der Rat legt deren themenspezifische Mandate fest.³⁶² Sofern keine gesonderte Rechtsgrundlage (etwa im Mandat des Nebenorgans oder der OECD-Geschäftsordnung) besteht, können Nebenorgane keine endgültigen Entscheidungen treffen und nur vorbereitend für den Rat tätig werden.³⁶³ Die OECD besitzt ein dichtes Netzwerk von (nach eigenen Angaben) über 300 Nebenorganen.³⁶⁴ In ihnen sind ebenfalls grundsätzlich alle Mitgliedsstaaten vertreten.³⁶⁵ Zu diesen Nebenorganen zählen insbesondere die (Fach-)Ausschüsse, in denen die fachliche – und damit die bedeutendste – Arbeit der OECD stattfindet.³⁶⁶ Aus diesem Grund entsenden die Mitgliedsstaaten in der Regel Fachpersonal zu den Ausschusssitzungen, wobei ihnen die Wahl freisteht, auf welcher hierarchischen Ebene sie sich vertreten lassen.³⁶⁷ Die Fachausschüsse treten wenige Male im Jahr zusammen.³⁶⁸ In ihrer Arbeit werden die Ausschüsse durch Informationsbeschaffung, Analysen und Vorschläge des OECD-Sekretariats unterstützt, dessen Binnenstruktur die thematischen Aufgabenbereiche der Ausschüsse in sogenannten *Directorates* grundsätzlich spiegelbildlich nachzeichnet.³⁶⁹ Das Sekretariat und die Ausschüsse arbeiten eng zusammen.³⁷⁰

Die vom Rat eingesetzten Nebenorgane (erster Ordnung) können ihrerseits Nebenorgane (zweiter Ordnung) einsetzen, um sich von ihnen in

361 Carroll/Kellow, The OECD (2011), S. 26; Vaerenbergh/Böhme, OECD, EnzEuR 1 (2022), Rn. 51.

362 Art. 9 OECD-Ü iVm OECD, Rules of Procedure (2013), Regel 22.

363 OECD Dok. C(2011)40, S. 21 f.

364 <https://www.oecd.org/about/structure/> (zuletzt abgerufen am 6. Januar 2026).

365 Carroll/Kellow, The OECD (2011), S. 19; Bonucci/Kothari, OECD, MPEPIL (2013), Rn. 22; Vaerenbergh/Böhme, OECD, EnzEuR 1 (2022), Rn. 50.

366 OECD Dok. C(2011)40, S. 11 ff.; Carroll/Kellow, The OECD (2011), S. 17 f.; Bonucci/Kothari, OECD, MPEPIL (2013), Rn. 22; Vaerenbergh/Böhme, OECD, EnzEuR 1 (2022), Rn. 49; Woodward, The OECD (2022), S. 60, 68.

367 OECD Dok. C(2011)40, S. 35 f.

368 Carroll/Kellow, The OECD (2011), S. 20: ein bis zwei Mal im Jahr; Bonucci/Kothari, OECD, MPEPIL (2013), Rn. 22: zwei bis vier Mal im Jahr; Vaerenbergh/Böhme, OECD, EnzEuR 1 (2022), Rn. 49: zwei bis vier Mal im Jahr.

369 OECD Dok. C(2011)40, S. 20; Vaerenbergh/Böhme, OECD, EnzEuR 1 (2022), Rn. 51; Woodward, The OECD (2022), S. 66.

370 OECD Dok. C(2011)40, S. 20; Carroll/Kellow, The OECD (2011), S. 21.

ihrer Arbeit unterstützen zu lassen.³⁷¹ Während das Mandat der Nebenorgane erster Ordnung vom Rat bestimmt wird, wird das Mandat der Nebenorgane zweiter Ordnung vom übergeordneten Nebenorgan erster Ordnung festgelegt.³⁷² Auf diese Weise entsteht eine streng hierarchische und komplexe Struktur, die ebenfalls den Einfluss der Mitgliedsstaaten sichert.³⁷³ Die Aufgabenteilung zwischen den Nebenorganen erster Ordnung und denjenigen zweiter Ordnung ist dabei derart gestaltet, dass letztere sich mit spezifischen oder technischeren Fragen im Rahmen des Mandats des übergeordneten Nebenorgans befassen.³⁷⁴ Besonders hervorzuheben ist, dass sämtliche Nebenorgane (egal welcher Hierarchiestufe) wie auch der Rat grundsätzlich im gegenseitigen Einvernehmen gem. Art. 6 Abs. 1 OECD-Ü, also im Konsens entscheiden.³⁷⁵

Innerhalb der OECD sind der Investitionsausschuss als Nebenorgan erster Ordnung (I.) und dessen Arbeitsgruppe zu verantwortungsvoller Unternehmensführung (*Working Party on Responsible Business Conduct*, WPRBC) wie auch das NKS-Treffen als Nebenorgane zweiter Ordnung (II.) für die Leitsätze zuständig. Die Arbeit beider Organe zeichnet sich durch eine enge Einbindung von Interessenträgern (III.) und Nicht-Mitgliedsstaaten (IV.) aus.

I. Der Investitionsausschuss

Der Investitionsausschuss (*Investment Committee*) ist das innerhalb der OECD für die Leitsätze zuständige Nebenorgan.³⁷⁶ Obwohl er über ein gesondertes Mandat verfügt, verweist das Mandat für denjenigen Teilbereich seiner Aufgaben, der sich auf die Leitsätze bezieht, im Wesentlichen auf die speziellen Rechtsgrundlagen aus dem Universum der Leitsätze (vor allem RatsE-Leitsätze).³⁷⁷ Da ich seine Aufgaben in Bezug auf die Leitsätze erst

371 OECD, Rules of Procedure (2013), Regel 21; OECD Dok. C(2011)40, S. 17.

372 OECD Dok. C(2011)40, S. 17; vgl. OECD, Rules of Procedure (2013), Regeln 21 bis 23.

373 Carroll/Kellow, The OECD (2011), S. 9.

374 Salzman, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 189 (194); Carroll/Kellow, The OECD (2011), S. 18 f.

375 Hahn/Weber, Die OECD (1976), S. 93; Carroll/Kellow, The OECD (2011), S. 23; Bonucci/Kothari, OECD, MPEPIL (2013), Rn. 25.

376 Siehe nur Art. II-1 ff. RatsE-Leitsätze 2023 und Art. II-1 ff. Verfahrensregelungen 2023.

377 OECD, Mandate of the Investment Committee (2018), Art. A-I-c lit. iii).

an späterer Stelle (insbesondere in Kapitel 7) vorstellen werde, möchte ich an dieser Stelle nur die Klarstellungsverfahren hervorheben. In diesen Verfahren legt der Ausschuss die Leitsätze autoritativ aus (Art. II-2 lit. c) Verfahrensregelungen 2023). Der Investitionsausschuss ist deshalb einer der zentralen Akteure der Umsetzungsverfahren der Leitsätze. Er wird in seiner Arbeit vom OECD-Sekretariat (genauer vom *Directorate for Financial and Enterprise Affairs*)³⁷⁸ unterstützt (Art. II-1, II-5 Verfahrensregelungen 2023).

Der Investitionsausschuss wurde erst im Jahr 2004 gegründet und ist damit wesentlich jünger als die Leitsätze.³⁷⁹ Seine Existenz ist das Ergebnis einer Verschmelzung zweier Vorgänger-Ausschüsse, zu denen CIME (*Committee on International Investment and Multinational Enterprises*) zählte.³⁸⁰ Der Vorgängerausschuss CIME war bereits Anfang 1975 gegründet worden.³⁸¹

II. Nebenorgane des Investitionsausschusses

Mit der Arbeitsgruppe zu verantwortungsvoller Unternehmensführung (*Working Party on Responsible Business Conduct – WPRBC*) und dem NKS-Treffen verfügt der Investitionsausschuss über zwei Nebenorgane zweiter Ordnung, die für die Leitsätze relevant sind.

Die Wurzeln der heutigen **WPRBC** lassen sich auf die im Jahr 1977 geschaffene Arbeitsgruppe zu den Leitsätzen (*Working Group on the Guidelines*) zurückführen.³⁸² Diese (intern nach ihrem Vorsitzenden *Lévy Group* genannte)³⁸³ Gruppe war auch in die ersten Klarstellungsverfahren involviert.³⁸⁴ Nach Umstrukturierungen wurde das für die Leitsätze zuständige Nebenorgan zweiter Ordnung als WPRBC im Jahr 2013

378 <https://www.oecd.org/en/about/directorates/directorate-for-financial-and-enterprise-affairs.html> (zuletzt abgerufen am 8. Januar 2026); OECD Dok. C(2017)52, Rn. 3.

379 OECD Dok. C(2017)52, Rn. 1; OECD, Annual Report 2004 (2005), S. 23; Schuler, GLJ 9 (2008), 1753 (1760).

380 OECD Dok. C(2017)52, Rn. 1; Schuler, GLJ 9 (2008), 1753 (1760).

381 OECD Dok. DAF/IME(98)15, Rn. 11; Blanpain, OECD Guidelines Experience 1976–1979 (1979), S. 31 f.

382 OECD Dok. DAF/IME(98)15, Rn. 33; Kauzlarich, American University Law Review 30 (1981), 1009 (1016).

383 Blanpain, OECD Guidelines Experience 1976–1979 (1979), S. 69; Campbell/Rowan, MNEs and the OECD Guidelines (1983), S. 214.

384 Blanpain, OECD Guidelines Experience 1976–1979 (1979), S. 123; Campbell/Rowan, MNEs and the OECD Guidelines (1983), S. 214.

(erneut) gegründet.³⁸⁵ Die Mehrheit der Staaten wird in der WPRBC durch Personen repräsentiert, die zugleich für ihre jeweilige NKS arbeiten.³⁸⁶ Die WPRBC kennt ein eigenes Mandat, das die einschlägigen Instrumente aus dem Universum der Leitsätze im Wesentlichen reflektiert oder punktuell ergänzt.³⁸⁷ Ihre Aufgabe besteht darin, den Investitionsausschuss bei seiner Arbeit zur Umsetzung der Leitsätze zu unterstützen (Art. II-1 S. 2 RatsE-Leitsätze 2023).³⁸⁸ Die einschlägigen Vorschriften nennen in der Regel Investitionsausschuss und WPRBC gemeinsam (vgl. Art. II-1 ff. Verfahrensregelungen 2023). Sie differenzieren aber danach, ob die WPRBC Letztentscheidungsbefugnisse³⁸⁹ genießt oder lediglich unterstützend³⁹⁰ tätig wird.³⁹¹ Die WPRBC ist insbesondere auch für die Organisation der Verfahren zur gegenseitigen Begutachtung (*peer review*) zuständig (Art. I-F Verfahrensregelungen 2023). Das im September 2019 gegründete OECD-Zentrum für verantwortungsvolle Unternehmensführung (*OECD Centre for Responsible Business Conduct – RBC Centre*) unterstützt die WPRBC als ihr Sekretariat.³⁹² Es ist Teil des *Directorate for Financial and Enterprise Affairs*.³⁹³

Gem. Art. I-3 RatsE-Leitsätze 2023 **treffen sich** NKSen regelmäßig zum Erfahrungsaustausch. Das Treffen des NKS-Netzwerks wurde im Zuge der 2000er Überarbeitung der Leitsätze geschaffen (Art. I-3 RatsE-Leitsätze 2000).³⁹⁴ Im Jahr 2001 wurde das NKS-Treffen zum ersten Mal abgehalten.³⁹⁵ Formal betrachtet ist das Treffen zwar kein Nebenorgan des Investitionsausschusses (oder überhaupt ein Organ der OECD), wird bisweilen jedoch als solches behandelt.³⁹⁶ Es kennt keine über Art. I-3 RatsE-Leitsätze 2023 hinausgehende Rechtsgrundlage, in der sein Mandat detailliert

385 OECD Dok. C(2017)52, Rn. 2, 43, 99; *OECD*, Stocktaking Report (2022), S. 77.

386 *OECD*, Stocktaking Report (2022), S. 77.

