



Außergerichtliche Beschwerdemechanismen entlang globaler Lieferketten

**Empfehlungen für die Institutionalisierung,
Implementierung und Verfahrensausgestaltung**

- Executive Summary -

Ulla Gläßer, Robert Pfeiffer, Dominik Schmitz, Helene Bond
Juli 2021

Executive Summary: Inhaltsverzeichnis

I. Einführung: Zur Rolle von außergerichtlichen Beschwerdemechanismen im Feld Wirtschaft und Menschenrechte	3
II. Zielsetzung und methodischer Ansatz des Forschungsprojektes	5
III. Ergebnisse des Forschungsprojektes	7
1. Vorteile unternehmensübergreifend institutionalisierter Beschwerdemechanismen	7
2. Der Beschwerdemechanismus als Institution, Funktionssystem und Verfahren	8
3. Institutionalisation: Governance-Strukturen von Beschwerdemechanismen	10
4. Implementierung entlang der Lieferkette	11
5. Verfahrensausgestaltung unter Einbeziehung von ADR-Verfahren	12
6. Gestaltung des Beschwerdemechanismus als lernendes System	13
7. Verknüpfung der Gestaltungsempfehlungen im Modell des <i>Integrative Grievance System</i>	15
IV. Ausblick.....	19

I. Einführung: Zur Rolle von außergerichtlichen Beschwerdemechanismen im Feld Wirtschaft und Menschenrechte

Globalisierte Wirtschaftsstrukturen bieten Chancen und enthalten zugleich massive Herausforderungen¹: Neue Märkte und Produktionsstätten werden erschlossen und dadurch Arbeitsplätze und Einkommen für die Bevölkerung an den Produktionsstandorten geschaffen. Die Schattenseite globaler Liefer- und Wertschöpfungsketten ist die oft mangelhafte Durchsetzung von Menschenrechten, Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards.

(Lebens-)Gefährliche Arbeitsbedingungen, massive Überstundenlast, zu geringe Bezahlung, sexuelle Belästigung, Kinderarbeit und gravierende Umweltverschmutzung sind immer noch an vielen Standorten entlang von Lieferketten deutscher bzw. europäischer Unternehmen alltägliche Realität. Globale Krisen wie die Corona-Pandemie, durch die Teile globaler Lieferketten stillstanden und tausende Arbeiter*innen schlagartig ihren Lebensunterhalt verloren, machen bestehende Missstände besonders deutlich.

All dies wirft die Frage auf, welche Akteure welche Verantwortung für die Produktionsbedingungen und für daraus resultierende Beeinträchtigungen bzw. Schädigungen von Menschen und Umwelt entlang globaler Wertschöpfungsketten tragen (sollen).²

Die im Jahr 2011 vom UN Menschenrechtsrat einstimmig gebilligten³ *UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPR)*⁴ betonen neben der staatlichen Verpflichtung zum Schutz und der unternehmerischen Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte auch die Notwendigkeit effektiver Abhilfe in Fällen von Menschenrechtsverletzungen.⁵ Die UNGP 25-31 fordern für Opfer von Menschenrechtsverletzungen den Zugang zu effektiven staatlichen wie nicht-staatlichen, gerichtlichen wie außergerichtlichen Beschwerdemechanismen, die sich gegenseitig komplementär ergänzen sollen.

Dieses von den UNGP geforderte Gesamtsystem effektiver Abhilfe ist bislang noch lückenhaft: Mit Blick auf gerichtlichen Rechtsschutz stehen die Betroffenen teilweise vor erheblichen Zugangshürden; auch können auf dem Klageweg Rechtsverstöße nur retrospektiv geltend gemacht und bestenfalls eine Entschädigung erlangt werden.

Hier erfüllen niedrigschwellige außergerichtliche Beschwerdemechanismen zugunsten eines effektiveren Menschenrechtsschutzes eine in mehrfacher Hinsicht komplementäre Funktion: Da

¹ Siehe dazu *Auswärtiges Amt*, Nationaler Aktionsplan, 2016, 4.

² Zum Stand der Debatte im Überblick: *Landau/Hardy*, Transnational Labour Governance in Global Supply Chains: Asking Questions and Seeking Answers on Accountability, in: Delautre/Manrique/Fenwick (Hrsg.), *Decent work in a globalized economy: Lessons from public and private initiatives*, 2021, 43.

³ *HRC*, Resolution 17/4: Human rights and transnational corporations and other business enterprises, UN Doc. A/HRC/RES/17/4, 06.07.2011.

⁴ *OHCHR*, Guiding Principles on Business and Human Rights, UN Doc. HR/PUB/11/04, 16.06.2011.

⁵ „Als Teil ihrer Pflicht, Schutz gegenüber mit Unternehmen zusammenhängenden Menschenrechtsverletzungen zu gewähren, müssen Staaten geeignete Maßnahmen treffen, um durch gerichtliche, administrative, gesetzgeberische oder andere geeignete Mittel dafür Sorge zu tragen, dass die Betroffenen Zugang zu wirksamer Abhilfe haben, sofern solche Verletzungen in ihrem Hoheitsgebiet und/oder unter ihrer Jurisdiktion vorkommen.“ *OHCHR* (Fn. 4), 27 UNGP 25.

über diese Mechanismen neben kompensatorischer Abhilfe auch zukunftsgerichtete und präventive Maßnahmen erwirkt werden können, ergänzen sie die staatlich-gerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten und bieten einen eigenständigen Mehrwert. So dienen gut funktionierende Beschwerdemechanismen als „Frühwarnsysteme“ zur Nachjustierung der von den Unternehmen zu leistenden Risikoanalyse.

Allerdings wird dieses Potential der außergerichtlichen Beschwerdemechanismen derzeit noch nicht ausgeschöpft.

Unser Forschungsbericht soll durch die Darstellung von Hintergründen und Zusammenhängen sowie durch die erarbeiteten Empfehlungen zur Etablierung bzw. Optimierung effektiver Beschwerdemechanismen beitragen. Er bietet eine Übersicht über wichtige Gestaltungsfragen auf den Ebenen der Institutionalisierung, Implementierung, Verfahrensgestaltung und Qualitätssicherung, erarbeitet Lösungsvorschläge und entwirft ein Modell eines integrierten Beschwerdesystems. Dieses als Prototyp zu verstehende *Integrative Grievance System* (IGS) verortet einen Beschwerdemechanismus in seinem Gesamtkontext, verdeutlicht dessen notwendige Verzahnung mit anderen Wirkmechanismen (insbes. mit Social Auditing, Social Dialogue und Capacity Building) und nutzt eine Kombination der Verfahren Mediation, Schlichtung und Schiedsgerichtsbarkeit zu einer effektiven Bearbeitung von Beschwerden. Über verschiedene Rückkopplungsmechanismen und differenzierte Berichtspflichten wird das IGS zum lernenden System.

Der Forschungsbericht richtet sich damit primär an diejenigen, die sich – in Unternehmen, Verbänden, Gewerkschaften, verfahrens anbietenden Institutionen oder NGOs – mit der Einrichtung oder Verbesserung von außergerichtlichen Beschwerdemechanismen beschäftigen. Menschenrechtsorganisationen soll der Bericht zudem die (potentielle) Leistungsfähigkeit dieser Mechanismen nahebringen, so dass sie die Etablierung derartiger Mechanismen kritisch begleiten und mitgestalten können. Wissenschaftler*innen finden in dem Bericht vielfältige Anknüpfungspunkte für weitere Forschung. Nicht zuletzt enthält der Bericht Anregungen für die Regulierung von Beschwerdemechanismen und adressiert damit auch den Gesetzgeber und andere (rechts-)politische Akteure.

Diese Executive Summary vermittelt einen Überblick über die Zielsetzung, den methodischen Ansatz (II.) und die Ergebnisse (III.) des vom *Bundesjustizministerium für Justiz und Verbraucherschutz* (BMJV) beauftragten Forschungsprojektes zur Gestaltung außergerichtlicher Beschwerdemechanismen entlang globaler Lieferketten. Ein Ausblick markiert Forschungsfragen und weiterführende praktische Ansätze (IV.).

