



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



Wirtschaft &
Menschenrechte

Hintergrundpapier

zur 2. Branchenübergreifenden NAP-Fachveranstaltung „Aufbau von betrieblichen und branchenweiten Beschwerdemechanismen“

Berlin, 23. Januar 2019



2. Branchenübergreifende NAP-Fachveranstaltung

Aufbau von betrieblichen und branchenweiten Beschwerdemechanismen

Was sind Beschwerdemechanismen und warum sind sie wichtig?

Ein Beschwerdemechanismus ist ein Verfahren, welches Einzelpersonen oder Gruppen ermöglicht, sich im Falle von möglichen nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen durch Unternehmen zu beschweren, um Abhilfe zu erlangen. Staaten und Unternehmen sind laut den **VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte** gefordert, Betroffenen Zugang zu effektiven Beschwerdemechanismen zu ermöglichen. Für Unternehmen heißt dies, operative Beschwerdemechanismen einzurichten bzw. bei Lieferanten oder Geschäftspartnern zu fördern, die für mögliche Betroffene im und außerhalb des Unternehmens zugänglich sind. Dies umfasst auch die Beteiligung an bestehenden branchenweiten Mechanismen von Multi-Stakeholder-Organisationen, die sich beispielsweise an mögliche Betroffene in der Lieferkette richten können. Effektive Beschwerdemechanismen dienen der frühzeitigen Identifizierung von nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen und schaffen damit die Grundlage für deren Prävention, Abmilderung und Wiedergutmachung. Sie sind Teil effektiven Risikomanagements und ein wichtiger Bestandteil der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht. Wichtig ist, dass Abhilfe verschiedene finanzielle und nicht-finanzielle Formen annehmen kann, zum Beispiel Entschuldigungen, Folgenbeseitigung oder auch Schadensersatz.

Warum ist gutes Beschwerdemanagement für Unternehmen wichtig?

Der Leitfaden „Zuhören lohnt sich“ des Global Compact Netzwerks Deutschland verdeutlicht, dass Beschwerde-

mechanismen nicht nur die frühzeitige Identifizierung und Vermeidung von nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen ermöglichen, sondern auch einen positiven Beitrag zur kontinuierlichen Verbesserung von Unternehmensprozessen und -performance leisten können. Ein konstruktiver Umgang mit Beschwerden ermöglicht es Unternehmen unter anderem Frühwarnsysteme zu etablieren, ein proaktives Risikomanagement aufzubauen, regulatorische und gesetzliche Anforderungen zu erfüllen, bessere Beziehungen mit ihren Stakeholdern aufzubauen und über die kontinuierliche Auswertung der Ergebnisse von Beschwerdemechanismen eine aktive Lernkultur zu praktizieren.

Was sind die Erwartungen der Bundesregierung?

Mit dem **Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte** setzt die Bundesregierung die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte für Deutschland um. Sie formuliert im Aktionsplan die Erwartung, dass alle deutschen oder in Deutschland ansässigen Unternehmen die fünf Kernelemente der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht umsetzen. Spezifisch zu Beschwerdemechanismen erwartet die Bundesregierung von Unternehmen, betriebseigene Beschwerdeverfahren einzurichten und sich an branchenweiten Verfahren zu beteiligen. Der Aktionsplan fordert Unternehmen zudem auf, die Zielgruppen von Verfahren bei ihrer Gestaltung zu konsultieren. Wichtige Kriterien für die Effektivität solcher Verfahren sind, dass sie fair, ausgewogen, berechenbar und transparent sind. Existierende Beschwerdeverfahren sollen hinsichtlich ihrer Konformität mit diesen Effektivitätskriterien regelmäßig überprüft werden.

Was ist der Unterschied zwischen betrieblichen und branchenweiten Beschwerdemechanismen?

Betriebliche Beschwerdemechanismen können sich an interne und externe Personengruppen richten. Es gibt verschiedene Arten von Beschwerdemechanismen und manche Unternehmen verfügen über mehrere, zielgruppenspezifische Verfahren. Beispiele sind Whistleblower- und Ethik-Hotlines, Kundenbeschwerdeverfahren, Lieferketten-Hotlines, Interviews im Rahmen von Audits, Ombudspersonen, Anwohnerforen und Arbeitnehmerschüsse.