387 *OECD*, Mandate of the WPRBC (2013).

388 UmVerf-Ko 2023, Rn. 5.

389 Beispielsweise bei der Beantwortung von Assistenzanfragen (Art. II-1 Verfahrensregelungen 2023).

390 Beispielsweise im Rahmen von Klarstellungsverfahren (Art. II-2 lit. c) Verfahrensregelungen 2023).

391 UmVerf-Ko 2023, Rn. 5.

392 *OECD*, Annual Report 2019 (2020), S. 17; *OECD*, Stocktaking Report (2022), S. 22.

393 *OECD*, Annual Report 2019 (2020), S. 17.

394 OECD Dok. C(2017)52, Rn. 44 und zugehörige Fußnote 18.

395 *OECD*, The NCPs from 2000 to 2015 (2016), S. 22.

396 OECD Dok. C(2017)52, Rn. 44 und zugehörige Fußnote 18; *OECD*, Stocktaking Report (2022), S. 70. Insbesondere wurde es durch die RatsE-Leitsätze und damit unmittelbar durch den OECD-Rat selbst geschaffen. Demnach wäre es, wenn es ein

ausgeführt wäre.³⁹⁷ Art. I-3 RatsE-Leitsätze 2023 lässt sich deshalb erschöpfend entnehmen, dass das primäre und einzige Ziel des Treffens darin besteht, dem Investitionsausschuss Bericht zu erstatten und Erfahrungen unter NKSen auszutauschen.³⁹⁸ Zurzeit sind zwei Treffen (im Sommer und Winter) pro Jahr üblich.³⁹⁹ Nur eine kleine Zahl an NKSen nimmt an diesen Treffen nicht teil.⁴⁰⁰

III. Institutionelle Interessenträger

Zu den zentralen Akteuren der Leitsätze gehören die Vertretungen dreier Interessenträgergruppen. Es handelt sich um den gewerkschaftlichen Beratungsausschuss bei der OECD (*Trade Union Advisory Committee*, TUAC)⁴⁰¹, den wirtschaftlichen und industriellen Beratungsausschuss bei der OECD (*Business and Industry Advisory Committee*, BIAC, Außenauftritt: *Business at OECD*)⁴⁰² sowie OECD Watch⁴⁰³ als Interessenvertretung der Nichtregierungsorganisationen. Als Sammelbezeichnung bietet sich der Begriff der institutionellen Interessenträger an.⁴⁰⁴

TUAC und BIAC wurden in den 1960er Jahren vom OECD-Rat offiziell als zu konsultierende Interessenvertretungen anerkannt, haben aber noch ältere Wurzeln.⁴⁰⁵ OECD Watch wurde wesentlich später, nämlich im Jahr 2003 gegründet.⁴⁰⁶ Abgesehen von BIAC und TUAC werden Interessenträger in die Arbeit der OECD nur themenspezifisch (also ausschuss-spezi-

formales Organ wäre, allenfalls ein Nebenorgan des Rates und kein Nebenorgan des Investitionsausschusses.

397 OECD, Stocktaking Report (2022), S. 70, 77.

398 Vgl. OECD, Stocktaking Report (2022), S. 70, 77.

399 OECD, NCPs Providing Access to Remedy: 20 Years (2020), S. 40; OECD, Annual Report 2019 (2020), S. 46.

400 OECD, The NCPs from 2000 to 2015 (2016), S. 64, 66.

401 <https://tuac.org/> (zuletzt abgerufen am 11. Januar 2026).

402 <https://www.businessatoecd.org/> (zuletzt abgerufen am 11. Januar 2026).

403 <https://www.oecdwatch.org/> (zuletzt abgerufen am 11. Januar 2026).

404 Siehe das Glossar (Tabelle 2 in Kapitel 1).

405 Aubry, in: Tietje/Brouder (Hrsg.), *Handbook of Transnational Economic Governance Regimes* (2009), 51 (51); Carroll/Kellow, *The OECD* (2011), S. 175 ff.; Vaerenbergh/Böhme, OECD, *EnzEuR* 1 (2022), Rn. 43; ausführlich: *Blanpain, OECD Guidelines Experience 1976–1979* (1979), S. 36 ff.

406 Schuler, *GLJ* 9 (2008), 1753 (1762); Woodward, in: Mahon/McBride (Hrsg.), *OECD and Transnational Governance* (2008), 77 (89); Carroll/Kellow, *The OECD* (2011), S. 188.

fisch) und zugleich weniger institutionalisiert eingebunden.⁴⁰⁷ Das trifft auch auf OECD Watch zu. Der Arbeitsbereich von OECD Watch ist vor allem auf die Leitsätze beschränkt; OECD Watch wird also anders als TUAC und BIAC nicht OECD-weit tätig.⁴⁰⁸ BIAC und TUAC werden innerhalb der OECD gegenüber anderen Gruppen bevorzugt eingebunden.⁴⁰⁹ Sie können an Treffen und Beratungen teilnehmen, haben Zugang zu Dokumenten, werden regelmäßig vor Ausschusssitzungen eingebunden und können so ihren Standpunkten Gehör verschaffen und sogar Impulse für die Arbeit der OECD setzen.⁴¹⁰ Die privilegierte Stellung von TUAC und BIAC spiegelt sich darin wider, dass sie von der OECD als Beratungsorgane (*advisory bodies*) bezeichnet werden.⁴¹¹ Bemerkenswert ist, dass die Einbindung von TUAC und BIAC in die Erarbeitung und Umsetzung der Leitsätze von Anbeginn an auch für OECD-Verhältnisse ungewöhnlich intensiv war.⁴¹² Gemeinsam mit OECD Watch kommen ihnen vor allem heute in Bezug auf die Arbeit des Investitionsausschusses besondere Rechte zu; alle drei institutionellen Interessenträger werden in die Ausarbeitung, Aktualisierung, Umsetzung und Verbreitung der Leitsätze stark eingebunden.⁴¹³ Die Vorrechte der drei institutionellen Interessenträger in Bezug auf die Leitsätze sind zum Teil formal niedergelegt. Ihre Einbeziehung und die Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen ist unter anderem in Art. II-2, II-6 und II-7 RatsE-Leitsätze 2023 geregelt. Zu den bedeutendsten verfahrensbezogenen Vorrechten gehört die Möglichkeit, eine NKS wegen Fehlverhaltens vor dem Investitionsausschuss zu rügen (Art. II-2 lit. b) Verfahrensregelungen 2023) und eine Klarstellung beim Investitionsausschuss zu beantragen (Art. II-2 lit. c) Verfahrensregelungen 2023).

407 Woodward, in: Mahon/McBride (Hrsg.), *OECD and Transnational Governance* (2008), 77 (89 f.); Aubry, in: Tietje/Brouder (Hrsg.), *Handbook of Transnational Economic Governance Regimes* (2009), 51 (51 f.).

408 Carroll/Kellow, *The OECD* (2011), S. 187 f.

409 Ihre gegenüber anderen Interessenträgern bevorzugte Einbindung ist nicht rechtlich verankert: Carroll/Kellow, *The OECD* (2011), S. 176; Woodward, *The OECD* (2022), S. 72.

410 Woodward, in: Mahon/McBride (Hrsg.), *OECD and Transnational Governance* (2008), 77 (81); Aubry, in: Tietje/Brouder (Hrsg.), *Handbook of Transnational Economic Governance Regimes* (2009), 51 (52 f.); Carroll/Kellow, *The OECD* (2011), S. 21, 176 f.; Woodward, *The OECD* (2022), S. 72.

411 Art. II-2 RatsE-Leitsätze 2023.

412 Vgl. Woodward, in: Mahon/McBride (Hrsg.), *OECD and Transnational Governance* (2008), 77 (81).

413 OECD Dok. DAF/INV(2010)5/FINAL, Rn. 29, 35; OECD Dok. C(2017)52, Rn. 129; OECD, *Stocktaking Report* (2022), S. 13 f., 27 f.

IV. Mitgliedsstaaten und Teilnehmerstaaten

Nicht alle der über 50 Teilnehmerstaaten (*adherents*) der Leitsätze sind zugleich Mitgliedsstaaten (*members*) der OECD; allerdings sind alle Mitgliedsstaaten der OECD Teilnehmerstaaten der Leitsätze.⁴¹⁴ Die Beziehungen der OECD zu Nicht-Mitgliedsstaaten werden nicht OECD-weit, sondern grundsätzlich auf Ebene der einzelnen Fachausschüsse geregelt.⁴¹⁵ In Bezug auf die Leitsätze erfolgt eine weitgehende Gleichstellung beider Arten von Staaten.⁴¹⁶ Teilnehmende Nicht-Mitgliedsstaaten nehmen am Willensbildungsprozess des Investitionsausschusses und der WPRBC teil und sind an deren Beschlüsse gebunden.⁴¹⁷ Der Investitionsausschuss kann insbesondere in erweiterter Sitzung (*enlarged session*) tagen; in diesem Fall nehmen auch die Nicht-Mitgliedsstaaten an seinen Sitzungen teil (vgl. Art. 12 OECD-Ü).⁴¹⁸ Die Einladung zum Beitritt setzt die positive Einschätzung der OECD voraus, dass der einzuladende Staat seinen Verpflichtungen unter den Instrumenten aus dem Universum der Leitsätze nachkommen kann und wird.⁴¹⁹

B. Akteure auf Ebene der Teilnehmerstaaten: Nationale Kontaktstellen

Nationale Kontaktstellen (NKSen) sind Instanzen auf Ebene der einzelnen Teilnehmerstaaten (Art. I-1 S. 1 RatsE-Leitsätze 2023). Ihre Aufgaben bestehen darin, die Leitsätze durch Öffentlichkeitsarbeit bekannt zu machen, Anfragen zu beantworten und einen Beitrag zur Lösung von Streitfragen im

414 Siehe <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0144#adherents> (zuletzt abgerufen am: 11. Januar 2026).

415 Vaerenbergh/Böhme, OECD, EnzEuR 1 (2022), Rn. 28; Woodward, The OECD (2022), S. 69 f.

416 OECD, Participation Plan Investment Committee (2024), S. 3 f.: Mit ihrem Beitritt zur MNU-Erklärung werden Staaten zu sogenannten assoziierten Staaten für die Leitsätze-bezogenen Aufgaben des Investitionsausschusses und der WPRBC. In der drei Hierarchiestufen kennenden Architektur der Beziehungen der OECD zu Nicht-Mitgliedern bilden assoziierte Staaten die höchste Stufe, denen *grosso modo* die gleichen Rechte und Pflichten wie OECD-Mitgliedern zukommen (OECD Dok. C(2012)100/REV2/FINAL, Rn. 2, Anhang Rn. 5).