II. Zielsetzung und methodischer Ansatz des Forschungsprojektes

Im Dezember 2019 erteilte das BMJV einem Forschungsteam der *Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)* den Auftrag, praxisorientierte Leitlinien für die Gestaltung außergerichtlicher Beschwerdemechanismen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen entlang globaler Lieferketten zu entwickeln. Dabei sollte insbesondere das Anwendungspotenzial von Verfahren alternativer Streitbeilegung (Alternative Dispute Resolution, ADR) im Feld Wirtschaft und Menschenrechte erforscht und besonderes Augenmerk auf den möglichen Erkenntnistransfer aus der Praxis der Verbraucherschlichtung in Deutschland gelegt werden. Normativer Ausgangspunkt des Forschungsprojektes ist die Verantwortung von Unternehmen zur Mitwirkung an außergerichtlichen Beschwerdemechanismen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen entlang ihrer Lieferketten, die in den *UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPR)* aus dem Jahr 2011 postuliert wird.⁶ Eine korrespondierende gesetzliche Pflicht etabliert das im Juni 2021 vom *Deutschen Bundestag* verabschiedete *Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten*.⁷ Auch die Empfehlungen des *Europäischen Parlaments* an die *Europäische Kommission* für eine entsprechende EU-Richtlinie sehen eine Pflicht von Unternehmen zur Implementierung wirksamer außergerichtlicher Beschwerdemechanismen vor. Zur Konkretisierung dieser Pflicht nehmen diese Empfehlungen vom März 2021 ausdrücklich auf UNGP 31 Bezug, dessen acht Effektivitätskriterien Anforderungen an die Wirksamkeit außergerichtlicher Beschwerdemechanismen stellen:

Tab. I: Effektivitätskriterien des UNGP 31

Legitim ⁸	Zugänglich ⁹	Berechenbar ¹⁰	Ausgewogen ¹¹
Transparent ¹²	Rechte-kompatibel ¹³	Lernend ¹⁴	Austausch & Dialog ¹⁵

⁶ OHCHR (Fn. 4), 31.

⁷ BGBl. I 2021 S. 2959.

⁸ **Legitimität:** Stakeholder, für deren Inanspruchnahme der Beschwerdemechanismus konzipiert ist, sollen diesem vertrauen können. Der Beschwerdemechanismus soll für ein faires Verfahren einstehen.

⁹ **Zugänglichkeit:** Der Beschwerdemechanismus soll allen adressierten Stakeholdern bekannt sein. Denjenigen, die spezifischen Nutzungshürden begegnen, sollen Unterstützungsleistungen angeboten werden.

¹⁰ **Berechenbarkeit:** Der Ablauf des Beschwerdeverfahrens, die möglichen Verfahrensergebnisse und die Mittel zur Überwachung ihrer Umsetzung sollen im Vorhinein bestimmt und bekannt sein. Für jede Verfahrensstufe soll insoweit auch ein zeitlicher Rahmen festgelegt werden.

¹¹ **Ausgewogenheit:** Es soll für Beschwerdeführer*innen der Zugang zu Informationen, Beratungsleistungen und Fachwissen gewährleistet werden, der für ihre gleichberechtigte, informierte Mitwirkung am Verfahren erforderlich ist.

¹² **Transparenz:** Der Beschwerdemechanismus soll die Parteien eines Verfahrens über dessen Fortgang und die Öffentlichkeit umfassend über seine Tätigkeit unterrichten.

¹³ **Rechtekompatibilität:** Verfahrensergebnisse und Abhilfemaßnahmen sollen mit den international anerkannten Menschenrechten übereinstimmen.

¹⁴ **Quelle kontinuierlichen Lernens:** Der Beschwerdemechanismus soll interne Prozesse der Qualitätskontrolle, -sicherung und -entwicklung speisen und extern zur Verhinderung künftiger Menschenrechtsverletzungen beitragen.

¹⁵ **Auf Austausch und Dialog aufbauend:** Potenzielle Nutzer*innen des Beschwerdemechanismus sollen im Rahmen der Gestaltung und Implementierung des Mechanismus einbezogen werden. Bei einem Entscheidungsverfahren soll eine unabhängige Drittpartei herangezogen werden. Dialogbasierte Konfliktbearbeitungsverfahren sollen (vorrangig) zum Einsatz gelangen.

Die vom Forschungsteam entwickelten praxisorientierten Empfehlungen sollen zur Verwirklichung dieser abstrakten UNGP-Effektivitätskriterien bei der konkreten Ausgestaltung von Beschwerdemechanismen beitragen. Sie beruhen auf einer literaturbasierten und empirischen Untersuchung der Landschaft bestehender außergerichtlicher Beschwerdemechanismen. Sie orientieren sich zudem maßgeblich an den empirisch fundierten Konkretisierungen der UNGP-Effektivitätskriterien durch das *Accountability and Remedy Project III (ARP III)* des *Office of the High Commissioner of Human Rights (OHCHR)*, dessen Abschlussbericht im Mai 2020 veröffentlicht wurde.¹⁶

Aufbauend auf der Auswertung der einschlägigen Fachliteratur und bereits vorhandener empirischer Befunde zu außergerichtlichen Beschwerdemechanismen führte das Forschungsteam eigene empirische Untersuchungen auf zwei Ebenen durch: zum einen die kategorienbildende Untersuchung von acht bestehenden Beschwerdemechanismen¹⁷ im Wege einer Dokumentenanalyse¹⁸, zum anderen die Befragung von Expert*innen aus unterschiedlichen Akteursgruppen (Vertreter*innen von Unternehmen, Gewerkschaften, NGOs und verfahren anbietenden Institutionen) durch leitfadengestützte Expert*innen-Interviews sowie eine ergänzende Online-Umfrage¹⁹.

Im Zuge der Untersuchung der ausgewählten Beschwerdemechanismen erarbeiteten wir iterativ ein System praxisorientierter Gestaltungskategorien, das wesentliche Gestaltungsfragen²⁰ auf den Ebenen der Institutionalisierung, Implementierung, Verfahrensausgestaltung und Qualitätssicherung von Beschwerdemechanismen geordnet erfasst. Dieses Kategoriensystem kann sowohl zur Beschreibung bzw. Analyse als auch zur Neukonzeption bzw. Optimierung eines außergerichtlichen Beschwerdemechanismus herangezogen werden.

Entlang der Gestaltungskategorien ermittelten wir gute Ansätze aus der Praxis bestehender Beschwerdemechanismen²¹ sowie Transferpotential aus der Verbraucherschlichtung²². Dies wurde

¹⁶ OHCHR, Improving accountability and access to remedy for victims of business-related human rights abuse through non-State-based grievance mechanisms, UN Doc. A/HRC/44/32, 19.05.2020; zu den einzelnen Schritten des vielstufigen methodischen Vorgehens von ARP III, siehe OHCHR (Fn. 16), 5 f.

¹⁷ Entsprechend des Forschungsauftrages bezogen wir bei den Fallstudien unterschiedliche Typen nicht-staatlicher außergerichtlicher Beschwerdemechanismen ein. Untersucht wurden die Beschwerdemechanismen der *Adidas Gruppe*, des *Bangladesh Accord (Bangladesh Accord)*, der *Bench Marks Foundation (BMF)*, des *Dutch Agreement on Sustainable Garments and Textiles (Dutch Agreement)*, der *Fair Labour Association (FLA)*, der *Fair Wear Foundation (FWF)*, der *Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft der KfW (DEG)* und des *Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO)*. Auch wurde die Arbeits- und Verfahrensweise des Schweizer *Nationalen Kontaktpunktes (NKP)* als staatlicher Beschwerdemechanismus nach den *OECD Guidelines* durch ein Expert*innen-Interview erhoben. Die *Hague Rules on Business and Human Rights Arbitration* wurden als spezifische Schiedsgerichtsverfahrensordnung für den Bereich Wirtschaft und Menschenrechte im Rahmen dieses Projekts ebenfalls ausgewertet; sie werden allerdings – mangels implementierender Trägerorganisation – nicht als Beschwerdemechanismus bezeichnet.