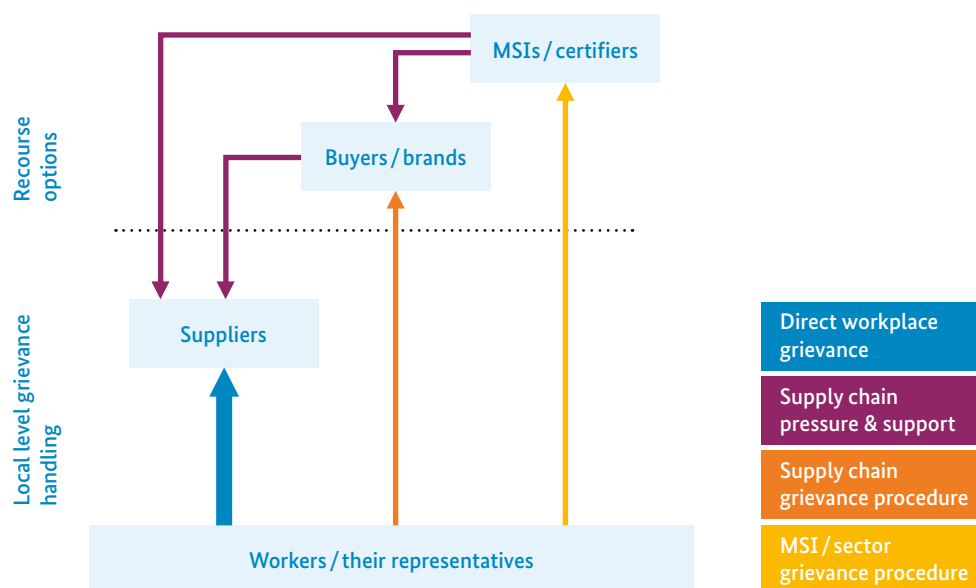
Ergänzend zu betrieblichen Beschwerdemechanismen kann die Einrichtung von branchenweiten Verfahren sinnvoll sein, insbesondere dann, wenn Unternehmen über ähnliche menschenrechtliche Herausforderungen in globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten verfügen oder mögliche Beschwerdethemen und -fälle einen Industriestandard berühren. Multi-Stakeholder-Initiativen,

Zertifizierungsinitiativen, Verfahren auf Verbandsebene oder globale Rahmenabkommen mit Gewerkschaften bieten hier zum Teil eigene Beschwerdemechanismen. Idealerweise sollen Beschwerdemechanismen auf verschiedenen Ebenen kompatibel sein und einander ergänzen, um ein effektives Beschwerdemanagement für Betroffene zu unterstützen.

Im besten Fall werden Beschwerden vor Ort gelöst. Lokale Beschwerdestellen sind für Betroffene oft leichter zugänglich. Dies gilt auch für Fälle in globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten. In Fällen, wo Vertrauen in lokale Verfahren jedoch fehlt oder diese nicht vorhanden sind, spielen alternative Mechanismen von Einkäufern oder relevanten Multi-Stakeholder-Initiativen beziehungsweise Zertifizierungsorganisationen eine wichtige Rolle. Sofern Einkäufer mittels dieser Kanäle über Probleme informiert werden, kann gemeinsam oder individuell Einfluss auf Lieferanten ausgeübt werden, um die lokalen Missstände zu beheben.

Die folgende Grafik visualisiert die Komplexität und Zusammenhänge zwischen diesen verschiedenen Beschwerdemechanismen in der Lieferkette.

Typology of different approaches grievance mechanism and access to remedy in a supply chain setting



Quelle: Laura Curtze and Steve Gibbons 2017. Access to remedy – operational grievance mechanisms. An Issue Paper for ETI.

Was sind die ersten Schritte beim Aufbau von Beschwerdemechanismen?