417 OECD Dok. C(2012)100/REV2/FINAL, Anhang Rn. 5.

418 OECD Dok. C(2017)52, Rn. 95; OECD, Participation Plan Investment Committee (2024), S. 3 f.; vgl. auch OECD, Rules of Procedure (2013), Regel 8.

419 Kothari, in: SFDI/OCDE (Hrsg.), Le pouvoir normatif de l'OCDE (2013), 99 (110); allgemein: OECD Dok. C(2012)100/REV2/FINAL, Anhang Rn. 5 lit. a).

Rahmen der sogenannten Verfahren in einer spezifischen Angelegenheit zu leisten (Art. I-1 S. 2 RatsE-Leitsätze 2023). Diese Verfahren in einer spezifischen Angelegenheit (**spA-Verfahren**) sind von zentraler Bedeutung für die vorliegende Arbeit (ausführlich: Kapitel 6). Ein spA-Verfahren ermöglicht es Opfern und Betroffenen unternehmerischen Fehlverhaltens, Beschwerde gegen ein MNU zu erheben.

Die Teilnehmerstaaten genießen bei der Einrichtung der NKSen Flexibilität (Art. I-A-*Chapeau* S. 1 Verfahrensregelungen 2023).⁴²⁰ Unterschiede zwischen NKSen bestehen beispielsweise in Bezug auf das nationale Mandat einer NKS, das in einem eigenen Parlamentsgesetz (selten), einer Verordnung (häufiger) oder bloß einem informellen internen Organisationserlass (häufiger) bestehen kann.⁴²¹ Von wohl größter Bedeutung ist der Modus der Entscheidungsfindung. Die OECD differenziert zwischen mehreren Modi (Art. I-A-2 Verfahrensregelungen 2023). So gibt es NKSen, die in einem einzigen nationalen Ministerium (Regelfall: Wirtschaftsministerium) verankert sind, und solche, die von mehreren nationalen Ministerien mit jeweils eigenem Einfluss auf die Entscheidungsfindung getragen werden.⁴²² Seltener sind NKSen, deren Mitglieder externe Experten sind, oder sogenannte mehrgliedrige (*multipartite*) NKSen, deren Mitglieder die Interessen des Staates, der Gewerkschaften, der Unternehmen (dann dreigliedrig, *tripartite*) und ggf. von Nichtregierungsorganisationen (dann viergliedrig, *quadripartite*) vertreten.⁴²³ Weitere Unterschiede ergeben sich in Bezug auf die Existenz, Zusammensetzung, Sitzungshäufigkeit und Aufgaben von Beiräten⁴²⁴ und die einer NKS zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen: Die Teilnehmerstaaten haben sich zwar in Art. I-4 RatsE-Leitsätze 2023 völkerrechtsverbindlich verpflichtet, ihre NKSen mit ausreichenden Mitteln auszustatten. In der Realität sind jedoch einige NKSen nur mit aufgabeninadäquaten Ressourcen ausgestattet.⁴²⁵

Um den Teilnehmerstaaten diese Flexibilität gewähren zu können, liegt der Schwerpunkt der Vorgaben auf internationaler Ebene auf Zielvorgaben; es bleibt den Teilnehmerstaaten überlassen, wie sie diese Ziele erreichen. Zu den wichtigsten verfahrensbezogenen Zielvorgaben für NKSen gehören

420 UmVerf-Ko 2023, Rn. 11.

421 OECD, Structures and Activities Guide (2019), Rn. 9 ff.

422 OECD, Structures and Activities Guide (2019), Rn. 15 ff.

423 OECD, Structures and Activities Guide (2019), Rn. 29 ff.

424 OECD, Structures and Activities Guide (2019), Rn. 42 ff.; vgl. Art. I-A-2 S. 3 Verfahrensregelungen 2023; vgl. UmVerf-Ko 2023, Rn. 12.

425 OECD, The NCPs from 2000 to 2015 (2016), S. 13, 16 f.; OECD, Stocktaking Report (2022), S. 76, 81; Svoboda, European YbIEL 11 (2020), 31 (34).

die sogenannten grundlegenden Effektivitätskriterien (I.). Der flexible Regelungsmodus spiegelt sich im Konzept der funktionalen Gleichwertigkeit wider (II.).

I. Effektivitätskriterien

Die grundlegenden Effektivitätskriterien (*core effectiveness criteria*, *critères essentiels d'efficacité*) sind in Art. I-*Chapeau* S.2 Nr.1 bis 7 Verfahrensregelungen 2023 aufgeführt. Es handelt sich um die folgenden sieben Kriterien: (i) Sichtbarkeit, (ii) Zugänglichkeit, (iii) Transparenz, (iv) Rechenschaftspflicht, (v) Unparteilichkeit und Ausgewogenheit, (vi) Vorhersehbarkeit und (vii) Leitsätze-Kompatibilität. Diese Kriterien lassen sich auf die 2000er Überarbeitung der Leitsätze zurückführen (Art. I-*Chapeau* Verfahrensleitungen 2000) und wurden mit der 2011er und der 2023er Überarbeitung schrittweise an vergleichbare Kriterien der VN-Leitprinzipien⁴²⁶ angeglichen (1.). Da hier kein Raum ist, sämtliche Kriterien vorzustellen, möchte ich mit den Kriterien der Zugänglichkeit und der Ausgewogenheit eine kleine Auswahl mir besonders charakteristisch erscheinender Kriterien vorstellen (2.).

1. Genese

Vier der heutzutage in Art. I-*Chapeau* S.2 Nr.1 bis 7 Verfahrensregelungen 2023 genannten Kriterien (Sichtbarkeit, Zugänglichkeit, Transparenz, Rechenschaftspflicht) wurden bereits mit der 2000er Überarbeitung der Leitsätze eingeführt.⁴²⁷ Sie wurden damals als grundlegende Kriterien (*core criteria*) der funktionalen Gleichwertigkeit (*functional equivalence*) bezeichnet.⁴²⁸ Mit der 2011er Überarbeitung wurden diese grundlegenden Kriterien um vier Verfahrensgarantien (Unparteilichkeit, Vorhersehbarkeit, Ausgewogenheit und Leitsätze-Kompatibilität) ergänzt.⁴²⁹ Ziel der Einfügung war eine Angleichung an die Kriterien des Lp. 31 der VN-Leitprinzipien (legitim, zugänglich, vorhersehbar, ausgewogen, transparent,

426 OHCHR, UN Guiding Principles (2011).

427 Art. I-*Chapeau* Verfahrensleitungen 2000; UmVerf-Ko 2000, Rn. 8.

428 Art. I-*Chapeau* Verfahrensleitungen 2000; UmVerf-Ko 2000, Rn. 8.

429 Art. I-C-*Chapeau* Verfahrensleitungen 2011.

Rechte-kompatibel).⁴³⁰ Anders als in Lp. 31 VN-Leitprinzipien bestanden im Rahmen der Umsetzungsverfahren der Leitsätze aber von 2011 an mit den institutionellen „grundlegenden Kriterien“ und den prozessualen „Verfahrensgarantien“ zwei Kriterienkataloge nebeneinander. Das Nebeneinander des geeinten Kriterienkatalogs des Lp. 31 VN-Leitprinzipien einerseits und der abweichenden zwei Kriterienkataloge der Umsetzungsverfahren der Leitsätze andererseits stiftete mehr Verwirrung als Nutzen.⁴³¹ Die 2023er Novelle führte zu einer Neuordnung. Mit ihr wurde die Unterscheidung zwischen beiden Kriterienkatalogen aufgegeben. Die Kataloge wurden zu den „grundlegenden Effektivitätskriterien“ zusammengezogen.⁴³² Damit nähern sich diese Kriterien stärker an die Kriterien des Lp. 31 VN-Leitprinzipien an. Die 2023er Überarbeitung führte jedoch nicht zu einer vollständigen Angleichung zwischen den Leitsätzen und den VN-Leitprinzipien.⁴³³

2. Einzelne Kriterien

Von den sieben grundlegenden Effektivitätskriterien möchte ich die Kriterien der Zugänglichkeit (Art. I-*Chapeau* S.2 Nr.2 Verfahrensregelungen 2023) und der Ausgewogenheit (Nr. 5 Var. 2) vorstellen. Sie sind besonders interessant, weil sich in ihnen Unterschiede zu juridifizierten oder formaleren Verfahren offenbaren.

a) Zugänglichkeit (accessibility)

Je weniger Hürden der Anrufung einer NKS und der Inanspruchnahme ihrer Dienste entgegenstehen, desto zugänglicher ist sie. Als Hürden

430 Buhmann, in: Enneking u. a. (Hrsg.), *Accountability, International Business Operations, and the Law* (2019), 38 (44); vgl. *OECD, NCPs Providing Access to Remedy: 20 Years* (2020), S. 10.

431 Kritik bei: Foort/Lambooy, in: Mulder u. a. (Hrsg.), *Liber Amicorum Nieuwenkamp* (2018), 67 (73); *OECD Watch*, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), *40 ans des lignes directrices* (2018), 49 (50): „[...] interrelated and interdependent and therefore difficult to treat separately“.

432 Art. I-*Chapeau* S. 3 Verfahrensregelungen 2023.

433 Gemeinsam sind die folgenden Kriterien: Zugänglichkeit, Ausgewogenheit, Transparenz und Vorhersehbarkeit. Das Kriterium der Kompatibilität mit den Leitsätzen findet eine Entsprechung im Kriterium der Kompatibilität mit Menschenrechten.

kommen beispielsweise Kosten oder erforderliche Fachkenntnisse in Betracht.⁴³⁴ Repressalien gegen Beschwerdeführer, etwa durch Einschüchterungsversuche (insbesondere in Form strategischer Klagen (*strategic lawsuits against public participation*), gewaltsamen Verschwindenlassens, Kapitaldelikten, willkürlicher Festnahmen), stehen einer Zugänglichkeit ebenfalls im Wege.⁴³⁵ Relevante Hürden sind aus Sicht potenzieller Verfahrensparteien zu bestimmen,⁴³⁶ wobei den Bedürfnissen vulnerabler und marginalisierter Gruppen besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist (vgl. Behinderungen, Alter, Geschlecht, Analphabetismus).⁴³⁷ Sofern Hürden bestehen, sollte eine NKS adäquate Unterstützung leisten.⁴³⁸

Formale Anforderungen an die Einreichung einer Beschwerde sind so aufwandsarm wie möglich zu gestalten und deutlich zu kommunizieren.⁴³⁹ NKSen dürfen keine Verfahrensgebühren erheben.⁴⁴⁰ Im Rahmen der ersten Evaluierung einer Beschwerde verlangt das Kriterium der Zugänglichkeit eine dem Beschwerdeführer entgegenkommende Auslegung der Annahmenvoraussetzungen.⁴⁴¹ Darunter fällt beispielsweise, keine hohen Anforderungen an die Substantiierung⁴⁴² der Beschwerde oder das berechtigte Interesse⁴⁴³ des Beschwerdeführers zu stellen.