¹⁸ Die Untersuchung der ausgewählten Beschwerdemechanismen erfolgte anhand einer Auswertung öffentlich verfügbarer Quellen und Selbstbeschreibungen der Mechanismen; teilweise konnten den Expert*innen-Interviews ergänzende Informationen entnommen werden.

¹⁹ Die Umfrage wurde als überwiegend quantitative Befragung von Stakeholdern im September 2020 im Rahmen einer gemeinsam mit dem BMJV ausgerichteten Online-Konferenz durchgeführt.

²⁰ Ein Gesamtüberblick über die identifizierten Gestaltungsfragen findet sich im Anhang des Forschungsberichtes.

²¹ Gute praktische Ansätze wurden durch den Abgleich bestehender Praxis von/in Beschwerdemechanismen mit den einschlägigen ARP III-Konkretisierungen der UNGP-Effektivitätskriterien identifiziert.

²² Hierzu wurden insbesondere Interviews mit den Leiter*innen von fünf deutschen Verbraucherschlichtungsstellen geführt.

ergänzt durch grundsätzliche Überlegungen zur Einsatzfähigkeit von ADR-Verfahren im Feld Wirtschaft und Menschenrechte.

Auf dieser Basis entwickelten wir das *Intergrative Grievance System* (IGS) als prototypisches Modell eines unternehmensübergreifend institutionalisierten, außergerichtlichen Beschwerdesystems, in dem die im Forschungsprojekt gewonnenen Erkenntnisse und erarbeiteten Empfehlungen gebündelt sind.

III. Ergebnisse des Forschungsprojektes

Es folgt eine kurze Darstellung wesentlicher Forschungsergebnisse zu folgenden Aspekten: den Vorteilen unternehmensübergreifend institutionalisierter Beschwerdemechanismen (III.1), dem grundlegenden Verständnis eines Beschwerdemechanismus als Institution, Funktionssystem und Verfahren (III.2), den Governance-Strukturen der Trägerorganisation eines Beschwerdemechanismus (III.3), der Implementierung von Beschwerdemechanismen entlang globaler Lieferketten (III.4), der Verfahrensausgestaltung unter Einbeziehung von ADR-Verfahren (III.5), der Gestaltung des Beschwerdemechanismus als lernendes System (III.6) und der Verknüpfung der Gestaltungsempfehlungen im Modell eines *Integrative Grievance System* (III.7).

1. Vorteile unternehmensübergreifend institutionalisierter Beschwerdemechanismen

Der Abgleich von unternehmensinternen mit unternehmensübergreifenden Beschwerdemechanismen erbrachte ein erstes, für unsere weiteren Arbeitsschritte grundlegendes Ergebnis: Unternehmensübergreifende Mechanismen weisen gegenüber unternehmensinternen Mechanismen eine Reihe wesentlicher Vorteile auf:

- höheres Maß an Unabhängigkeit einzelner Beschwerdeverfahren und des gesamten Beschwerdemechanismus vom Einfluss einzelner Unternehmen,
- erhebliche Effizienzgewinne im Rahmen der Institutionalisierung und kontinuierlichen Implementierung des Mechanismus durch eine (gegebenenfalls branchen- und regionspezifische) Bündelung von Ressourcen der Bestellerunternehmen,
- gesteigerte Wirksamkeit der Beschwerdeverfahren durch eine gemeinsam finanzierte Aus- und Fortbildung und schnellere Professionalisierung des verfahrensbegleitenden und -leitenden Personals,
- Gewährleistung der kontinuierlichen regionalen Zugänglichkeit von Beschwerdemechanismen durch deren langfristige Implementierung vor Ort, unabhängig von etwaigen Lieferantenwechseln in den Lieferketten einzelner Bestellerunternehmen,
- stärkere Bündelung des Zugangs zu Abhilfe für die Betroffenen und damit einhergehend eine Stärkung ihres Vertrauens in die Vorhersehbarkeit und Qualität des Beschwerdeverfahrens,
- effektivere Durchsetzung von Abhilfe- und Präventionsmaßnahmen gegenüber Zulieferbetrieben durch (kollektive) Anreizsysteme zusammenwirkender Bestellerunternehmen,

- Erleichterung der Etablierung eines umfassenden lernenden Systems, das Lernprozesse auf unterschiedlichen Ebenen (intrainstitutionell, innerbetrieblich, branchenspezifisch und gesellschaftlich) fördert und dabei den Beschwerdemechanismus mit anderen Wirkmechanismen (insbesondere Social Dialogue, Social Auditing) verschränkt.²³

Daher sollte der Schwerpunkt zukünftiger Entwicklungen auf der Etablierung unternehmensübergreifend institutionalisierter Beschwerdemechanismen liegen. Diese können durch unternehmensinterne Mechanismen sinnvoll ergänzt, aber nicht ersetzt werden.

2. Der Beschwerdemechanismus als Institution, Funktionssystem und Verfahren

Die Analyse von bestehenden unternehmensübergreifenden Beschwerdemechanismen zeigt, dass die Funktionsweise des jeweiligen Beschwerdeverfahrens abhängig ist von seiner Einbettung in eine Trägerorganisation – und dass es vielfältiger Implementierungsmaßnahmen bedarf, um die praktische Nutzung eines Verfahrensangebotes zu fördern und abzusichern. Die Gestaltung der Institutionalisierung und Implementierung beeinflusst maßgeblich die Leistungsfähigkeit des Beschwerdeverfahrens. Organisationale Lernprozesse müssen deshalb auf allen genannten Ebenen initiiert und ausgewertet werden.

Ausgehend von dieser Erkenntnis wurde im Rahmen des Forschungsprojektes ein umfassendes Kategoriensystem erarbeitet, in das sich relevante Gestaltungsfragen, -ansätze und -empfehlungen auf den Ebenen der Institutionalisierung, Implementierung, Verfahrensgestaltung und Qualitätsentwicklung übersichtlich einordnen lassen.

²³ Siehe hierzu auch Kap. 4.2.2.1 des Forschungsberichts.

Tab. II: Kategoriensystem für die Gestaltung außergerichtlicher Beschwerdemechanismen

Institutionalisierung
- Governance-Strukturen
- Entwicklung materieller Standards
- Finanzierung des Beschwerdemechanismus
- Anreizstrukturen gegenüber Mitgliedsunternehmen
- Intrainstitutionelle Streitbeilegung
- Ausrichtung auf vulnerable Gruppen

Implementierung vor Ort
- Transparenz der Lieferkette
- Anpassung der Einkaufspraktiken
- Förderung lokaler Social Dialogue-Strukturen
- Capacity Building
- Verschränkung von Social Auditing und Beschwerdemechanismus
- Anreizstrukturen gegenüber Zulieferunternehmen
- Bekanntmachung des Beschwerdemechanismus

Verfahrensausgestaltung
- Verfahrensbeteiligte
- Beschwerdeerhebung
- Zulässigkeit der Beschwerde
- Prüfmaßstäbe
- Verfahrenswahl
- Anforderungen an verfahrensbegleitende und -leitende Personen
- Verfahrensort
- Verfahrenssprache
- Verfahrensdauer
- Verfahrenskosten
- Transparenz des Konfliktbearbeitungsverfahrens
- Umgang mit Machtasymmetrien
- Berücksichtigung der Belange besonders vulnerabler Betroffener
- Sachverhaltsaufklärung
- Schutz der Verfahrensbeteiligten
- Verfahrensergebnisse
- Umsetzung von Verfahrensergebnissen

Entwicklung eines lernenden Systems
- Qualitätssicherung und -entwicklung
- Berichtswesen

Dieses in Kapitel 4 des Forschungsberichts eingeführte Kategoriensystem legt den Grundstein für die Struktur der nachfolgenden Berichtskapitel.²⁴ So lassen sich anhand der tabellarisch abgebildeten Gestaltungskategorien

- Erkenntnisse aus der Auswertung der Expert*innen-Interviews einordnen (Kapitel 5),
- gute Ansätze der Ausgestaltung von Beschwerdemechanismen und korrespondierende ARP III-Konkretisierungen von UNGP-Effektivitätsprinzipien systematisieren (Kapitel 6),
- zusammenhängende Gestaltungsfragen bündeln (Kapitel 6),
- Erkenntnistransfer aus der Praxis der Verbraucherschlichtung zuordnen (Kapitel 8) und
- die in dem Modell des *Integrative Grievance System* gebündelten praxisorientierten Leitlinien gezielt konsultieren (Kapitel 9).

