

Effektive Beschwerdemechanismen im europäischen Lieferkettengesetz

Empfehlungen zur Ausgestaltung der Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)

1 Hintergrund

In den globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten vieler Unternehmen kommt es immer wieder zu tödlichen Unfällen, Umweltkatastrophen und schweren Menschenrechtsverletzungen. Daher ist es wichtig, dass Betroffene Zugang zu Abhilfe erhalten, um die Gefahren von Menschenrechtsverletzungen und Umweltverschmutzung zu minimieren und Wiedergutmachung zu ermöglichen. Gemäß den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP) haben Staaten die Pflicht, Menschenrechte zu schützen (Säule 1), Unternehmen die Verantwortung, diese Rechte zu achten (Säule 2), und es ist ein Zugang zu gerichtlicher und außergerichtlicher Abhilfe gegen Menschenrechtsverletzungen nötig (Säule 3). Innerhalb der dritten Säule der UNLP werden verschiedene Arten von Abhilfe beschrieben.

In diesem Papier liegt der Fokus auf nichtstaatlichen operativen Beschwerdemechanismen.¹ Sie sind auf Unternehmensebene oder bei unabhängigen Drittpersonen angesiedelt und ergänzen andere Abhilfemechanismen, insbesondere behördliche Verfahren (staatliche außergerichtliche Beschwerdemechanismen) und Klagen, zum Beispiel auf zivilrechtlichem Weg (staatliche gerichtliche Mechanismen). So tragen sie dazu bei, dass Rechteinhaber:innen ein möglichst vielschichtiges Abhilfesystem zur Verfügung steht. Insbesondere operative Beschwerdemechanismen können dabei wichtige Funktionen der Risikoanalyse und Prävention sowie Vertrauensbildung zwischen Rechteinhaber:innen und Unternehmen erfüllen. Sie können niedrigschwellig und frühzeitig genutzt werden und dadurch mit relativ geringem Aufwand eine sehr hohe Wirkung erzielen. Dafür müssen sie allerdings gut ausgestaltet sein und ernsthaft und kompetent betrieben werden.

Ergänzend zu unternehmenseigenen Beschwerdemechanismen können kollektive Beschwerdemechanismen, zum Beispiel auf Ebene einer Multi-Stakeholder-Initiative oder eines Industrieverbands, weitere Vorteile für Unternehmen und Rechteinhaber:innen bieten. Die Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen und relevanten Stakeholdern, wie zivilgesellschaftlichen und gewerkschaftlichen Akteur:innen sowie (Vertreter:innen von) Rechteinhaber:innen, kann das Einflussvermögen erhöhen,

¹ Begriffsabgrenzung: Gemäß UNLP 28 zählen zu den nichtstaatlichen Beschwerdemechanismen unter anderem diejenigen, die von einem Wirtschaftsunternehmen alleine oder zusammen mit Stakeholdern, einem Industrieverband oder einer Multi-Stakeholder-Gruppe verwaltet werden. In diesem Papier wird innerhalb der Kategorie nichtstaatlicher Beschwerdemechanismen zwischen unternehmenseigenen Beschwerdemechanismen und kollektiven Beschwerdemechanismen unterschieden. Beide werden gemäß UNLP 29 unter dem Oberbegriff operative Beschwerdemechanismen gefasst. Zudem ist es wichtig, innerhalb der kollektiven Beschwerdemechanismen zusätzlich noch (1) Multi-Stakeholder-gesteuerte kollektive Beschwerdemechanismen abzugrenzen von (2) kollektiven Beschwerdemechanismen, welche z. B. im Rahmen von reinen Industrieinitiativen entwickelt werden. Die Begriffsdefinition basiert auf: [Vereinte Nationen \(2011\)](#), Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

Ressourcen bündeln und Verfahren und Standards vereinheitlichen. Die Qualität und Wirksamkeit der Verfahren können sich durch gegenseitigen Austausch und kollektives Lernen verbessern. Insbesondere kollektive Beschwerdemechanismen, die von unabhängigen Dritten oder in einer paritätischen Governance-Struktur gemeinsam mit weiteren Akteursgruppen, zum Beispiel Zivilgesellschaft und Gewerkschaften, geführt werden, können gegenüber unternehmenseigenen Beschwerdemechanismen die Unabhängigkeit glaubhafter sichern.^{2,3} Nicht zuletzt erhöhen sich die Chancen, in Regionen mit strukturellen Problemen, wie Konfliktregionen oder solchen mit hohen Korruptionsrisiken und schwacher Staatlichkeit, mit einem kollektiven Ansatz Wirkung zu erzielen.