In praxi werden NKSen dem Anspruch, zugänglich zu sein, vielfach nicht gerecht. Beispielsweise folgt aus dem Verbot von Verfahrensgebühren nicht automatisch, dass einem Beschwerdeführer keine Kosten entstünden. Viele NKSen stellen Kosten für Übersetzungsdienstleistungen in Rechnung oder verursachen Reisekosten für Beschwerdeführer, weil sie Verhandlungstermine nicht vor Ort ansetzen.⁴⁴⁴ Ein mittelloser Beschwerdeführer im globalen Süden wird die Aussicht, für einen Flug in den globalen Norden, für Kosten eines Visums und für einen Dolmetscher auf-

434 VN Dok. A/72/162, Rn. 32.

435 VN Dok. A/72/162, Rn. 35.

436 VN Dok. A/72/162, Rn. 32.

437 *Triponel*, Guiding Principle 31, UNGP Commentary (2023), Rn. 31.17; vgl. VN Dok. A/HRC/38/20, S. 13.

438 Vgl. *OHCHR*, UN Guiding Principles (2011), Lp. 31 lit. b).

439 UmVerf-Ko 2023, Rn. 10 lit. b).

440 UmVerf-Ko 2023, Rn. 10 lit. b); *OECD*, Stocktaking Report (2022), S. 74.

441 *OECD*, Initial Assessment Guide (2019), S. 5, 19.

442 *OECD*, Initial Assessment Guide (2019), S. 19.

443 Vgl. *OECD:AT-NCP:2023:AT-6-IA*, S. 7.

444 *Daniel u. a.*, *Remedy Remains Rare* (2015), S. 22 f.

kommen zu müssen, häufig als prohibitiv empfinden.⁴⁴⁵ Derartige Verfahrenskosten lassen sich häufig darauf zurückführen, dass NKSen selbst nur über begrenzte Ressourcen verfügen.⁴⁴⁶ Sofern möglich, sollten sich NKSen aber mit Blick auf die verwendeten Sprachen flexibel zeigen und fernmündliche oder virtuelle Mediationstermine anbieten.⁴⁴⁷ Zur *best practice* würde auch eine finanzielle Unterstützung der Beschwerdeführer gehören.⁴⁴⁸ Gleichwohl sind nicht alle Hürden der Verantwortungssphäre der NKS zuzuordnen. Ein besonders drängendes Problem sind die bereits erwähnten Repressalien gegen Beschwerdeführer.⁴⁴⁹ NKSen sollten geeignete Schritte zum Schutz eines betroffenen Beschwerdeführers unternehmen (Art. I-C-9 Verfahrensregelungen 2023); hierzu gehört etwa die Geheimhaltung der Identität des Beschwerdeführers.⁴⁵⁰

b) Ausgewogenheit (equitability)

Gem. Art. I-*Chapeau* S. 2 Nr. 5 Verfahrensregelungen 2023 muss die Arbeitsweise einer NKS von Unparteilichkeit (*impartiality*) und Ausgewogenheit (*equitability*) geprägt sein. Die VN-Leitprinzipien kennen demgegenüber nur das Kriterium der Ausgewogenheit.⁴⁵¹ Das Kriterium der *equitability*, das eigentlich Billigkeit bedeutet, aber im vorliegenden Zusammenhang wahlweise mit „Fairness“⁴⁵², „gerechten Bedingungen“⁴⁵³ oder (hier bevorzugt) mit „Ausgewogenheit“⁴⁵⁴ übersetzt wird, soll den unterschiedli-

445 Vgl. Oshionebo, Lewis & Clark Law Review 17 (2013), 545 (582); vgl. Daniel u. a., *Remedy Remains Rare* (2015), S. 22 f.

446 OECD, *The NCPs from 2000 to 2015* (2016), S. 13, 16 f., 51; Daniel u. a., *Remedy Remains Rare* (2015), S. 23; vgl. OECD, *Stocktaking Report* (2022), S. 76, 81.

447 UmVerf-Ko 2023, Rn. 10 lit. b).

448 VN Dok. A/HRC/38/20, S. 13.

449 OECD, *NCP Action Plan 2022–2024* (2022), S. 6; OECD *Watch/Business & Human Rights Resource Centre*, *Use with caution* (2019); vgl. Daniel u. a., *Remedy Remains Rare* (2015), S. 23.

450 UmVerf-Ko 2023, Rn. 27, 47; vgl. VN Dok. A/HRC/38/20, S. 13.

451 OHCHR, *UN Guiding Principles* (2011), Lp. 31 lit. d).

452 So die offizielle aber nicht authentische deutsche Übersetzung der Leitsätze (OECD, *OECD-Leitsätze für MNUen* (2023), Art. I-*Chapeau* S. 2 Nr. 5 Var. 2 Verfahrensregelungen 2023). Auch in VN Dok. A/HRC/38/20/Add.1, S. 14 wird sprachlich eine Nähe zwischen *equitability* und *fairness* hergestellt. Siehe auch: Schweizer NKS, *Verfahrensanleitung* (2024), S. 1.

453 Deutsche NKS, *Verfahrensleitfaden* (2024), Rn. 16.

454 So die nichtamtliche deutsche Übersetzung der VN-Leitprinzipien (OHCHR, *VN-Leitprinzipien* (2014), Lp. 31 lit. d)).

chen Vorbedingungen und Asymmetrien zwischen den Verfahrensparteien Rechnung tragen. Eine NKS hat in diesem Sinne *proaktiv* sicherzustellen, dass ein Machtgefälle, Druck von außen oder eine ungleiche Ressourcenausstattung die Parteien nicht davon abhält, sich effektiv in das Verfahren einzubringen.⁴⁵⁵ Paradigmatisch ist das Gefälle zwischen einem finanziell gut ausgestatteten Unternehmen mit Zugang zu Fachwissen und einem mittellosen Beschwerdeführer ohne solche Ressourcen.⁴⁵⁶ Eine NKS hat deshalb darauf zu achten, dass beide Parteien ausreichenden Zugriff auf Informationen, Beratung und Fachwissen haben.⁴⁵⁷ Besondere Herausforderungen bestehen, wenn es sich bei den Beschwerdeführern um Mitglieder vulnerabler Gruppen (Frauen, Kinder, indigene Völker) oder bei den Beschwerdegegnern um kleine und mittlere MNUen handelt.⁴⁵⁸

Eine NKS hat außerdem grundsätzlich alle Informationen, die sie von einer Partei erhält, mit der Gegenseite zu teilen; etwas anderes kommt nur in Ausnahmefällen in Betracht.⁴⁵⁹ Die Ausgewogenheit ist grundsätzlich verletzt, wenn eine NKS wesentliche Teile ihrer Entscheidung auf Informationen stützt, die nicht allen Parteien zur Verfügung standen.⁴⁶⁰ NKSen sollten den Parteien Zugang zu Beweismitteln der Gegenpartei gewähren.⁴⁶¹ Die Entscheidung, eine Beschwerde zur vertieften Prüfung anzunehmen und Vermittlungsdienste anzubieten, ist allen Parteien zur gleichen Zeit mitzuteilen.⁴⁶²

II. Funktionale Gleichwertigkeit und Flexibilität

Die funktionale Gleichwertigkeit (*functional equivalence*) strebt eine Mindestharmonisierung der institutionellen Vorkehrungen, Mandate und

455 UmVerf-Ko 2023, Rn. 10 lit. e); *Tripone*, Guiding Principle 31, UNGP Commentary (2023), Rn. 31.20 f.; vgl. *OECD*, Stocktaking Report (2022), S. 79.

456 Vgl. *OHCHR*, UN Guiding Principles (2011), Kommentierung zu Lp. 31; aus der Praxis: *OECD:PL-NCP:2024:PL-7-FS*, S. 13.

457 UmVerf-Ko 2023, Rn. 10 lit. e); *OHCHR*, UN Guiding Principles (2011), Lp. 31 lit. d).

458 *OECD*, Stocktaking Report (2022), S. 79.

459 *OECD:IC:2022:IC-4-SS*, Rn. 39 ff.; UmVerf-Ko 2023, Rn. 48; VN Dok. A/HRC/38/20, S. 14.

460 *OECD:IC:2022:IC-4-SS*, Rn. 40 ff.; *OECD:IC:2024:IC-6-SS*, Rn. 34; UmVerf-Ko 2023, Rn. 48.

461 VN Dok. A/HRC/38/20, S. 14.

462 *OECD:IC:2024:IC-6-SS*, Rn. 31.

Verfahrensleitfäden aller NKSen an.⁴⁶³ Sie ist das Korrelat zur Flexibilität, welche die Teilnehmerstaaten bei der Einrichtung ihrer NKSen und der Ausgestaltung ihrer Verfahren genießen (Art. I-A-*Chapeau* S.1 Verfahrensregelungen 2023). Ungleichheiten zwischen den NKSen sind in den Regelungen der Umsetzungsverfahren bereits angelegt und werden bewusst nicht eingegeben. Gefordert wird nur eine Gleichwertigkeit und keine Gleichheit. Funktionale Gleichwertigkeit gibt die zu erreichenden Ziele vor, stellt aber den Teilnehmerstaaten anheim, auf welchem Wege sie diese Ziele erreichen wollen.⁴⁶⁴ Bei dieser souveränitätsschonenden Harmonisierungsmethode bleibt Raum für nationale Besonderheiten.⁴⁶⁵ Teilnehmerstaaten können ihre NKS folglich nach nationalen Vorstellungen einrichten und arbeiten lassen.⁴⁶⁶ Funktionale Gleichwertigkeit ist ein politischer Kompromiss zwischen der Idealvorstellung gleicher NKSen und der fehlenden Bereitschaft der Teilnehmerstaaten, ihren Entscheidungsspielraum stärker einzuengen.⁴⁶⁷ Sie ist deshalb ein Bekenntnis zum **Subsidiaritätsprinzip** und zur dezentralen Umsetzung der Leitsätze über die NKSen.⁴⁶⁸

Funktionale Gleichwertigkeit ist legaldefiniert als ein Maß gleichwertiger Effektivität aller NKSen; sie ist erreicht, wenn alle NKSen die grundlegenden Effektivitätskriterien erfüllen.⁴⁶⁹ Das Konzept der funktionalen Gleichwertigkeit bleibt trotz dieser Legaldefinition diffus. So bleibt nicht nur die Zielvorstellung unklar (1.), sondern auch die exakte Verbindung zwischen der funktionalen Gleichwertigkeit und den grundlegenden Effektivitätskriterien (2.).

463 Vgl. Weber, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), 40 ans des lignes directrices (2018), 101 (102).

464 Pieth, ZSchweizR 119 (2000), 477 (485); vgl. OECD Dok. DAF/FE/IME/WPG(2000)2/REV2, Rn. 7.

465 Pieth, ZSchweizR 119 (2000), 477 (485); vgl. Weber, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), 40 ans des lignes directrices (2018), 101 (102).