Die Ausgestaltung von Beschwerdemechanismen bei einem Unternehmen hängt vom jeweils spezifischen menschenrechtlichen Risikoprofil ab. Viele Unternehmen verfügen schon über ein oder mehrere Beschwerdeverfahren für unterschiedliche Zielgruppen oder Themen oder beteiligen sich an branchenweiten Mechanismen. Eine Voraussetzung für den Aufbau oder die Anpassung von Beschwerdemechanismen im Sinne der Anforderungen des NAP ist zunächst ein grundlegendes Verständnis davon, welche Personengruppen durch die Geschäftstätigkeit und -beziehungen eines Unternehmens von nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen betroffen sein können. Das beinhaltet auch die Frage, um welche Arten von Auswirkungen es sich handeln könnte. Auf Basis dieser Analyse kann eingeschätzt werden, welche relevanten Personengruppen bereits Zugang zu funktionierenden Beschwerdemechanismen haben und welche Anpassungen gegebenenfalls notwendig sind, um Lücken zu schließen. Auch hier ist ein risikobasiertes und schrittweises Vorgehen sinnvoll.

Wie kann die Effektivität von Beschwerdemechanismen bewertet werden?

Die Effektivität von Beschwerdemechanismen sollte anhand der Wirksamkeitskriterien der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte bewertet (siehe Grafik) und kontinuierlich verbessert werden. Nach VN-Leitprinzip 31 sollen Beschwerdemechanismen legitim, zugänglich, berechenbar, ausgewogen, transparent, rechte-kompatibel und ein Ausgangspunkt kontinuierlichen Lernens sein. Wesentlich dabei ist die Konsultation mit Stakeholdern und potenziell oder tatsächlich Betroffenen. Wird das Vertrauen von den relevanten Zielgruppen nicht gewonnen, so wird ein Beschwerdeverfahren mit großer Wahrscheinlichkeit nicht in Anspruch genommen. Anregungen für Schritte zum Auf- und Ausbau des eigenen Beschwerdemanagements finden sich im Leitfaden des Deutschen Global Compact Netzwerks „Zuhören lohnt sich“. CSR Europe hat außerdem eine **Checkliste** veröffentlicht, mit deren Hilfe Unternehmen die Effektivität ihrer existierenden Beschwerdemechanismen überprüfen können.

Effektivitätskriterien für menschenrechtliche Beschwerdemechanismen

Dialog als Mittel, um Missständen zu begegnen und sie beizulegen.

LEGITIM

Sie ermöglichen das Vertrauen der Stakeholdergruppen, für die sie vorgesehen sind, und sind rechenschaftspflichtig im Sinne einer fairen Abwicklung von Beschwerdeverfahren.

TRANSPARENT

Sie informieren die Parteien eines Beschwerdeverfahrens laufend über dessen Fortgang und stellen genügend Informationen über die Leistung des Beschwerdemechanismus bereit.

BERECHENBAR

Sie gewährleisten ein klares, bekanntes Verfahren mit einem vorhersehbaren zeitlichen Rahmen für jede Verfahrensstufe sowie klare Aussagen zu verfügbaren Arten von Abläufen und Ergebnissen.

ZUGÄNGLICH

Sie sind allen möglichen Nutzer*innen bekannt und bieten ausreichend Unterstützung im Hinblick auf besondere Zugangshindernisse.

RECHTE-KOMPATIBEL

Sie stellen sicher, dass die Ergebnisse und Abhilfen mit international anerkannten Menschenrechten in Einklang stehen.

AUSGEWOGEN

Nutzer haben vertretbaren Zugang zu Informationen, Beratung und Fachwissen, um an einem Beschwerdeverfahren auf faire, informierte und respektvolle Weise teilnehmen zu können.

Eine Quelle kontinuierlichen Lernens: Prozess wird auf Grundlage der Erfahrungen fortlaufend verbessert.

Quelle: Global Compact Netzwerk Deutschland 2018. Zuhören lohnt sich. Menschenrechtliches Beschwerdemanagement verstehen und umsetzen.

Welche Herausforderungen stellen sich bei der Umsetzung von Beschwerdemechanismen?