Zentrale Empfehlungen werden im Folgenden entlang der genannten Oberkategorien vorgestellt. Auch wenn das Kategoriensystem von einer unternehmensübergreifenden Institutionalisierung von Beschwerdemechanismen ausgeht, können die Empfehlungen zur Verfahrensgestaltung, zur Implementierung vor Ort und zur Entwicklung eines lernenden Systems – in weiten Teilen – auch bei der Ausgestaltung rein unternehmensinterner Mechanismen herangezogen werden.

3. Institutionalisierung: Governance-Strukturen von Beschwerdemechanismen

Ein Beschwerdemechanismus sollte in eine unternehmensübergreifende Multi-Stakeholder-Organisation eingebettet sein, die auch andere komplementäre Ansätze der Wahrnehmung unternehmerischer menschenrechtlicher Verantwortung entlang globaler Lieferketten verfolgt (insbesondere Capacity Building, Social Dialogue und Social Auditing) und mit dem Beschwerdesystem verknüpft. Gemeinschaftliche Finanzierungsmodelle ermöglichen eine ressourceneffiziente Finanzierung dieser Maßnahmen²⁵; zugleich können so Anreizsysteme für die Mitgliedsunternehmen geschaffen werden. Auf Ebene der Trägerorganisation sollten durch die Mitglieder konkrete Verhaltenspflichten und weitere Standards etabliert werden²⁶, die in Beschwerdeverfahren als Prüfmaßstäbe herangezogen werden.

Für die Unabhängigkeit und Legitimität des Beschwerdemechanismus ist es von zentraler Bedeutung, dass die Governance-Strukturen dieser Trägerorganisation paritätisch besetzt sind. Demnach sollte deren zentrales Entscheidungsorgan zu gleichen Anteilen mit Vertreter*innen von Mitgliedsunternehmen (und gegebenenfalls ihren Verbänden) und Vertreter*innen nationaler und transnationaler Gewerkschaftsorganisationen und Betroffenenorganisationen besetzt werden.

²⁴ Einzig das Berichtskapitel 7 löst sich von der Struktur des Kategoriensystems, um den Blick für eine grundlegende Einführung in das Feld der alternativen Streitbeilegung zu weiten und auf dieser Basis das spezifische Anwendungspotenzial von ADR-Verfahren im Feld Wirtschaft und Menschenrechte zu erörtern.

²⁵ Insoweit werden im Forschungsbericht insbesondere Ansätze einer gemeinschaftlichen Finanzierung fixer Personal- und Sachkosten des Beschwerdesystems sowie fallspezifischer Verfahrenskosten und der Kosten etwaiger Präventions- und Abhilfemaßnahmen thematisiert; siehe dazu Kap. 9.2.

²⁶ Diese Standards sollten Anforderungen an das Verhalten der Mitgliedsunternehmen (z.B. hinsichtlich ihrer Einkaufspraktiken) und an das Verhalten etwaiger Zulieferbetriebe (z.B. hinsichtlich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz) normieren.

Flankiert werden sollte das zentrale Entscheidungsorgan von unabhängigen Gremien mit beratender Funktion, d.h. von einem Beirat und von themenspezifisch zusammengesetzten Expert*innen-Gremien. So können und sollten auch die Belange vulnerabler Gruppen bereits auf der institutionellen Ebene in die Strukturen und Entscheidungsprozesse der Trägerorganisation einbezogen werden.²⁷

4. Implementierung entlang der Lieferkette

Wesentliche Voraussetzung für eine vollständige Implementierung von Beschwerdemechanismen ist die Herstellung hinreichender Lieferkettentransparenz und die Weitergabe von Verhaltens- und Mitwirkungspflichten mittels kaskadierender Vertragsklauseln in die jeweils nächste Zulieferer-Ebene.²⁸ So kann auch die wichtige funktionale Verzahnung des Beschwerdesystems mit lokalen Social Dialogue-Strukturen, Capacity Building-Programmen und Social Auditing-Ansätzen hergestellt werden.²⁹

Dafür gilt es, auch jenseits von vertraglichen Verpflichtungen wirksame Anreizstrukturen für die Mitwirkung von Zulieferunternehmen zu schaffen, die unter anderem in der Zusicherung von Mindestabnahmepreisen und langfristigen Lieferbeziehungen bestehen können. Auf der Ebene der (bestellenden/auftraggebenden) Mitgliedsunternehmen der Trägerorganisation eines Beschwerdemechanismus ist nicht selten die Anpassung von Einkaufspraktiken (u.a. zur Gewährleistung von fairen Preisen und angemessenen Lieferfristen) notwendig, um den Zulieferunternehmen überhaupt erst die Umsetzung menschenrechtlicher Standards im Allgemeinen und etwaiger Verpflichtungen aus konkreten Beschwerdeverfahren im Speziellen ökonomisch zu ermöglichen.³⁰

Für eine wirksame Implementierung von Beschwerdemechanismen ist deren breitflächige, zugängliche und proaktive Bekanntmachung in lokalen Betrieben und Gemeinden essentiell. Dabei sollten potenzielle Nutzer*innen insbesondere über die möglichen Kanäle für eine Beschwerdeerhebung, die Kostenfreiheit und die Möglichkeit der anonymen Beschwerdeerhebung, die Kriterien für die Zulässigkeit einer Beschwerde, den zu erwartenden Verfahrensgang, Maßnahmen zum Schutz der Verfahrensbeteiligten sowie Unterstützungs- und Beratungsangebote für Beschwerdeführer*innen informiert werden.³¹

²⁷ Empfohlen wird eine umfassende Ausrichtung der auf institutioneller Ebene getroffenen Entscheidungen auf die Bedürfnisse vulnerabler Personengruppen (im Sinne eines Mainstreaming) unter Einbeziehung fachlicher Expertise und relevanter Erkenntnisse aus der Mitwirkung bzw. Befragungen vulnerabler Personen.

²⁸ Siehe dazu Kap. 9.3; hier sind insbesondere Ansätze der sog. Contract Social Responsibility und die Nutzung der Block-Chain-Technologie vielversprechend.

²⁹ Siehe dazu Kap. 9.2.

³⁰ Empfohlen wird hier primär die (Selbst-)Verpflichtung von Mitgliedsunternehmen der Trägerinstitution zu fairen Einkaufspraktiken gegenüber ihren Zulieferbetrieben, z.B. die Zusage einer Mindestpreisgarantie und angemessener Produktions- und Lieferfristen; siehe dazu Kap. 9.2.

³¹ Vgl. insoweit auch die Empfehlungen des OHCHR zu Themen der Bekanntmachung in seinem ARP-III-Bericht, OHCHR (Fn. 16), 11, 12, 13.

Innerbetrieblich können designierte Vertrauenspersonen aus der Belegschaft an der Bekanntmachung mitwirken; auch sind Maßnahmen zur Bekanntmachung der Beschwerdemöglichkeiten systematisch in Capacity Building-Programme³² zu integrieren. Eine besondere Herausforderung besteht darin, mit der Bekanntmachung auch Personen zu erreichen, die in Heimarbeit, informeller Zuarbeit oder als Dritte außerhalb der betrieblichen Strukturen von Menschenrechtsverletzungen betroffen sein können.