466 OECD, Stocktaking Report (2022), S. 76.

467 Weber, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), 40 ans des lignes directrices (2018), 101 (102).

468 Schuler, GLJ 9 (2008), 1753 (1765).

469 Art. I-*Chapeau* S. 4 Verfahrensregelungen 2023 (die französische Sprachfassung ist verständlicher als die englische Fassung); UmVerf-Ko 2023, Rn.10; vgl. Schuler, GLJ 9 (2008), 1753 (1765 f.).

1. Erweiterung der Zielvorstellung?

Meines Erachtens ist es nicht sinnvoll, funktionale Gleichwertigkeit auf die Beachtung der Effektivitätskriterien durch die NKSen zu reduzieren. In diesem Falle würde es sich bei „funktionaler Gleichwertigkeit“ um ein bloßes Schlagwort handeln; es wäre im Wesentlichen eine Kurzbezeichnung für die Selbstverständlichkeit, dass alle NKSen den Effektivitätskriterien entsprechen müssen. Eine solche **enge Auslegung** betrachtet jede NKS isoliert. Demgegenüber würde die funktionale Gleichwertigkeit eine konzeptionelle Aufladung erfahren, wenn man in einer **weiten Auslegung** verlangen würde, dass alle NKSen in einem horizontalen Vergleich gemeinsam zu betrachten sind. Eine solche Betrachtung würde bedeuten, dass NKSen nicht die gesamte Bandbreite des Spielraums der Effektivitätskriterien ausschöpfen dürfen, sondern bei möglichst geringer Streuung in Richtung eines einheitlicheren Standards konvergieren müssen. Wenn sie ihre Spielräume ausschöpfen möchte, müsste eine NKS bei einer solchen Deutung also einen Seitenblick auf die Praxis der anderen NKSen werfen und ihren Umgang mit ihrem Spielraum erforderlichenfalls anpassen.

Meines Erachtens ist eine solche weite Auslegung vorzugswürdig. Als das Konzept der funktionalen Gleichwertigkeit mit der 2000er Überarbeitung eingeführt wurde, waren nationale Spielräume sinnvoll. Es konnte noch kein Erfahrungsschatz an bewährten Vorgehensweisen bestehen, die dann einheitlich für alle NKSen hätten vorgeschrieben werden können.⁴⁷⁰ Mit wachsender Erfahrung und zunehmender Reife des NKS-Systems schwindet die Überzeugungskraft dieser Spielräume.⁴⁷¹ Mit jedem weiteren Jahr wächst der Erfahrungsschatz des NKS-Systems und besteht immer mehr Anlass für eine NKS, sich bewährte Vorgehensweisen anderer NKSen zum Vorbild zu nehmen. Eine Harmonisierung ist dringend geboten, weil zu große Unterschiede zwischen NKSen das gesamte Netzwerk schwächen.⁴⁷² Stark voneinander abweichende Praktiken der NKSen schaffen Verwirrung bei Nutzern des Systems, wecken falsche Erwartungen und untergraben die Legitimität des NKS-Netzwerks wie auch die Vorhersehbarkeit von NKS-Aussprüchen.⁴⁷³

470 Vgl. *Perillo*, Intl Community Law Rev 24 (2022), 36 (55).

471 Vgl. *Perillo*, Intl Community Law Rev 24 (2022), 36 (55).

472 UmVerfKo 2023, Rn. 10; *Robinson*, UJIEL 30 (78) (2014), 68 (72); *Putten*, in: Mulder u. a. (Hrsg.), *Liber Amicorum Nieuwenkamp* (2018), 51 (53).

473 *Davarnejad*, Journal of Dispute Resolution 2011, 351 (385); *Maheandiran*, Harvard Negotiation Law Review 20 (2015), 205 (231, 237, 242); *Svoboda*, European YbIEL 11

2. Inhaltliche Erweiterung?

Die Legaldefinition der funktionalen Gleichwertigkeit etabliert einen engen Zusammenhang zwischen den Effektivitätskriterien und funktionaler Gleichwertigkeit. Möglicherweise ist dieses Konzept aber auf weitere Anforderungen für NKSen zu beziehen. Fest steht, dass das Konzept inhaltlich erweiterbar ist. So hat die 2023er Überarbeitung der Leitsätze den Kreis der maßgeblichen Kriterien ausgedehnt. Wurde funktionale Gleichwertigkeit im Jahr 2011 nur auf vier der heutigen Effektivitätskriterien bezogen,⁴⁷⁴ bezieht sich funktionale Gleichwertigkeit seit der Überarbeitung im Jahr 2023 nach der Vereinigung und Neuordnung zweier zuvor getrennter Kriterienkataloge⁴⁷⁵ auf sämtliche Effektivitätskriterien.

Klar ist außerdem, dass die Flexibilität der Teilnehmerstaaten bei der Organisation ihrer NKSen nicht nur durch die Effektivitätskriterien eingeschränkt wird. NKSen müssen darüber hinaus weiteren, sogenannten praktischen Anforderungen⁴⁷⁶ der Art. I-A-1 ff. Verfahrensregelungen 2023 genügen: Teilnehmerstaaten müssen ausreichende finanzielle und personelle Mittel für ihre NKS bereitstellen (Art. I-4 RatsE-Leitsätze 2023, Art. I-A-1 Verfahrensregelungen 2023).⁴⁷⁷ Sie müssen außerdem sicherstellen, dass ihre NKS über ausreichend Fachwissen verfügt, von hochrangigen Führungskräften geleitet wird, das Vertrauen ihrer Interessenträger genießt und Beziehungen zu ihnen unterhält (Art. I-A-1 bis I-A-3 Verfahrensregelungen 2023).⁴⁷⁸ Die OECD betont diese Anforderungen gerade im Zusammenhang mit funktionaler Gleichwertigkeit;⁴⁷⁹ sie können teilweise als notwendige Bedingungen für das Erreichen der Effektivitätskriterien betrachtet werden.⁴⁸⁰ Beispielsweise wird eine NKS, die über unzureichende finanzielle Mittel verfügt, weniger zugänglich sein (vgl. Art. I-*Chapeau* S. 2 Nr. 2 Verfahrensregelungen 2023), weil sie den Beschwerdeführern keine

(2020), 31 (34). Auch wenn sich jede einzelne NKS innerhalb ihres Spielraums der Effektivitätskriterien aufhält, kann sie meines Erachtens unvorhersehbar agieren. Ein spA-Verfahren wirkt nämlich auch dann für Beschwerdeführer unvorhersehbar, wenn die Praxis der NKS zwar von den Effektivitätskriterien gedeckt ist, aber in krassem Gegensatz zu den etablierten Verfahren anderer NKSen steht.

474 Art. I-*Chapeau* Verfahrensanleitungen 2011; UmVerf-Ko 2011, Rn. 9.

475 Näher siehe oben I. 1.

476 Sprachgebrauch nach OECD, Stocktaking Report (2022), S. 76.

477 UmVerf-Ko 2023, Rn. 11, 13.

478 UmVerf-Ko 2023, Rn. 11 ff.

479 OECD, NCP Action Plan 2022–2024 (2022), S. 2; OECD, Stocktaking Report (2022), S. 76.

480 UmVerf-Ko 2023, Rn. 11; vgl. OECD, Stocktaking Report (2022), S. 76.

Übersetzungsdienstleistungen zur Verfügung stellen oder Verhandlungstermine nicht am Ort des Geschehens ansetzen kann.

Über diese praktischen Anforderungen und die Effektivitätskriterien hinaus ließe sich die funktionale Gleichwertigkeit sogar allgemein als Kohärenzforderung an NKSen deuten. Eine solche Kohärenzanforderung würde NKSen widersprüchliche und stark differierende Praktiken und Entscheidungen untersagen. Ich halte eine allgemeine Kohärenzanforderung für sinnvoll, weil die Beschränkung der funktionalen Gleichwertigkeit auf die Effektivitätskriterien zugleich eine Begrenzung auf die formelle Dimension effektiver Abhilfe bedeutet.⁴⁸¹ Es leuchtet aber nicht ein, die materielle Dimension außer Acht zu lassen. Bei einer Deutung als allgemeine Kohärenzanforderung wäre beispielsweise auch der Umgang verschiedener NKSen mit den Annahmeveraussetzungen (etwa: strenge oder weniger strenge Anforderungen an die Substantiierung), der vertieften Prüfung (insbesondere: Existenz einer zweiten Phase der formalen Untersuchung) oder ihre Aussprüche (Empfehlungen, Feststellungen) im Lichte der funktionalen Gleichwertigkeit zu sehen. In diesem Sinne lassen sich Stimmen finden, die auch diese Aspekte explizit⁴⁸² oder implizit⁴⁸³ in einen engen Zusammenhang mit der funktionalen Gleichwertigkeit rücken.

C. Zusammenwirken beider Ebenen

Die heutige Aufgabenverteilung zwischen der Ebene der OECD – also in erster Linie des Investitionsausschusses – und der nationalen Ebene der NKSen ist das Ergebnis eines jahrzehntelangen Austarierens verschiedener Ansätze. Während heutzutage klar ist, dass der Investitionsausschuss nur

481 Mit Ausnahme des Kriteriums der Leitsätze-Kompatibilität (Art. I-*Chapeau* S.2 Nr.7 Verfahrensregelungen 2023), das sowohl die formelle wie die materielle Dimension effektiver Abhilfe betrifft (Otteburn, in: Davaanyam/Krajewski (Hrsg.), *Exploring Corporate Human Rights Responsibilities* (2025), 103 (109); vgl. *Schelte-ma*, *Dovenschmidt Quarterly* 2 (2013), 190 (190)), sind alle Effektivitätskriterien formeller Natur.

482 Foort, *Erasmus LR* 12 (2019), 61 (65, 74 f.): Würden NKSen vergleichbare Fälle unterschiedlich entschieden, sei funktionale Gleichwertigkeit gefährdet; wohl auch: *OECD:NL-NCP:2013:NL-23-FS*, S. 3.

483 *Achtouk-Spivak/Garden*, *JIDS* 13 (2022), 608 (627–629) diskutieren divergierende NKS-Aussprüche unter der Überschrift der funktionalen Gleichwertigkeit, ohne sich daran zu stören, dass funktionale Gleichwertigkeit diese Aspekte bei einer engen Lesart nicht erfasst. Eine weite Lesart legen auch zu Grunde: *OECD*, *Initial Assessment Guide* (2019), S. 4 und *OECD*, *Stocktaking Report* (2022), S. 75–80.

eine überwachende und beratende Rolle einnimmt und nicht als Streitbeilegungsinstanz *stricto sensu* auftritt, war dies bis zur 2000er Überarbeitung nicht gewiss. Denn vor der Jahrtausendwende waren viele NKSen so dysfunktional, dass es kaum einen Unterschied bedeutete, ob eine NKS eingerichtet worden war oder nicht. Die Diskrepanz zwischen Wirklichkeit und Anspruch führte dazu, dass der Investitionsausschuss faktisch eine andere Rolle als die für ihn vorgesehene ausfüllen musste (I.). Erst als mit der 2000er Überarbeitung das heutige System der Umsetzungsverfahren geschaffen und die Überwachung der NKSen verschärft wurde, konnte der Investitionsausschuss seine vorgesehene Rolle als Überwachungs- und Beratungsinstanz einnehmen. Seine Aufsicht ist gleichwohl eher schwach (II.).