Vor diesem Hintergrund betrachtet das vorliegende Briefing, welche Rolle operative Beschwerdemechanismen in der derzeit im Trilog zwischen EU-Kommission, EU-Parlament und Rat der EU verhandelten Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) spielen. Darauf basierend werden Empfehlungen gegeben, wie das derzeitige gesetzgeberische Momentum genutzt werden kann, um EU-weit die notwendigen Bedingungen für effektive operative und insbesondere kollektive Beschwerdemechanismen zu schaffen.

2 Bewertung der Vorschläge auf EU-Ebene

Zusammenfassung

Es lässt sich sagen, dass der Kommissionsvorschlag die Schlüsselfunktionen – (1) Frühwarnsystem zur Ermittlung und Analyse, sowie (2) Abhilfe und Wiedergutmachung – für operative Beschwerdeverfahren gemäß UN-Leitprinzipien noch nicht angemessen umsetzt und die Wirksamkeitskriterien nur sehr lückenhaft inkorporiert. Sowohl der EU-Ministerrat in seiner gemeinsamen Verhandlungsposition als auch der Beschluss des Parlaments haben jeweils klargestellt, dass sich Beschwerdeverfahren an den Kriterien des UNLP 31 zu orientieren haben. Dies sollte, wie vom Parlament vorgeschlagen, explizit im Gesetzestext verankert werden. Darüber hinaus sollte gewährleistet werden, dass Beschwerdeverfahren so gestaltet werden, dass sie ihre Schlüsselfunktionen als Frühwarnsystem und Analyseinstrument sowie als Beitrag zu effektiver Abhilfe und Wiedergutmachung erfüllen. Im Vergleich der drei Vorschläge zeigt sich, dass die Position des Parlaments diesen Zielen am nächsten kommt und sich die EU-Trilog-Verhandlungen maßgeblich hieran orientieren sollten. An einigen Stellen sollte jedoch auch die Position des Parlaments noch nachgebessert werden.

Die Europäische Kommission hat am 23. Februar 2022 ihren Vorschlag für eine europäische Sorgfaltspflichten-Richtlinie, die CSDDD, vorgelegt.⁴ Der Rat der EU hat seine allgemeine Haltung und aktuelle Verhandlungsposition Ende 2022 angenommen⁵, seitens des Parlaments gibt es seit dem 1. Juni 2023 abgestimmte Änderungsvorschläge.⁶ Zu den Sorgfaltspflichten gehört nach allen Vorschlägen auch ein operatives Beschwerdeverfahren.⁷ Wird es nicht eingerichtet, kann das administrative Sanktionen zur Folge haben. Während der Vorschlag der Kommission aus menschenrechtlicher Sicht wesentliche Defizite hinsichtlich des Beschwerdemechanismus aufweist, hat die Position des Rates hier in einigen Punkten

² UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (2020). Im Folgenden: [UNHCHR ARP III \(2020\)](#), Policy Objectives 15 und 16.

³ [Gläßer et al \(2021\)](#), S. 110ff.

⁴ [Kommissionsvorschlag \(2022\)](#).

⁵ Permanent Representatives Committee des Rates der EU (2022). Im Folgenden: [Rat der EU \(2022\)](#).

⁶ [EU-Parlament \(2023\)](#).

⁷ [Kommissionsvorschlag \(2022\)](#), Art. 4 Abs. 1 lit d), Art. 9; [Rat der EU \(2022\)](#); [EU-Parlament \(2023\)](#).

nachgebessert. Die Änderungsvorschläge des Parlaments gehen wiederum weiter als die Vorschläge von Kommission und Rat und setzen die Vorgaben der UNLP für operative Beschwerdemechanismen insgesamt am besten um. In einigen Fragen enthält der Parlamentsvorschlag allerdings auch kritische Regelungen, denen gegenüber die Ratsposition vorzugswürdig erscheint.

Im Fokus der folgenden Betrachtung werden die Änderungsvorschläge des Parlaments stehen, da diese derzeit in Bezug auf Beschwerdemechanismen am weitreichendsten sind. Vorschläge des Parlaments werden hier als Bezugspunkt für Vergleiche mit den Positionen von Kommission und Rat dienen. Basierend darauf werden konkrete Empfehlungen gegeben, an welchen Stellen der Vorschlag des Parlaments noch im Rahmen des Trilogs verbessert werden sollte:

Der Vorschlag des Parlaments für die CSDDD berücksichtigt die beiden Schlüsselfunktionen operativer Beschwerdemechanismen nach den UNLP.⁸ So sollen – wie auch nach dem Kommissions- und Ratsvorschlag – bereits „berechtigte Bedenken“ wegen möglicher Menschenrechts- und Umweltbeeinträchtigungen zur Begründung einer Beschwerde genügen. Damit kann das Beschwerdeverfahren als *Frühwarnsystem zur Ermittlung und Analyse* präventiv genutzt werden. Die Erfüllung dieser ersten Schlüsselfunktion wird im Parlamentsvorschlag weiter gestärkt durch die Möglichkeit, eine „Meldung“ einzureichen.