5. Verfahrensausgestaltung unter Einbeziehung von ADR-Verfahren

Auf der Ebene der Ausgestaltung der Beschwerdeverfahren finden sich im Forschungsbericht detaillierte Empfehlungen zu 17 Unterkategorien, die von den verfügbaren Verfahrensarten und Fragen der Zulässigkeit einer Beschwerde über die investigative Ausrichtung der Sachverhaltsaufklärung, Maßnahmen zum Ausgleich von Machtasymmetrien und zum effektiven Schutz der Verfahrensbeteiligten bis hin zu Fragen der Verfahrensdauer, Transparenz und Umsetzung von Verfahrensergebnissen reichen.³³

Mediation und Schlichtung als klassische Verfahrenstypen der außergerichtlichen Streitbeilegung³⁴ sind angesichts ihrer Fokussierung auf individuelle Interessen und Bedürfnisse grundsätzlich sehr gut zur Bearbeitung von menschenrechtlichen Beschwerden einsetzbar. Insbesondere die Verständnis- und Interessenorientierung der mediativen Konfliktbearbeitung kann maßgeblich zur Entwicklung passgenauer, tragfähiger und zukunftsgerichteter Präventions- und Abhilfemaßnahmen im Einzelfall³⁵ sowie zum längerfristigen Erhalt bzw. (Wieder-)Aufbau von Vertrauen zwischen Betroffenen und Beschwerdegegner*innen beitragen.³⁶ Auch erlauben die genannten Verfahren im Vergleich mit der staatlichen Gerichts- und Schiedsgerichtsbarkeit größere Flexibilität bezüglich der Einbeziehung unterschiedlicher Beteiligtenkonstellationen, da sie nicht an die Vorgabe eines Zwei-Parteien-Prinzips gebunden sind.

Allerdings müssen bestimmte Voraussetzungen gewahrt werden, um die Funktionsfähigkeit der auf Selbstbestimmung und Eigenverantwortung der Beteiligten beruhenden Mediations- und Schlichtungsverfahren im Kontext Wirtschaft und Menschenrechte sicherzustellen: Da diese Vermittlungsverfahren häufig im Kontext gravierender Rechtsverletzungen und existenzieller Abhängigkeitsverhältnisse durchgeführt werden, bedarf es auf der Verfahrensebene eines hinreichenden Ausgleichs bestehender struktureller Machtungleichgewichte zwischen den Konfliktparteien.

³² Siehe hierzu auch Kap. 9.3 „Capacity Building“.

³³ Siehe Kap. 9.4.

³⁴ Die jeweiligen Charakteristika und Unterscheidungsmerkmale der klassischen ADR-Verfahren werden in Kap. 7 des Forschungsberichtes vorgestellt.

³⁵ Durch die Fokussierung auf die individuellen Interessen der Beteiligten können insbesondere die Lebenssituationen und Bedarfslagen von besonders vulnerablen Beschwerdeführer*innen im Verfahren und seinem Ergebnis berücksichtigt werden.

³⁶ Daher werden die beiden Verfahrenstypen im *Integrative Grievance System* zu dem Hybridverfahren der mediativen Schlichtung kombiniert.

Auf der Ergebnisebene ist durch die Verfahrensverantwortlichen darauf hinzuwirken, dass effektive, Rechte-kompatible Abhilfe- und Präventionsmaßnahmen vereinbart werden, die den herausgearbeiteten Interessen der Beschwerdeführer*innen gerecht werden.³⁷

Sollte in den konsensbasierten Verfahren innerhalb eines adäquaten Zeitraums keine Einigung zustande kommen, muss den Verfahrensbeteiligten innerhalb des Beschwerdemechanismus der Weg zu einer verbindlichen Entscheidung über die Beschwerde durch ein Schiedsgericht offenstehen. Während sich die Mitgliedsunternehmen der Trägerorganisation eines Beschwerdemechanismus qua Beitritt zu der Teilnahme an einem solchen Schiedsgerichtsverfahren verpflichten sollten, müssen die Beschwerdeführer*innen frei entscheiden können, ob sie ihre Beschwerde im Wege eines Schiedsgerichtsverfahrens oder durch Klageerhebung vor einem staatlichen Gericht weiterverfolgen wollen.

Unabhängig von der gewählten Verfahrensart sollte der Beschwerdemechanismus (Mit-)Verantwortung für die zeitnahe und vollständige Umsetzung der Verfahrensergebnisse übernehmen.

6. Gestaltung des Beschwerdemechanismus als lernendes System

Im Zuge seiner Institutionalisierung und Implementierung in einem spezifischen Kontext (Region, Branche, etc.) muss ein Beschwerdemechanismus auf die konkreten Bedingungen vor Ort abgestimmt werden. Auch im fortlaufenden Betrieb sollte der Mechanismus wie auch seine Trägerorganisation kontinuierlich weiterentwickelt und an sich verändernde Rahmenbedingungen angepasst werden. Um seine notwendige Adaptionsfähigkeit und damit letztlich seine Funktionsfähigkeit und Effektivität zu gewährleisten, muss ein Beschwerdemechanismus von Anfang an als lernendes System gestaltet werden.³⁸

In diesem Sinne sind systematische Feedback-Routinen zu etablieren.³⁹ Die daraus resultierenden Rückmeldungen zu konkreten Beschwerdeverfahren und zur Umsetzung von Verfahrensergebnissen, aber auch zur Arbeitsweise der Konfliktaustragstellen müssen – mit für die (potentiellen) Nutzer*innen und die involvierten Stakeholdergruppen spürbaren Effekten – praxisorientiert verarbeitet werden. Dies sollte ebenso wie der regelmäßige Austausch der für den Beschwerdemechanismus verantwortlichen Personen mit Vertreter*innen von Stakeholdergruppen und Mitarbeiter*innen anderer Beschwerdemechanismen zu einer kontinuierlichen Optimierung des Beschwerdemechanismus und seiner Verfahrensangebote beitragen.

Zugleich sollte ein Beschwerdemechanismus Lernprozesse in den Sphären seiner Nutzer*innen (v.a. auf Unternehmens-, Betriebs-, Gewerkschafts- und kommunaler Ebene) fördern und insbesondere in die menschenrechtlichen Risikoanalysen der beteiligten Unternehmen einspeisen. Das

³⁷ Für weitere Ausführungen zu den Rahmenbedingungen eines effektiven Einsatzes konsensualer ADR-Verfahren im Kontext gravierender Machtungleichgewichte verweisen wir auf Kap. 7.2.

³⁸ Siehe zu den verschiedenen Ebenen des lernenden Systems Kap. 9.5.

³⁹ Siehe dazu ausführlich Kap. 9.5.1.

zentrale Mittel zu diesem Zweck ist ein differenziertes Berichtswesen, welches die verschiedenen Nutzer*innengruppen gezielt adressiert.⁴⁰

Schließlich sollten Beschwerdemechanismen auch auf gesellschaftlicher Ebene in den Heimatstaaten ihrer Mitgliedsunternehmen sowie entlang von deren Lieferketten an den jeweiligen Produktionsstandorten gezielte Lernimpulse geben.⁴¹ So kann die öffentliche Berichterstattung dazu beitragen, politische Entscheidungsträger*innen und die Zivilgesellschaft für Missstände und dringenden Handlungsbedarf wie auch für positive Entwicklungen und replizierbare Ansätze entlang globaler Lieferketten zu sensibilisieren.

Im Einklang mit UNGP 31 (g) sollten Beschwerdemechanismen also das Konzept eines lernenden Systems als Quelle kontinuierlichen Lernens auf drei Ebenen verwirklichen:

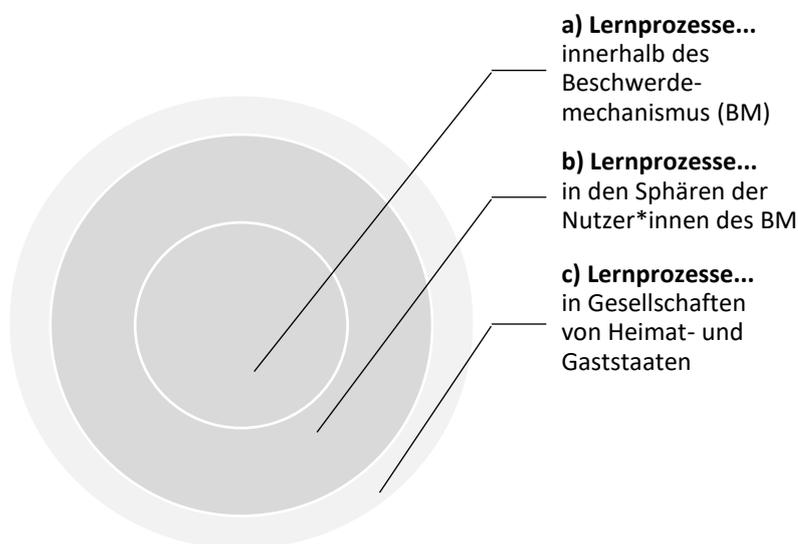


Abb. I: Der Beschwerdemechanismus als lernendes System

⁴⁰ Siehe hierzu Kap. 9.5.2.