I. Die historische Entwicklung der Aufgabenverteilung

Die Umsetzungsverfahren der ersten Jahre beschränkten sich auf die Verfahren vor dem damals für die Leitsätze zuständigen OECD-Fachausschuss CIME. Die RatsE-Leitsätze 1976 enthielt nur wenige und absichtlich⁴⁸⁴ offen formulierte Vorschriften. Art. 1 S. 1 RatsE-Leitsätze 1976 sah einen „Meinungsaustausch“ zu leitsatzbezogenen Fragen vor. In Art. 3 S. 2 RatsE-Leitsätze 1976 fand sich eine sehr bedeutsame Vorschrift; sie verbot CIME, Schlussfolgerungen (*conclusions*) zum Verhalten einzelner Unternehmen zu ziehen. Angesichts dieses Schlussfolgerungsverbots war klar, dass Meinungsaustausche nicht als Beschwerdeverfahren zu bestimmten Vorfällen unternehmerischen Fehlverhaltens konzipiert waren.⁴⁸⁵ Das Schlussfolgerungsverbot wurde als Verbot für CIME gelesen, als gerichtliche oder gerichtsähnliche Instanz zu agieren.⁴⁸⁶ Dieses Verbot und diese Lesart gelten noch heute.⁴⁸⁷

Schon früh sollten aber die Grenzen des Schlussfolgerungsverbots herausgefordert werden. Den Vorschriften ließ sich nämlich nicht entnehmen, dass auch Meinungsaustausche zu einem realen Vorfall unternehmerischen Fehlverhaltens verboten waren. Meinungsaustausche konnten außerdem

484 Vgl. OECD, OECD Observer Nr. 82 (Juli 1976), 9 (15) (Stellungnahme der Ausschussvorsitzenden Steeg).

485 Foort, Rg 25 (2017), 195 (199).

486 OECD, MNE-Declaration Review (1979), Rn. 84; Vogelaar, OECD Observer Nr. 86 (Mai 1977), 7 (7); vgl. Horn, American University Law Review 39 (1981), 923 (930).

487 Art. II-4 S. 3 RatsE-Leitsätze 2023; UmVerf-Ko 2023, Rn. 57.

nicht in einem Vakuum stattfinden, sondern benötigten konkrete Beispiele als Projektionsfläche für verschiedene Auslegungsvarianten.⁴⁸⁸ Insbesondere auf Bestreben TUACs und einzelner Regierungen konnte sich deshalb eine Praxis einzelfallbasierter Meinungsaustausche beginnend mit dem ersten Fall CIMEs (dem *Badger*-Fall) durchsetzen.⁴⁸⁹ Das Schlussfolgerungsverbot setzte diesen einzelfallbasierten Meinungsaustauschen allerdings enge Grenzen. Insbesondere wurde ein konkreter Fall lediglich zu „Illustrationszwecken“ oder als Hinweis zu möglichen praktischen Schwierigkeiten bei der Auslegung der Leitsätze diskutiert.⁴⁹⁰ Diese einzelfallbasierten Meinungsaustausche mussten sich außerdem, deutlich von gerichtsähnlichen Verfahren unterscheiden: Fragen wurden nur abstrakt beantwortet.⁴⁹¹ Der Ausschuss unternahm keine Anstrengungen zur Sachverhaltsermittlung.⁴⁹² Das Ergebnis seiner Beratungen war für die Unternehmen nicht verbindlich.⁴⁹³ Der Name des betroffenen Unternehmens wurde verschwiegen.⁴⁹⁴ Diese Maßnahmen konnten im Ergebnis jedoch nicht verhindern, dass die Öffentlichkeit und das betroffene Unternehmen die Entscheidung des Ausschusses als Bewertung des konkreten Einzelfalls deuteten.⁴⁹⁵

488 OECD, MNE-Declaration Review (1979), Rn. 85; vgl. *Wakkie*, ILR 2 (1979), 75 (86); vgl. *Kauzlarich*, American University Law Review 30 (1981), 1009 (1014).

489 *Fatouros*, American University Law Review 30 (1981), 941 (965); *Kauzlarich*, American University Law Review 30 (1981), 1009 (1014); *Campbell/Rowan*, MNEs and the OECD Guidelines (1983), S. 7; vgl. *The Economist* vom 4. Juni 1977, 93 (93) — „Chasing the Multinationals“. Auch die belgische Regierung, die im *Badger*-Fall als Gaststaat betroffen war, unterstützte solche einzelfallbasierten Meinungsaustausche nachdrücklich gegen den Widerstand anderer Regierungen (vgl. *Blanpain*, *Badger Case* (1977), S. 113).

490 OECD, MNE-Declaration Review (1979), Rn. 84; *Vogelaar*, OECD Observer Nr. 86 (Mai 1977), 7 (7); *Lévy*, in: Rubin/Hufbauer (Hrsg.), *Emerging Standards of International Trade and Investment* (1984), 47 (52); *Fatouros*, in: Dominice u. a. (Hrsg.), *FS Lalive* (1993), 231 (236); *Foort*, Rg 25 (2017), 195 (199).

491 *Protosaltis*, FORUM du droit international 7 (2005), 251 (258); *Foort*, Rg 25 (2017), 195 (199).

492 *Vogelaar*, OECD Observer Nr. 86 (Mai 1977), 7 (7); *Horn*, American University Law Review 39 (1981), 923 (930); *Campbell/Rowan*, MNEs and the OECD Guidelines (1983), S. 12; *Fatouros*, in: Dominice u. a. (Hrsg.), *FS Lalive* (1993), 231 (236).

493 *Wakkie*, ILR 2 (1979), 75 (86); *Acconci*, JWIT 2001, 123 (141); *Salzman*, *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), 189 (213 f.). Zur Frage der (Un-)Verbindlichkeit der Klarstellungen siehe: Kapitel 10 C. II.

494 OECD Dok. DAFE/IME(98)15, Rn. 35; *Blanpain/Colucci*, *The Globalisation of Labour Standards* (2004), S. 73.

495 *Blanpain*, *Badger Case* (1977), S. 129; *Seidl-Hohenveldern*, RdC 163 (1979), 169 (208); *Wakkie*, ILR 2 (1979), 75 (86); *Foort*, Rg 25 (2017), 195 (199).

Die erste Überarbeitung der Leitsätze im Jahr 1979 sollte diese Praxis zumindest teilweise festschreiben.⁴⁹⁶ Die RatsE-Leitsätze wurde um einen neuen Satz ergänzt, der CIME die Zuständigkeit für Klarstellungen der Leitsätze zuwies (Art. 1 S. 2 RatsE-Leitsätze 1979).⁴⁹⁷ Die Teilnehmerstaaten, TUAC und BIAC sollten solche Verfahren beantragen können (Art. 1 S. 1, Art. 2 S. 2 RatsE-Leitsätze 1979). Damit war der Grundstein für das Klarstellungsverfahren in seiner heutigen Ausprägung gelegt. Die 1979er Überarbeitung bedeutete auch aus einem weiteren Grund einen Meilenstein. Im zugehörigen Überprüfungsbericht wurden die heutigen NKSen erstmals als „*contact point(s) within the government*“ erwähnt, deren Einrichtung der Ausschuss den Mitgliedsstaaten als „*facilities [...] for discussions with the parties concerned on matters relating to the Guidelines*“ empfahl.⁴⁹⁸ Handelte es sich im Jahr 1979 noch um eine Empfehlung, wurde die Einrichtung der NKSen mit der 1984er Überarbeitung zu einer Rechtspflicht der Teilnehmerstaaten erhoben.⁴⁹⁹ Schon 1979 zeichnete sich ein entscheidendes Charakteristikum der NKSen ab: Anders als der Ausschuss durften NKSen Fälle als solche behandeln.⁵⁰⁰ Sie waren nicht darauf verwiesen, einzelne Fälle lediglich der Illustration halber zu behandeln. Vielmehr war eine Arbeitsteilung zwischen CIME auf OECD-Ebene und den NKSen auf nationaler Ebene vorgesehen: NKSen sollten Meinungsverschiedenheiten zwischen Betroffenen und MNUen schlichten und so verhindern, dass Streitbeilegungsaufgaben an CIME herangetragen würden.⁵⁰¹ Der Ausschuss wollte seine Zuständigkeit auf Auslegungsprobleme der Leitsätze beschränken und nicht länger als Streitbeilegungsinstanz angerufen werden.⁵⁰²

496 *Kauzlarich*, American University Law Review 30 (1981), 1009 (1020).

497 *OECD*, MNE-Declaration Review (1979), Rn. 86.

498 *OECD*, MNE-Declaration Review (1979), Rn. 79.

499 Art. 1 RatsE-Leitsätze 1984; *OECD Dok. DAF/IME(98)15*, Rn. 23; *Foort*, Rg 25 (2017), 195 (201).

500 *Blanpain*, *OECD Guidelines Experience 1982–1984* (1985), S. 178; *Protopsaltis*, *FORUM du droit international* 7 (2005), 251 (258); vgl. *Eyk*, *OECD Declaration and Decisions Concerning MNEs* (1995), S. 165 ff.

501 *OECD*, MNE-Declaration Review (1979), Rn. 11, 79; *OECD*, MNE-Declaration Mid-Term Report (1982), Rn. 15, 19; *OECD*, MNE-Declaration Review (1984), Annex I, Rn. 1, 3, 7 ff.

502 *OECD*, MNE-Declaration Review (1984), Annex I, Rn. 7: „[...] they have played a useful role in allowing the Committee to concentrate on its role of discussing issues for clarification of the Guidelines“; *Kauzlarich*, American University Law Review 30 (1981), 1009 (1015 f., 1020).

Die genauen Aufgaben der NKSen als Streitbeilegungsinstanz blieben damals allerdings unklar.⁵⁰³ Der 1984er Überprüfungsbericht enthielt zwar einen Anhang zur „Rolle der nationalen Kontaktstellen“, dieser war aber sinnentstellend vage gehalten.⁵⁰⁴ Die OECD selbst stellte im Jahr 1998 fest, dass ihr kaum detaillierte Informationen zu den Tätigkeiten der NKSen vorlägen.⁵⁰⁵ Es lässt sich schätzen, dass NKSen zwischen 1979 und Ende der 1990er Jahre in etwa zwei oder drei Dutzend Einzelfällen angerufen worden sein mussten.⁵⁰⁶ Darstellungen aus den 1980er und 1990er Jahren lassen das Bild schwacher und vor allem nicht existenter NKSen erkennen.⁵⁰⁷ Diese Einschätzungen wurden letztlich auch von der OECD geteilt.⁵⁰⁸ Besonders drastisch ist *Schekulins* Schilderung. Als er Mitte der 1990er-Jahre sein Amt als österreichischer Vertreter innerhalb CIMEs angetreten habe, habe er es für geboten gehalten, zugleich den Vorsitz der österreichischen NKS zu übernehmen „*only to find out that it did not exist and that nobody*

503 TUAC attestierte den NKSen einen „nebulösen Charakter“ (vgl. TUACs Stellungnahme abgedruckt bei: *Blanpain*, OECD Guidelines Experience 1982–1984 (1985), S. 176).