Die Ergebnisse des **Corporate Human Rights Benchmark** 2018 zeigen, dass selbst große multinationale Unternehmen Schwierigkeiten haben, die Anforderungen an wirkungsvolle Beschwerdemechanismen umzusetzen. Beim Thema „Remedies and Grievance Mechanisms“ erzielten 101 der größten Unternehmen der Agrar-, Bekleidungs- und Rohstoffindustrie eine durchschnittliche Punktzahl von 3,4 von möglichen 15 Punkten. Gründe dafür sind, dass Beschwerdeverfahren häufig nicht den oben genannten Anforderungen an Effektivität gerecht werden und für Stakeholder außerhalb des Unternehmens nicht ausreichend zugänglich sind. Stakeholder werden zudem selten bei Aufbau und Umsetzung von Beschwerdeverfahren konsultiert. Oft mangelt es an Transparenz bezüglich des Ablaufs von Verfahren und darüber, wie Abhilfe und Wiedergutmachung geleistet werden. Zudem besteht die Herausforderung, die Beziehung zwischen verschiedenen Mechanismen klar zu kommunizieren und deren Kompatibilität zu gewährleisten.

Weiterführende Informationen:

- ▶ Corporate Human Rights Benchmark (2018): Corporate Human Rights Bench Mark 2018 Key Findings. Apparel, Agricultural Products and Extractives Companies.
- ▶ Deutsches Global Compact Netzwerk (2018): Zuhören lohnt sich. Menschenrechtliches Beschwerdemanagement Verstehen und Umsetzen.
- ▶ Ergon Associates & Business and Human Rights Resource Centre (2017): Beschwerdemechanismen im Unternehmen: Menschenrechtliche Beschwerden effektiv managen und wirksam Abhilfe schaffen.
- ▶ Laura Curtze & Steve Gibbons, Ergon (2017): Access to Remedy: Operational Grievance Mechanisms. An Issues Paper for ETI.
- ▶ Die Bundesregierung (2016): Nationaler Aktionsplan: Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.
- ▶ CSR Europe (2016): Management of Complaints. A Checklist for Effective Grievance Mechanisms.
- ▶ Deutsches Global Compact Netzwerk, Herausgeber der Übersetzung (2014): Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“.
- ▶ Shift Workshop Report No. 5 (2014): Remediation, Grievance Mechanisms and the Corporate Responsibility to Respect Human Rights.
- ▶ Office of the High Commissioner for Human Rights (2012): The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide.

Einen Überblick über weiterführende Umsetzungshilfen für Unternehmen bietet zudem das zentrale CSR-Informationsportal der Bundesregierung unter <https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/Unternehmerische-Sorgfaltspflicht/Umsetzungshilfen/umsetzungshilfen.html>

Workshop 1

Wirkungsvolle Beschwerdemechanismen auf Unternehmensebene – Fokus auf unternehmenseigene Standorte

Durch ihr Handeln können Unternehmen an ihren Standorten nachteilige menschenrechtliche Auswirkungen auf ganz unterschiedliche Personengruppen haben. Dazu zählen beispielsweise eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, lokale Gemeinden, Dienstleister (z. B. Sicherheit, Reinigung, Service), Kunden und Kundinnen und die allgemeine Öffentlichkeit. Beschwerdemechanismen auf Unternehmensebene müssen diesen potenziell betroffenen Gruppen zugänglich sein, gerade da, wo das Risiko für schwerwiegende menschenrechtliche Auswirkungen besonders hoch ist. Beispiele für relevante Beschwerdemechanismen in diesen Fällen sind Whistleblower-Systeme, Ethik-Hotlines, Ombudsmann-Systeme, Anwohnerforen oder Arbeitnehmerschüsse.

Vor diesem Hintergrund wird die Diskussion in Workshop 1 die Frage beleuchten, warum der Aufbau von wirkungsvollen **internen Beschwerdemechanismen** wichtig ist und anhand konkreter Beispiele aufzeigen, welche Arten von Beschwerdemechanismen es gibt. BASF wird darüber berichten, wie das Unternehmen mit lokalen Gemeinden durch **Nachbarschaftsforen** einen kontinuierlichen Dialog über ihre Anliegen ermöglicht. Ein Mitglied des Aufsichtsrats der thyssenkrupp AG wird die Erfahrung mit internen Beschwerdeverfahren im Rahmen des **Rahmenabkommens** mit der IG Metall vorstellen. Nestlé Deutschland wird das interne **Whistleblower-System** als wichtigen Baustein im eigenen Beschwerdemanagement beleuchten und die **International Code of Conduct Association (ICoCA)** wird über Praxiserfahrungen beim Aufbau und der Implementierung von Beschwerdemechanismen in der Sicherheitsindustrie berichten.