⁴¹ Siehe hierzu Kap. 9.5.3.

7. Verknüpfung der Gestaltungsempfehlungen im Modell des *Integrative Grievance System*

In Kapitel 9 des Forschungsberichts wird anhand der Modellierung eines umfassenden und kohärenten Beschwerdesystems – des *Integrative Grievance System* (IGS) – gezeigt, wie die unterschiedlichen, interdependenten Gestaltungsebenen der Institutionalisierung, Implementierung und Verfahrensgestaltung aufeinander abgestimmt und miteinander verzahnt werden können.⁴²

Das *Integrative Grievance System* soll unterschiedliche Konfliktkonstellationen aus dem Bereich Wirtschaft und Menschenrechte entlang globaler Lieferketten wirksam adressieren; es umfasst deshalb

- ➔ drei geographische Ebenen der Institutionalisierung und Implementierung,
- ➔ drei unterschiedliche Verfahrenstracks für verschiedene Nutzer*innen,
- ➔ zwei komplementäre Konfliktbearbeitungsverfahren.

Auf den folgenden drei geographischen Ebenen erfolgt die Institutionalisierung und Implementierung des IGS:

- 1) **Transnational/überregional:** Sitz der Trägerorganisation und Zentrale des Beschwerdesystems
- 2) **National/regional:** Konflikthanlaufstellen⁴³ für Nutzer*innen
- 3) **Lokal:** Konfliktbearbeitung vor Ort in Betrieben und Gemeinden

Die Verortung des IGS im institutionellen Gesamtgefüge einer Multi-Stakeholder-Trägerinstitution sowie im Spektrum von deren sonstigen Aktivitäten zum Schutz von Menschenrechten entlang globaler Lieferketten zeigt das folgende Schaubild.

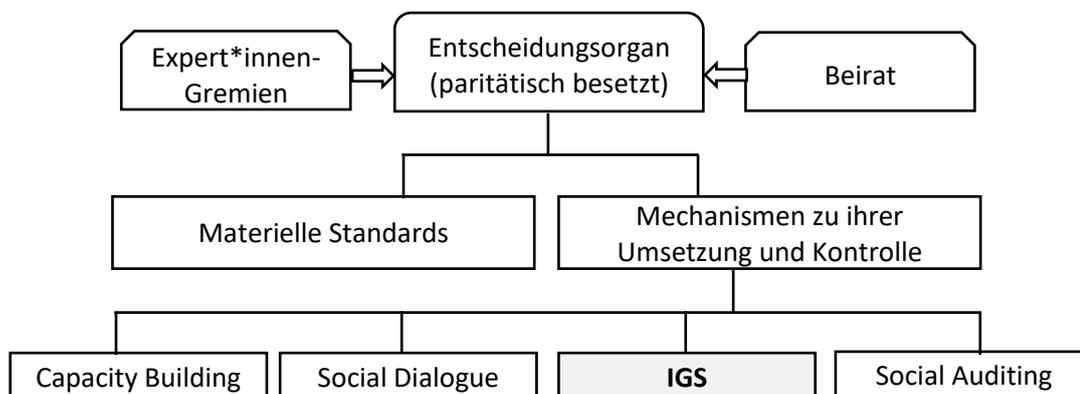


Abb. II: Institutionelle Einbettung des IGS in die Trägerorganisation

⁴² Der entwickelte Prototyp des *Integrative Grievance System* (IGS) wurde im Dienste der Praxishöhe und -relevanz stark ausdifferenziert, weil sich zahlreiche praktische Ausgestaltungsfragen erst im Zuge der modellhaften Konkretisierung abstrakter Empfehlungen stellen. Im Rahmen der praktischen Umsetzung unserer Empfehlungen kann und sollte pragmatisch an geeignete bestehende Strukturen angeknüpft werden, um Synergien ressourceneffizient zu nutzen. Wenn bei der Optimierung bestehender Beschwerdemechanismen der Fokus auf einzelnen Gestaltungsebenen bzw. -aspekten liegt, kann das Modell des *Integrative Grievance System* auch punktuell bzw. partiell konsultiert werden.

⁴³ Die regionalen Konflikthanlaufstellen erfüllen wichtige Funktionen bei der Bekanntmachung des IGS (siehe Kap. 9.2), bei der Verschränkung des IGS mit anderen Wirkmechanismen (siehe Kap. 9.3) und bei der Etablierung des IGS als lernendes System (siehe Kap. 9.5).

Primär wendet sich das Beschwerdesystem an die Arbeiter*innen der Mitgliedsunternehmen seiner Trägerorganisation und ihrer unmittelbaren wie auch mittelbaren Zulieferbetriebe sowie an die Gewerkschaften dieser Arbeiter*innen – darüber hinaus auch an Drittbetroffene⁴⁴, die von der Geschäftstätigkeit eines Betriebs beeinträchtigt werden (Track A).⁴⁵ Zusätzlich sollte das Beschwerdesystem auch für Konflikte zwischen Mitgliedsunternehmen und ihren Zulieferbetrieben einen Verfahrensweg eröffnen (Track B) und einen intrainstitutionellen Streitbeilegungsmechanismus für Konflikte zwischen seinen Mitglieder etablieren (Track C). Aufgrund des begrenzten Rahmens des Forschungsprojektes lag der Fokus bei der Ausarbeitung der Empfehlungen auftragsgemäß auf Track A.

Auf allen Tracks stehen zwei komplementäre Verfahrensarten alternativer Streitbeilegung zur Verfügung: die dialog- und interessenbasierte mediative Schlichtung (ein Hybridverfahren, das Elemente der Mediation und der Schlichtung vereint) sowie das Schiedsgerichtsverfahren.⁴⁶ Im Folgenden werden die Empfehlungen zur gestuften Nutzung dieser Verfahrensarten hervorgehoben. Für eine umfassende Darstellung des IGS und der zugehörigen Gestaltungsempfehlungen verweisen wir auf Kapitel 9 des Forschungsberichtes.

Zur Beschwerdeerhebung befugt sind auf Track A des *Integrative Grievance System* Arbeiter*innen, Gewerkschaften oder Drittbetroffene (z.B. lokale Gemeinden, Gruppen oder Individuen), die eine Verletzung oder (latente) Bedrohung ihrer jeweiligen geschützten Rechtsgüter in ihrem Verhältnis zu Mitglieds- oder deren Zulieferunternehmen geltend machen.⁴⁷ Zudem können Gewerkschaften, NGOs oder Betroffenen-Assoziationen im Namen von Betroffenen und in deren Auftrag bzw. mit deren Zustimmung die Verletzung oder (latente) Bedrohung von geschützten Rechtsgütern in eigenem Namen geltend machen. Eine Beschwerde kann sich auf Track A gegen Mitgliedsunternehmen und ihre (unmittelbaren und mittelbaren) Zulieferbetriebe richten.

Der erste Verfahrensschritt im IGS ist regelmäßig ein mediatives Schlichtungsverfahren, das nach Möglichkeit lokal am Ort der Produktionsstätte bzw. in der betroffenen Gemeinde durchgeführt wird. Ziel dieser mediativen Schlichtung ist primär die eigenverantwortliche Entwicklung effektiver, rechte-kompatibler Abhilfe- und Präventionsmaßnahmen durch die Konfliktparteien mit Unterstützung vermittelnder neutraler Dritter.