504 Vgl. OECD, MNE-Declaration Review (1984), Annex I, Rn. 7 ff.

505 OECD Dok. DAF/IME(98)15, Rn. 27 f.

506 OECD Dok. DAF/IME(98)15, Rn. 30: Die OECD berichtet hier auf Basis einer Umfrage unter NKSen, die nur wenige (acht) Rückläufer hatte. Die Selbstauskünfte der NKSen sind allerdings kritisch zu hinterfragen. Insbesondere ist eine Aussage der FI-NKS („[...] *has so far never been an individual problem settlement forum*“) angesichts ihrer Bedeutung im Philips-Fall (*Blanpain*, OECD Guidelines Experience 1979–1982 (1983), S. 136 ff.) falsch. Siehe ansonsten auch die Umfrage von *Eyk*, OECD Declaration and Decisions Concerning MNEs (1995), S. 168 ff. Man beachte, dass *Eyk* 19 Fälle der US-NKS nennt (aaO, S. 193), in OECD Dok. DAF/IME(98)15, Rn. 30 die Zahl der Fälle der US-NKS aber auf zwölf geschätzt wird. *Schuler*, GLJ 9 (2008), 1753 (1765) schätzt die Zahl der NKS-Fälle bis 2000 auf etwas über vierzig.

507 Vgl. TUACs Stellungnahme abgedruckt bei: *Blanpain*, OECD Guidelines Experience 1982–1984 (1985), S. 176: „[...] *in some countries, even evidence of their basic functioning is virtually absent*“; TUAC, TUAC Submission to 1996 NCP Review, TUAC.org (November 1996). *Eyk*, OECD Declaration and Decisions Concerning MNEs (1995), S. 194 zieht die Bilanz, dass lediglich vier NKSen (Belgien, Finnland, Schweden, USA) aktiv seien; bei den anderen NKSen sei an ihrer Existenz zu zweifeln. Die Autorin beschreibt aaO, S. 169 ff. eindrucksvoll die Herausforderungen ihrer Kontaktaufnahmeversuche mit den NKSen. Siehe ferner *Acconci*, JWIT 2001, 123 (142), die zum Schluss kommt, dass kein Mitgliedsstaat dafür gesorgt habe, dass seine NKS tatsächlich Tätigkeiten im Einklang mit der RatsE-Leitsätze entfalte.

508 OECD Dok. DAF/IME(98)15, Rn. 29: „[...] *impression that the actual activities of many NCPs have indeed been very limited, if not non-existent*.“

*seemed to have noticed before me.*⁵⁰⁹ Rückblickend sprechen Beobachter davon, dass NKSen allenfalls als Relaisstation zwischen Parteien und dem Ausschuss agierten und keine Anstrengungen zur Sachverhaltsermittlung oder Schlichtung unternahmen.⁵¹⁰

Die dysfunktionale Natur des größtenteils inexistenten NKS-Netzwerks verwehrte es dem Ausschuss, sich auf seine eigentliche Rolle als reine Klarstellungsinstanz zu konzentrieren. Er sah sich auch nach Einführung der NKSen den Erwartungen einzelner Interessenträger (insbesondere TU-ACs) ausgesetzt, als Streitbeilegungsinstanz tätig zu werden.⁵¹¹ Diese Diskrepanz zwischen der Erwartungshaltung der Interessenträger und dem Mandat des Ausschusses führte schließlich zu wachsender Frustration, die die Klarstellungsverfahren der Leitsätze irrelevant werden ließ.⁵¹² Schon nach 1979 nahm die Relevanz des Klarstellungsverfahrens rapide ab. Ein beträchtlicher Teil (mehr als die Hälfte) aller Klarstellungsverfahren bis zum Jahr 2000 wurde in den ersten fünf Jahren nach Verabschiedung der Leitsätze initiiert; die meisten davon als Konvolut an einem einzigen Tag im Jahr 1977.⁵¹³ In den 1990er Jahren wurden nur vier Klarstellungsverfahren betrieben.⁵¹⁴

Mit der 2000er Überarbeitung sollte sich dieser Zustand ändern. Diese Bemühungen führten zu einer Stärkung und Vertiefung des NKS-Mandats, wenn auch nicht zu einer umfassenden Änderung des Aufgabenzuschnitts der NKSen.⁵¹⁵ Mit der 2000er Überarbeitung wurden aus NKSen Streitbei-

509 Schekulin, in: Bonucci/Kessedjian (Hrsg.), 40 ans des lignes directrices (2018), 25 (25).

510 *Protopsaltis*, FORUM du droit international 7 (2005), 251 (253): „*simples intermédiaires entre les parties intéressées et le CIME*“; *Salzman*, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 189 (214): „*clearinghouse for CIME*“; *Schuler*, GLJ 9 (2008), 1753 (1764 f.); *Weidmann*, OECD-Leitsätze und Menschenrechtsschutz (2014), S. 184.

511 TUACs Stellungnahme abgedruckt bei: *Blanpain*, OECD Guidelines Experience 1976–1979 (1979), S. 104 f.; TUACs Stellungnahme abgedruckt bei: *Blanpain*, OECD Guidelines Experience 1982–1984 (1985), S. 42.

512 *Salzman*, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 189 (214); *Utz*, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (2006), S. 27; vgl. TUACs Stellungnahme abgedruckt bei: *Blanpain*, OECD Guidelines Experience 1979–1982 (1983), S. 93 f. und vergleiche die in Fußnote 511 erwähnten Stellungnahmen.

513 *Blanpain*, OECD Guidelines Experience 1976–1979 (1979), S. 123 f.; siehe Tabelle 4 in Kapitel 7.

514 Siehe Tabelle 4 in Kapitel 7.

515 *Tully*, ICLQ 50 (2001), 394 (404); *Protopsaltis*, FORUM du droit international 7 (2005), 251 (254).

legungsforen mit genuiner Problemlösungskompetenz.⁵¹⁶ Zuvor beliebige und informelle Verfahren mussten nun erstmals innerhalb konkreter prozessualer Vorgaben ablaufen. Insbesondere wurden nun ihre Aufgabe als Streitbeilegungsinstanz, die auf Basis nicht-kontradiktorischer Verfahren arbeitet (Art I-C-2 lit. d) Verfahrensanleitungen 2000), und ihre Befugnis, öffentliche Empfehlungen an die Streitparteien zu richten (Art. I-C-3 Verfahrensanleitungen 2000), hervorgehoben. Zudem wurde die Bezeichnung dieser Verfahren als „Verfahren in einer spezifischen Angelegenheit“ (spA-Verfahren, *specific instance procedure*) eingeführt.⁵¹⁷ Auch die neuen Vorgaben zu Abschlussberichten (insbesondere Art. I-C-3 Verfahrensanleitungen 2000) verliehen dem Verfahren vor NKSen einen anderen Charakter, weil nun erstmals die öffentliche Meinung am Verfahren teilhaben und ggf. Druck auf die Parteien aufbauen konnte.⁵¹⁸ Wo Ende der 1990er Jahre die meisten NKSen schlicht nicht existierten, änderte sich dies ab dem Jahr 2000.⁵¹⁹ Mit der 2000er Überarbeitung wurde außerdem die Aufsicht der OECD gestärkt. Neu waren etwa die Berichtspflicht der NKSen gegenüber dem Ausschuss (Art. I-D-1f. Verfahrensanleitungen 2000), das Rügeverfahren (Art. II-3 lit. b) Verfahrensanleitungen 2000) und die regelmäßigen NKS-Treffen (Art. I-3 RatsE-Leitsätze 2000). Zugleich wurden die grundlegenden Effektivitätskriterien (Art. I-*Chapeau* Verfahrensanleitungen 2000) und das Konzept der funktionalen Gleichwertigkeit (Art. I-*Chapeau*, I-A-*Chapeau* Verfahrensanleitungen 2000) eingeführt.

Das Klarstellungsverfahren vor dem Ausschuss wurde nicht wesentlich überarbeitet.⁵²⁰ Die Einführung der spA-Verfahren in ihrer heutigen Form hatte dennoch weitreichende Folgen für das Verhältnis zwischen den NKSen und dem Ausschuss, die sich nicht zwingend im Normtext widerspiegeln.⁵²¹ Die NKSen sind seit 2000 nun die erste und letzte Anlaufstelle zur Lösung einer Streitfrage: Dem Ausschuss kommt nur noch eine nach-

516 *Protopsaltis*, FORUM du droit international 7 (2005), 251 (252 f., 255 f.); *Salzman*, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 189 (214); *Schuler*, GLJ 9 (2008), 1753 (1765); vgl. *Weidmann*, OECD-Leitsätze und Menschenrechtsschutz (2014), S. 184.

517 Vgl. *Foort*, Rg 25 (2017), 195 (205).

518 *Weidmann*, OECD-Leitsätze und Menschenrechtsschutz (2014), S. 184.

519 Siehe nur die Eigenberichterstattung der OECD und die Einschätzung TUACs in *OECD*, Annual Report 2001 (2001), S. 11 ff. respektive 37 ff.

520 *Protopsaltis*, FORUM du droit international 7 (2005), 251 (252); vgl. *Acconci*, JWIT 2001, 123 (143).

521 Vgl. *Protopsaltis*, FORUM du droit international 7 (2005), 251 (257 ff.).

geordnete Rolle als Aufsichtsorgan über die Arbeit der NKSen zu.⁵²² Das Klarstellungsverfahren wurde im Jahr 2000 auf seine eigentliche Bedeutung zurückgeführt (Klarstellungsverfahren *stricto sensu*).

II. Die heutige Aufsicht über die Nationalen Kontaktstellen

Die Aufsicht der OECD über die NKSen bewegt sich in einem Spannungsfeld. Einerseits handelt es sich bei NKSen um nationale Einrichtungen, die durch innerstaatlichen Akt gegründet werden, andererseits ist ihr Mandat auf Instrumente auf OECD-Ebene zurückzuführen und wenden sie mit den Leitsätzen unmittelbar internationale Normen an.⁵²³ Die Aufsicht über die NKSen muss die Flexibilität der Teilnehmerstaaten beachten; sie kann nur die funktionale Gleichwertigkeit zum Maßstab haben. Daraus ergibt sich eine begrenzte und subsidiäre Rolle der OECD. Eine engmaschige Aufsicht über die NKSen ist nicht vorgesehen. Die Aufsicht über die NKSen gilt deshalb zu Recht als schwach.⁵²⁴ Meines Erachtens sollte man Aufsichtsmaßnahmen allerdings weit verstehen und darunter auch Beratungsangebote fassen, da Beratung die prospektive Dimension von Überwachung ist.⁵²⁵ Die Beratungsangebote der OECD für NKSen sind meines Erachtens wesentlich belastbarer als eine eng verstandene (retrospektive) Überwachung.

Zu den anlassbezogenen Aufsichtsmaßnahmen zählen insbesondere das **Rüge-, das Klarstellungs-** und das 2023 neu eingeführte **Pflichtverletzungsverfahren** (Art. II-2 lit. b) bis d) Verfahrensregelungen 2023) vor dem Investitionsausschuss. Die ersten beiden Verfahren ermöglichen es den institutionellen Interessenträgern und Teilnehmerstaaten, materielle und prozessuale Fehler einer NKS durch den Investitionsausschuss überprüfen zu lassen. Alle Verfahren werde ich in Kapitel 7 ausführlich besprechen.