Neben den genannten Inputs wird der Workshop auch Raum bieten, um branchenübergreifend über zentrale **Herausforderungen** und **Lösungsansätze** beim Aufbau von Beschwerdemechanismen ins Gespräch zu kommen. Darüber hinaus soll diskutiert werden, welchen Beitrag die geplanten **Branchendialoge** der Bundesregierung zum NAP leisten können, um den Aufbau von wirkungsvollen Beschwerdemechanismen auf Unternehmensebene zu unterstützen.

Weiterführende Informationen:

- ▶ Nestlé (2019): Teilen Sie uns hier Ihr Anliegen mit! (<https://www.nestle.de/unternehmen/tellus>)
- ▶ BASF (2019): Nachbarschaftsforen (<https://www.basf.com/global/de/who-we-are/sustainability/responsible-partnering/community-advisory-panels.html>)
- ▶ International Code of Conduct Association (2018): Manual and Interpretive Guidance on Grievance Mechanisms (<https://www.icoca.ch/en/guidance>)
- ▶ IG Metall (2016): Soziale Standards und Arbeitnehmerrechte sichern – weltweit (<https://www.igmetall.de/betriebsraetepreis-2016-internationales-rahmenabkommen-bei-22684.htm>)

Workshop 2

Wirkungsvolle Beschwerdemechanismen auf Unternehmensebene – Fokus auf globale Liefer- und Wertschöpfungsketten

Unternehmen können sowohl an ihren eigenen Standorten als auch durch ihre weltweiten Geschäftsbeziehungen nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte bestimmter Personengruppen haben. Dazu zählen beispielsweise Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Produzenten und Lieferanten oder lokale Gemeinden in Produktionsländern. Laut Leitprinzip 17 der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte erstreckt sich die menschenrechtliche Sorgfaltpflicht auf alle Situationen, in denen Wirtschaftsunternehmen nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte verursachen, in denen sie dazu beitragen oder mit denen sie durch ihre Geschäftsbeziehungen, Geschäftstätigkeit, Produkte oder Dienstleistungen verbunden sind.

Vor diesem Hintergrund wird die Diskussion in Workshop 2 die Fragen beleuchten, welche besonderen Herausforderungen sich in diesem Zusammenhang stellen und wie Unternehmen und andere Organisationen mit ihren Geschäftspartnern und Zulieferern zusammenarbeiten können, um wirksame **externe Beschwerdemechanismen** zu etablieren. Siemens wird zwei Verfahren beschreiben, eine **Hotline** und einen **Ombudsmann**, die Betroffenen in globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten die Möglichkeit geben, Beschwerden einzureichen. Die IG Metall wird einen Überblick darüber geben, wie **internationale Rahmenvereinbarungen** mit deutschen Unternehmen zur Einhaltung menschenrechtlicher Mindeststandards und zur Einrichtung von Beschwerdemechanismen bei Zulieferern beitragen. Brot für die Welt wird über seine Erfahrungen berichten, einen integrierten Beschwerdemechanismus für Partnerorganisationen und weitere Zielgruppen **gemäß internationaler Standards** einzurichten. Die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) wird ihr unabhängiges Beschwerdeverfahren (**Independent Complaints Mechanism**) vorstellen.

Neben den genannten Inputs wird der Workshop auch Raum bieten, um branchenübergreifend über zentrale **Herausforderungen** und **Lösungsansätze** beim Aufbau von Beschwerdemechanismen ins Gespräch zu kommen. Darüber hinaus soll diskutiert werden, welchen Beitrag die geplanten **Branchendialoge** der Bundesregierung zum NAP leisten können, um den Aufbau von wirkungsvollen Beschwerdemechanismen auf Unternehmensebene zu unterstützen.