⁴⁴ Dies können individuelle Personen, Personengruppen oder auch Gemeinden sein.

⁴⁵ Adressiert werden sollen auch Arbeiter*innen, die außerhalb der betrieblichen Strukturen in Heimarbeit oder im Rahmen informeller Zuarbeit von etwaigen menschenrechtlichen Beeinträchtigungen betroffen sind.

⁴⁶ Mit ihrem Beitritt zur IGS-Trägerinstitution erklären die Mitgliedsunternehmen (jedenfalls für Track A) generell ihr Einverständnis mit der Zuständigkeit eines letztverbindlich entscheidenden Schiedsgerichts für alle Beschwerden, die nicht im Rahmen einer mediativen Schlichtung einvernehmlich beigelegt werden können oder für die ein solches Verfahren nicht geeignet erscheint.

⁴⁷ Die Geltendmachung setzt hier wie auch in den nachfolgenden Alternativen voraus, dass die Möglichkeit einer Verletzung oder (latenten) Bedrohung geschützter Rechtsgüter durch ein IGS-Mitgliedsunternehmen oder durch deren unmittelbare oder mittelbare Zulieferbetriebe nicht völlig ausgeschlossen erscheint.

Falls die Konfliktparteien nicht eigenverantwortlich ein derartiges Verfahrensergebnis erzielen können, arbeitet die verfahrensleitende Person eine eigene interessen- und normbasierte⁴⁸ Schlichtungsempfehlung aus, die nur mit der Zustimmung der Konfliktparteien verbindlich wird.

Können sich die Parteien im Zuge der mediativen Schlichtung weder auf eine eigenverantwortlich entwickelte Lösung noch auf einen unterbreiteten Schlichtungsvorschlag einigen, geht das Schlichtungs- in ein Schiedsgerichtsverfahren über, sofern sich die Beschwerdeführer*innen nach erneuter Beratung durch die regionale Konfliktaulaufstelle nicht dazu entscheiden, nunmehr den staatlichen Rechtsweg zu beschreiten⁴⁹. Dieses nachgelagerte Schiedsgerichtsverfahren als Bestandteil des IGS soll den Beschwerdeführer*innen die Möglichkeit bieten, dass in Fällen, in denen keine konsensuale Lösung erreicht werden kann, die Beschwerden zügig und kostenneutral weiter bearbeitet und einer normbasierten⁵⁰, verbindlichen Entscheidung durch ein neutrales Schiedsgericht zugeführt werden.

In bestimmten Fallkonstellationen kann im Interesse der Beschwerdeführer*innen auch ein direkter Beginn mit dem schiedsgerichtlichen Verfahren (ohne vorgelagerte mediative Schlichtung) geboten sein – z.B. weil sich die Beschwerde auf eine besonders gravierende oder sensible Rechtsgutsverletzung bezieht oder weil ein (verbindliches) Eilrechtsschutzverfahren geboten ist⁵¹, etwa wegen einer andauernden Rechtsgutsverletzung, einer drohenden Verschlechterung des status quo der Betroffenen oder einer Androhung von Vergeltungsmaßnahmen durch den*die Beschwerdegegner*in oder Dritte.

Das sukzessive bzw. alternative Schiedsgerichtsverfahren wird auf überregionaler Ebene am designierten Schiedsort geführt. Die Schiedsrichter*innen gewährleisten auf Basis der vereinbarten Verfahrensordnung einen hinreichenden Ausgleich bestehender, struktureller Machtungleichgewichte zwischen den Konfliktparteien und den Schutz der Verfahrensbeteiligten.⁵² Sie entscheiden u.a. auf Grundlage der investigativ von einem Team der regionalen Konfliktaulaufstelle bereits ermittelten Sachlage⁵³ unter Anwendung der intrainstitutionell vereinbarten Prüfmaßstäbe verbindlich⁵⁴ über die Beschwerde und ordnen ggf. die Vornahme von Abhilfe- und/oder Präventionsmaßnahmen an.

⁴⁸ Maßgeblich für die Schlichtungsempfehlung sind neben dem sonstigen geltenden Recht die materiellen Standards der Trägerorganisation des IGS.

⁴⁹ Diese Möglichkeit muss für die Beschwerdeführer*innen immer offenbleiben; siehe hierzu Kap. 9.1.

⁵⁰ Maßgeblich für die Entscheidung des Schiedsgerichtes sind neben dem sonstigen geltenden Recht die materiellen Standards der Trägerorganisation des IGS.

⁵¹ Ein derartiges Eilrechtsschutzverfahren kann auch parallel zu einer laufenden mediativen Schlichtung initiiert und durchgeführt werden.

⁵² Siehe hierzu auch Kap. 9.4 „Umgang mit Machtasymmetrien“ und „Schutz der Verfahrensbeteiligten“.

⁵³ Siehe hierzu auch Kap. 9.4 „Sachverhaltsaufklärung“.

⁵⁴ Im Rahmen des Schiedsgerichtsverfahrens kann allerdings eine zweite Instanz zur Überprüfung etwaiger Verfahrensergebnisse etabliert werden. In Anbetracht der Fokussierung des Forschungsprojektes auf das Potenzial dialogbasierter Verfahren der alternativen Streitbeilegung wird diese Ausgestaltungsvariante des Schiedsgerichtsverfahrens im IGS-Modell (nur) als eine Option aufgezeigt und nicht detaillierter ausgearbeitet.

In allen durch das IGS angebotenen Verfahrensvarianten ist die gezielte Nachverfolgung der Umsetzung von Verfahrensergebnissen, d.h. der vereinbarten oder angeordneten Abhilfe- und Präventionsmaßnahmen, durch die (über-)regionalen Konfliktaufstellen von zentraler Bedeutung.⁵⁵