Unter den anlasslosen Aufsichtsmaßnahmen sind das gemeinsame Lernen und die Fähigkeitsentwicklung, die gegenseitige Begutachtung und die

522 *Salzman*, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 189 (215); *Schuler*, GLJ 9 (2008), 1753 (1772 f.); vgl. *Protopsaltis*, FORUM du droit international 7 (2005), 251 (259).

523 Vgl. *Perillo*, Intl Community Law Rev 24 (2022), 36 (42 f.).

524 *OECD*, Stocktaking Report (2022), S. 76; *Schuler*, GLJ 9 (2008), 1753 (1772); *Schliemann*, GLJ 13 (2012), 51 (85).

525 Vergleiche zur Überwachungsaufgabe eines Aufsichtsrats im deutschen Recht: BGHZ 114, 127 (130).

Berichterstattung hervorzuheben (dazu sogleich). Viele dieser Maßnahmen sind im Lichte des grundlegenden Effektivitätskriterium der Rechenschaftspflicht (Art. I-*Chapeau* S. 2 Nr. 4 Verfahrensregelungen 2023) zu sehen.⁵²⁶

Gem. Art. II-5 lit. c) Verfahrensregelungen 2023 soll das OECD-Sekretariat beim **gemeinsamen Lernen** (*peer learning*) und bei der **Entwicklung von Fähigkeiten** (*capacity building*) unterstützen. Gelegenheiten, voneinander zu lernen, bieten sich für NKSen durch direkte Kontakte untereinander und insbesondere während ihrer regelmäßigen Treffen am Sitz der OECD in Paris (Art. I-3 RatsE-Leitsätze 2023).⁵²⁷ Zudem veranstalten mittlerweile auch regionale NKS-Netzwerke Treffen.⁵²⁸ Zu Beispielpunkten im Rahmen der Fähigkeitsentwicklung zählen neben *Workshops* und Konferenzen⁵²⁹ auch mehrtägige Schulungsseminare des OECD-Sekretariats für einzelne NKSen.⁵³⁰ Für die Standardisierung und Professionalisierung der Aussprüche sind meines Erachtens zudem die vom OECD-Sekretariat erstellten Mustervorlagen bestimmter Dokumente von großer Bedeutung.⁵³¹

Mit der 2023er Überarbeitung haben sich die Teilnehmerstaaten in Art. I-5 RatsE-Leitsätze 2023 und Art. I-F Verfahrensregelungen 2023 erstmals rechtsverbindlich zu einer **regelmäßigen gegenseitigen Begutachtung** (*periodic peer review*) ihrer NKSen verpflichtet. Zuvor waren gegenseitige Begutachtungen freiwillig und ihre Regelmäßigkeit nicht vorgeschrieben (Art. II-5 lit. c) Verfahrensanleitungen 2011).⁵³² Die 2023er Überarbeitung hat die Aufsicht über die NKSen dadurch entscheidend verschärft. Die gegenseitige Begutachtung steht paradigmatisch für die Arbeitsmethoden der OECD.⁵³³ Es handelt sich um „eine systematische Überprüfung und Bewertung der Leistung eines Staates durch andere

526 UmVerf-Ko 2023, Rn. 10 lit. d).

527 UmVerf-Ko 2023, Rn. 10 lit. d), 22.

528 OECD, The NCPs from 2000 to 2015 (2016), S. 88; OECD, NCP Action Plan 2019–2021 (2019), S. 7.

529 OECD, NCP Action Plan 2022–2024 (2022), S. 7; OECD, Annual Report 2022 (2023), S. 51 f.

530 OECD, NCP Action Plan 2019–2021 (2019), S. 6.

531 Vgl. OECD, NCP Action Plan 2019–2021 (2019), S. 9.

532 OECD, Stocktaking Report (2022), S. 76; OECD, Annual Report 2022 (2023), S. 49; siehe auch UmVerf-Ko 2011, Rn. 19; Svoboda, European YbIEL II (2020), 31 (36). Art. II-5 lit. c) Verfahrensanleitungen 2011 wurde seinerseits erst mit der 2011er Überarbeitung in die Leitsätze aufgenommen (OECD, NCP Peer Reviews: Core Template (2021), S. 3; Svoboda, European YbIEL II (2020), 31 (36)).

533 OECD, Peer Review: An OECD Tool for Co-operation and Change (2003), S. 11 f.; Bonucci, Geo. Wash. Int'l L. Rev. 43 (2011), 239 (245); Carroll/Kellow, The OECD: A Decade of Transformation (2021), S. 10; Woodward, The OECD (2022), S. 76.

Staaten, die das Ziel verfolgt, dem begutachteten Staat zu helfen, seine Vorgehensweise zu verbessern, ihm bewährte Ansätze aufzuzeigen und ihn zur Einhaltung etablierter Standards zu bringen“.⁵³⁴ Die gegenseitige Begutachtung ist ein etabliertes Instrument zur Überwachung politischer Zusagen von Staaten. Auch im Kontext der Umsetzungsverfahren der Leitsätze sind die vom OECD-Sekretariat organisierten *peer reviews* die wichtigste Aufsichtsmaßnahme der OECD.⁵³⁵ Bis Ende 2024 waren bereits 44 NKSen Gegenstand eines *peer reviews*.⁵³⁶

Die **Berichterstattung** der NKSen ist ein Element ihrer Rechenschaftspflicht.⁵³⁷ Es sind mindestens drei Arten von Berichten zu unterscheiden: (i) Gem. Art. I-3 RatsE-Leitsätze 2023, Art. I-E-1 Verfahrensregelungen 2023 erstattet jede NKS dem Investitionsausschuss und seinem zuständigen Nebenorgan jährlich Bericht. Diese Berichte enthalten Informationen über die Art und Ergebnisse der Tätigkeiten einer NKS, wozu insbesondere Informationen zu ihren spA-Verfahren zählen (Art. I-E-2 Verfahrensregelungen 2023).⁵³⁸ (ii) Der Investitionsausschuss und die WPRBC als zuständiges Nebenorgan nehmen diese Jahresberichte der NKSen entgegen und veröffentlichen ihrerseits mit Unterstützung des Sekretariats einen aggregierten Jahresbericht, der die Tätigkeiten der NKSen des jeweiligen Jahres analysiert (Art. II-2 lit. a), II-5 lit. b) Verfahrensregelungen 2023). (iii) Schließlich folgt aus den Effektivitätskriterien der Transparenz und der Rechenschaftspflicht (Art. I-*Chapeau* S. 2 Nr. 3 und 4 Verfahrensregelungen 2023) die Erwartung, nationalen Institutionen Bericht zu erstatten. Die Bundesregierung berichtet deshalb dem Bundestag jährlich über die Arbeit ihrer NKS.⁵³⁹

D. Gesamtfazit zu Kapitel 3

Auf Ebene der OECD sind insbesondere der Investitionsausschuss und die *Working Party on Responsible Business Conduct* (WPRBC) als sein Neben-

534 Übersetzung der Definition in: *OECD, Peer Review: An OECD Tool for Co-operation and Change* (2003), S. 9; aufgegriffen in: *OECD, Annual Report 2022* (2023), S. 49.

535 *OECD, Stocktaking Report* (2022), S. 76; vgl. UmVerf-Ko 2023, Rn. 23.

536 *OECD, Annual Report 2024: Data Annex* (2025), Rn. 79.

537 UmVerf-Ko 2023, Rn. 10 lit. d).

538 UmVerf-Ko 2023, Rn. 53.

539 Siehe etwa: BT-Drs. 20/5013 (für 2021); BT-Drs. 20/9867 (für 2022); BT-Drs. 20/12925 (für 2023).

organ für die Leitsätze zuständig. In beiden Organen sind die Teilnehmerstaaten der Leitsätze vertreten. Wie alle Organe der OECD entscheiden sie im gegenseitigen Einvernehmen (Konsensprinzip). In die Ausarbeitung und Umsetzung der Leitsätze sind mit TUAC, BIAC und OECD Watch die Vertretungen gewerkschaftlicher, wirtschaftlicher bzw. sonstiger zivilgesellschaftlicher Interessen in privilegierter Position eingebunden. Nicht alle Teilnehmerstaaten der Leitsätze sind zugleich Mitgliedsstaaten der OECD; in Bezug auf die Arbeit an den Leitsätzen sind teilnehmende Mitgliedsstaaten und Nicht-Mitgliedsstaaten aber weitestgehend gleichgestellt.

Nationale Kontaktstellen (NKSen), die auf Ebene der Teilnehmerstaaten eingerichtet werden, sind die zentralen Akteure der Umsetzungsverfahren der Leitsätze. Sie sind insbesondere für Verfahren in einer spezifischen Angelegenheit (spA-Verfahren) zuständig. SpA-Verfahren bieten Betroffenen eine niedrigschwellige und kostengünstige Möglichkeit, Beschwerde gegen ein multinationales Unternehmen (MNU) zu erheben. Alle Teilnehmerstaaten sind völkerrechtlich zur Einrichtung einer NKS verpflichtet. Sie genießen bei der Einrichtung ihrer NKS und der Ausgestaltung der von den NKSen anzuwendenden Verfahren große Flexibilität. Die OECD beschränkt sich insofern mit den sogenannten grundlegenden Effektivitätskriterien und dem Grundsatz der funktionalen Gleichwertigkeit auf eine Mindestharmonisierung und Zielvorgaben. Die Effektivitätskriterien enthalten Vorgaben für spA-Verfahren, legen also beispielsweise fest, dass Verfahren zugänglich, transparent und ausgewogen sein sollen. Zwischen NKSen bestehen große Unterschiede mit Blick auf Verfahren und Einrichtung.

Die heutige Arbeitsteilung zwischen dem Investitionsausschuss und den NKSen hat sich nach langer Vorgeschichte erst in den letzten Jahrzehnten herausgebildet. Während NKSen in spA-Verfahren als Instanz zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen MNUen und Betroffenen fungieren, nimmt der Investitionsausschuss die Rolle eines Aufsichtsorgans über die NKSen wahr. Zu seinen Aufsichtsmitteln zählen neben Beratungs- und Unterstützungsangeboten in erster Linie das Klarstellungs- und das Rügeverfahren. In diesen Verfahren prüft er, ob NKSen die Leitsätze korrekt ausgelegt (Klarstellungsverfahren) oder den verfahrens- und einrichtungsbezogenen Vorgaben entsprochen haben (Rügeverfahren). Zu weiteren Aufsichtsmitteln zählen Berichtspflichten und vor allem *peer review*-Verfahren. **Die Umsetzung der Leitsätze erfolgt also grundsätzlich dezentralisiert auf Ebene der NKSen, welche vom lediglich subsidiär involvierten**

Investitionsausschuss beaufsichtigt werden.⁵⁴⁰ Da die Maßstäbe seiner Aufsicht (wie vor allem die grundlegenden Effektivitätskriterien und der Grundsatz der funktionalen Gleichwertigkeit) NKSen viel Spielraum lassen, ist die Aufsicht des Ausschusses als eher schwach einzustufen.

⁵⁴⁰ Grundlegend: *Schuler*, GLJ 9 (2008), 1753 (1764 ff., 1772 f.); vgl. auch: *Salzman*, *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), 189 (215).