Weiterführende Informationen:

- ▶ Siemens (2019): Meldewege „Tell Us“ und Ombudsmann (<https://new.siemens.com/global/de/unternehmen/nachhaltigkeit/compliance/meldewege.html>)
- ▶ Brot für die Welt (2019): Entwicklung braucht Menschenrechtsschutz (<https://www.brot-fuer-die-welt.de/themen/menschenrechte>)
- ▶ DEG (2019): Beschwerdemanagement: Independent Complaints Mechanism (<https://www.deginvest.de/Internationale-Finanzierung/DEG/%C3%9Cber-uns/Verantwortung/Beschwerdemanagement>)
- ▶ IG Metall (2013): Tag für Tag weltweit neu erkämpft (<https://www.igmetall.de/mehr-rechte-durch-internationale-rahmen-abkommen-12054.htm>)

Workshop 3

Wirkungsvolle Beschwerdemechanismen auf Branchenebene – die Rolle von Brancheninitiativen und -verbänden

Die Etablierung von Beschwerdemechanismen auf Unternehmensebene schafft die Grundlage, um frühzeitig Kenntnis von möglichen nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen zu erhalten und handeln zu können. Gleichzeitig kann es sinnvoll sein, auch auf Branchenebene geeignete Aktivitäten durchzuführen. Die Anforderungen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht, auch zum Thema Beschwerdemechanismus, werden zunehmend in Branchenstandards und -initiativen berücksichtigt. Zahlreiche Industrieorganisationen, Multi-Stakeholder- und andere gemeinschaftliche Initiativen haben begonnen, sich dem Thema zu widmen. Sie unterstützen ihre Mitglieder zum Beispiel mit Schulungen, richten branchenweite Beschwerdeverfahren ein und passen bestehende Beschwerdesysteme im Lichte der Anforderungen der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte an.

Vor diesem Hintergrund wird die Diskussion in Workshop 3 die Fragen beleuchten, wie solche Ansätze aussehen können, wer sie initiieren kann und was Voraussetzungen für ihre Effektivität sind. Der International Council of Toy Industries (ICTI) stellt mit dem **Ethical Toy Program** ein Beispiel vor, wie ein Beschwerdemechanismus auf Branchenebene in Form einer Helpline funktioniert. Die **Fair Wear Foundation (FWF)** wird berichten, welche Erfahrungen sie mit ihrem Beschwerdeverfahren gemacht hat und wie mit Unternehmen und Zulieferern kooperiert wird, um Beschwerden zu bearbeiten. Das **Bündnis für nachhaltige Textilien** wird erläutern, wie sie ihre Mitglieder dabei unterstützen, den Anforderungen an wirkungsvolle Beschwerdeverfahren nachzukommen. Der **Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA)** wird insbesondere die Herausforderungen kleinerer Unternehmen in den Blick nehmen.

Neben den genannten Inputs wird der Workshop auch Raum bieten, um branchenübergreifend über zentrale **Herausforderungen** und **Lösungsansätze** beim Aufbau von Beschwerdemechanismen ins Gespräch zu kommen. Darüber hinaus soll diskutiert werden, welchen Beitrag die geplanten **Branchendialoge** der Bundesregierung zum NAP leisten können, um den Aufbau von wirkungsvollen Beschwerdemechanismen auf Branchenebene zu unterstützen.

Weiterführende Informationen:

- ▶ ICTI Ethical Toy Program (2019): Worker Engagement (<https://www.ethicaltoyprogram.org/en/our-program/worker-engagement>)
- ▶ Fair Wear Foundation (2018): Complaints Procedure (<https://www.fairwear.org/wp-content/uploads/2018/02/fwf-complaintsprocedure-2018-final.pdf>)
- ▶ Bündnis für Nachhaltige Textilien (2019): Sozial und ökologisch – Wir sind auf dem Weg (<https://www.textilbuendnis.com>)
- ▶ Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (2019): Über den VDMA (<https://www.vdma.org/ueber-den-vdma>)

Das BMAS wird bei der Konzeption und Durchführung der NAP-Fachveranstaltungen durch twentyfifty ltd. unterstützt. Das vorliegende Dokument wurde von twentyfifty ltd. erstellt und gibt nicht die Position der Bundesregierung wieder.



Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Referat VI b 3 „CSR – Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen“
Wilhelmstraße 49
10117 Berlin

E-Mail: info@csr-in-deutschland.de
Internet: www.bmas.de
www.csr-in-deutschland.de