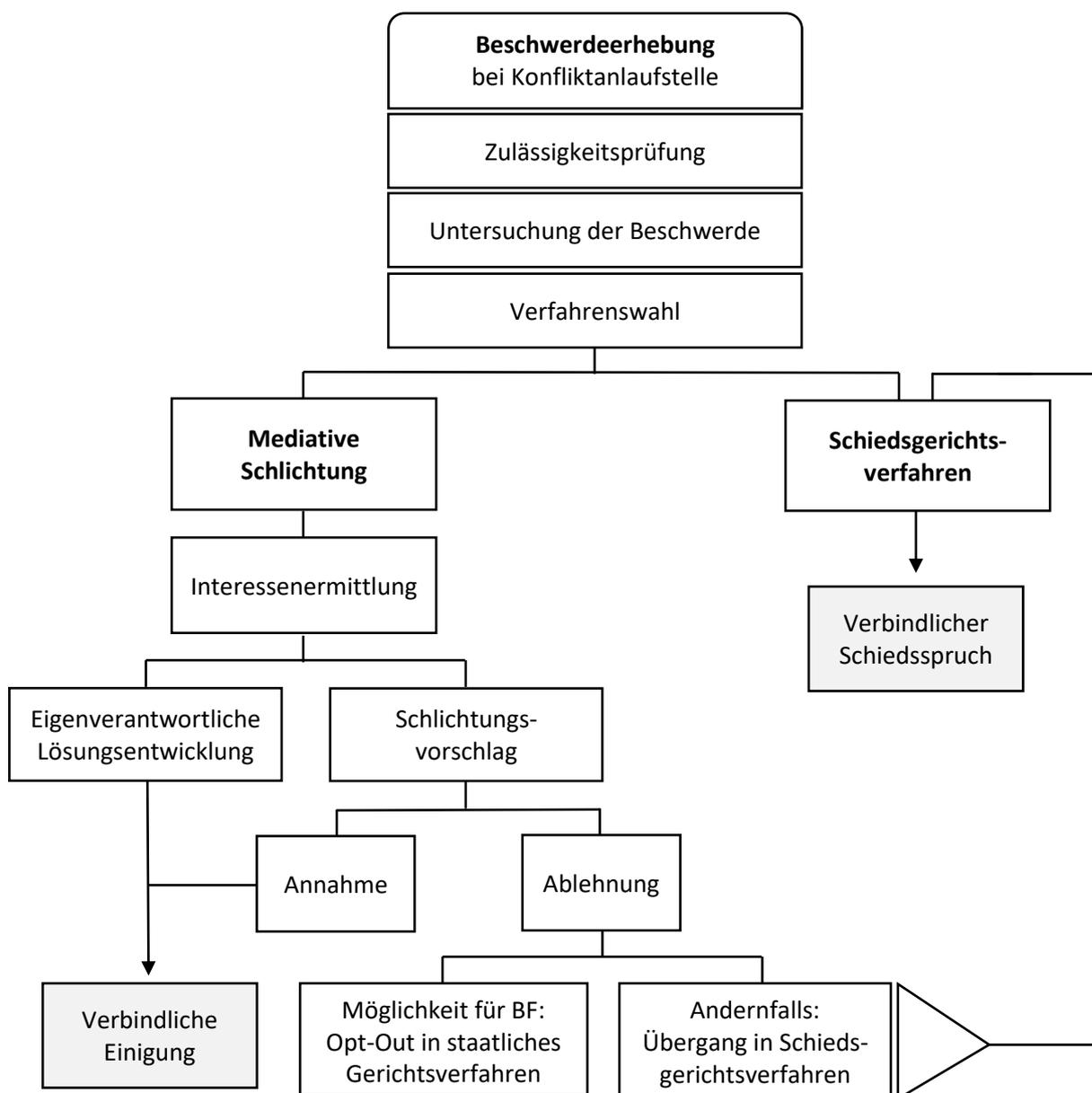


Abb. III: Gang des IGS-Beschwerdeverfahrens auf Track A

⁵⁵ Empfohlen wird insoweit auch die funktionale Verschränkung mit lokalen Social Dialogue-Strukturen und Social Auditing-Ansätzen bei der Kontrolle der Umsetzung, siehe Kap. 9.4. „Umsetzung der Verfahrensergebnisse“.

IV. Ausblick

Die detailreiche Ausarbeitung des gesamten Forschungsberichtes soll dazu beitragen, bislang noch divergente Diskurse im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte zu verbinden, die systematische Erfassung und Analyse von Beschwerdemechanismen in diesem Feld zu präzisieren und die Kontextabhängigkeit der Wirkweise außergerichtlicher Beschwerdemechanismen besser zu verstehen.

Das im Rahmen des Forschungsprojektes entwickelte *Integrative Grievance System* bietet als prototypisches Modell Anhaltspunkte und Leitlinien für die Gestaltung von außergerichtlichen Beschwerdemechanismen auf den Ebenen der Institutionalisierung, Implementierung, Verfahrensausgestaltung und Qualitätssicherung. Diese unterschiedlichen Gestaltungsebenen sind systematisch verzahnt; das IGS kann aber auch – im Sinne eines Kompendiums – herangezogen werden, um Antworten auf einzelne konkrete Gestaltungsfragen zu finden oder bestimmte Aspekte eines bestehenden Beschwerdemechanismus weiterzuentwickeln. Insofern bietet der Forschungsbericht im Allgemeinen und das IGS im Besonderen einerseits Hilfestellung bei der Neukonzeption, andererseits Anregungen zur Optimierung von Beschwerdemechanismen.

In Ergänzung und zur Überprüfung der konzeptionellen Vorschläge bedarf es zukünftig vor allem empirischer Forschung, die die Anliegen der Betroffenen vor Ort differenziert ausleuchtet und die Wirkweise von Beschwerdeverfahren sowie die Nachhaltigkeit von Abhilfemaßnahmen – idealerweise durch Längsschnitt-Studien – systematisch erfasst und verfolgt.

Trotz des Umfangs unserer Arbeiten konnten im Rahmen des Forschungsprojektes etliche relevante Fragen nur markiert, aber nicht beantwortet werden; letzteres ist nun Aufgabe zukünftiger Forschung⁵⁶ und (experimenteller) Praxis. Dies gilt insbesondere für eine detailliertere Ausarbeitung von Finanzierungsmodellen für unternehmensübergreifende Beschwerdemechanismen und (damit verbundenen) Anreizsystemen für Unternehmen, sich an derartigen Mechanismen zu beteiligen. Mit Blick auf die Betroffenen bedarf die Frage, wie sich eine Sensibilität für vulnerable Gruppen konsequent in die Institution und Verfahrensweise eines Beschwerdemechanismus einschreiben lässt, dringend weiterer Aufmerksamkeit; insbesondere ist durch weitere Forschung zu ermitteln, wie die komplexen Lebenssituationen und Belange von Frauen sowie von arbeitenden Kindern und Jugendlichen durch Beschwerdemechanismen adäquat berücksichtigt werden können. Auch Möglichkeiten der Einbeziehung bestehender Binnenstrukturen, Entscheidungsprozesse und (traditioneller) Konfliktbearbeitungspraktiken indigener Gruppen in die Gestaltung von Beschwerdeverfahren müssen weiter erforscht werden.

⁵⁶ Siehe dazu die ausführlichere Auflistung der Forschungsdesiderate in Kap. 10.

In praktischer Hinsicht bedarf es dringend Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für verfahrensleitende Personen, damit für das voraussichtlich steigende Fallaufkommen ADR-basierter Beschwerdeverfahren auch genügend qualifizierte, professionelle neutrale Dritte verfügbar sind.⁵⁷ Denn je weniger strikt ein Konfliktbearbeitungsverfahren formalisiert ist, desto wichtiger wird die individuelle Qualifikation und Integrität der verfahrensleitenden Person für die Qualität des Beschwerdeverfahrens.

Auf normativer Ebene sollte die Qualität und Effektivität außergerichtlicher Beschwerdemechanismen durch entsprechende Regelungen in den einschlägigen Gesetzen auf nationaler wie europäischer Ebene abgesichert werden. Auch sollten die Gesetzgeber normative Anreize für die Institutionalisierung von und Mitwirkung an unternehmensübergreifenden Beschwerdesystemen sowie für ein transparenzförderndes Berichtswesen⁵⁸ setzen. Nicht zuletzt sollten Gesetze im Feld Wirtschaft und Menschenrechte im Sinne lernender Gesetzgebung gestaltet, also mit einer Verpflichtung zur regelmäßigen formativen Evaluation ausgestattet werden.

Ein großes Zukunftsthema ist die Verknüpfung der menschenrechtlichen Perspektive mit dem Blick auf die Umwelt-Auswirkungen globalisierter wirtschaftlicher Aktivitäten. Hier sollten konzeptionelle Überlegungen zu Beschwerdemechanismen für Fälle von Menschenrechtsverletzungen und für Fälle von Umweltschädigungen zusammengeführt werden.

Aus all diesen Gründen erscheint die systematische Förderung einer Global Learning Community in den Bereichen Wirtschaft und Menschenrechte sowie Umweltschutz als eine wichtige Zukunftsaufgabe, derer sich auf europäischer Ebene insbesondere die *Europäische Union*, aber zum Beispiel auch der *Europarat* annehmen könnte. Die Vernetzung von und der Erfahrungsaustausch zwischen Verfahrensanbietern und -expert*innen über Disziplin-, Branchen- und Ländergrenzen hinweg beschleunigt Lernprozesse und die Dissemination von Good Practices mit Blick auf außergerichtliche Beschwerdemechanismen. Dies wiederum fördert die Qualität der Verfahrensangebote – und letztlich den Menschenrechtsschutz.

⁵⁷ Von den interviewten Expert*innen wurden vielfach Schwierigkeiten beklagt, ausreichend qualifizierte, persönlich geeignete und kontexttaugliche neutrale Dritte für die Durchführung konkreter Beschwerdeverfahren zu finden.

⁵⁸ Siehe dazu die Erörterung der beispielhaften Regelungen im deutschen Verbraucherstreitbeilegungsgesetz in Kap. 8 sowie die Ausführungen zum Berichtswesen im Kontext von Beschwerdemechanismen in Kap. 9.5.2.