So führt der Vorschlag des Parlaments eine Unterscheidung zwischen Meldungen (*notifications*) und Beschwerden (*grievances*) ein, die deutlich macht, dass der Mechanismus nicht nur einer Abhilfe-, sondern auch einer Informationsfunktion dienen soll.⁹ Zu begrüßen ist weiter, dass laut Parlament – anders als nach den Vorschlägen von Kommission und Rat – in reinen Umweltfällen ohne direkt betroffene Personen auch Umweltorganisationen Beschwerden einreichen und Abhilfe und Wiedergutmachung verlangen können.¹⁰ Kritisch zu sehen ist in diesem Kontext allerdings, dass die Unterscheidung zwischen Meldung und Beschwerde dazu führt, dass sonstige zivilgesellschaftliche Organisationen sowie Menschenrechts- und Umweltverteidiger:innen lediglich eine Meldung und nicht – wie bei Kommissions- bzw. Ratsvorschlag zumindest hinsichtlich zivilgesellschaftlicher Organisationen der Fall – eine Beschwerde einreichen können.¹¹ Dies hat eine Beschränkung ihrer Konsultations- und Informationsrechte zur Folge, da sie nicht direkt am Beschwerdeverfahren beteiligt sind.¹² Zugleich stärkt der Parlamentsvorschlag die Vorschriften zur Evaluierung und weitet in Art. 10 die diesbezüglichen Monitoringpflichten der Unternehmen über Risikoanalyse, Prävention und Abhilfe hinaus auf alle Sorgfaltspflichtenmaßnahmen einschließlich des Beschwerdemechanismus aus. In Art. 9 Abs. 1 sieht der Vorschlag des Parlaments – wie auch der des Rates – zudem eine Nutzung kollektiver Initiativen auch im Rahmen von Melde- und Beschwerdeverfahren vor. Beides leistet einen wichtigen Beitrag zur frühzeitigen Ermittlung, Analyse und Prävention menschenrechtlicher Risiken und nachteiliger Auswirkungen.

Die zweite Schlüsselfunktion nach den UNLP umfasst *Abhilfe und Wiedergutmachung*. Beides befördert der Parlamentsvorschlag zunächst dadurch, dass er in Art. 8 Abs. 3 einem weiten Verständnis der Wiedergutmachung, nämlich der weitestmöglichen Wiederherstellung der „Situation vor der Auswirkung“, folgt. Anders als etwa der Kommissionsvorschlag geht der Vorschlag damit über eine finanzielle Entschädigung hinaus. Diesbezügliche materielle Anforderungen werden in einem eigenständigen Artikel

⁸ Gemäß UNLP 29 nehmen operative Beschwerdemechanismen zwei Schlüsselfunktionen wahr: (1) Ermittlung, Analyse und Prävention menschenrechtlicher Risiken und nachteiliger Auswirkungen und (2) frühzeitige Abhilfe und Wiedergutmachung.

⁹ EU-Parlament (2023), Art. 9 Abs. 1.

¹⁰ EU-Parlament (2023), Art. 9 Abs. 2 lit. a.

¹¹ EU-Parlament (2023), Art. 9 Abs. 2a.

¹² EU-Parlament (2023), Art. 9 Abs. 4.

(Art. 8c), der die Durchsetzung von Abhilfe und Wiedergutmachung erleichtern soll, weiter ausdifferenziert. Zu begrüßen ist außerdem, dass der Parlamentsvorschlag explizit hervorhebt, dass die Nutzung des außergerichtlichen Beschwerdemechanismus keine Voraussetzung für die Äußerung begründeter Bedenken nach Art. 19 oder für den Zugang zu gerichtlichen oder anderen außergerichtlichen Verfahren ist.¹³ Daneben enthält der Vorschlag des Parlaments Vorgaben zur Einbeziehung zugunsten (potenziell) Betroffener entlang aller Schritte des Due-Diligence-Prozesses, inklusive des Beschwerdemechanismus, sowie Maßnahmen zu ihrem Schutz vor Vergeltungsmaßnahmen, mit besonderem Augenmerk auf vulnerable Gruppen.¹⁴ Zu kritisieren ist insofern jedoch, dass die genannten Verfahrensrechte nicht für anonyme Einreicher:innen von Meldungen und Beschwerdeführer:innen gelten und dass die Einbeziehung von Einreicher:innen von Meldungen gegenüber denen von Beschwerdeführer:innen beschränkt ist. Außerdem sollte noch klarer herausgestellt werden, dass Beschwerdeführer:innen und Einreicher:innen von Meldungen Dritte – einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen – mit der Geltendmachung ihrer Rechte betrauen können. Das Konzept des „rechtmäßigen Vertreters“ in Art. 9 Abs. 2 lit. a bleibt hier zu vage.

Im Gegensatz zum Parlamentsvorschlag erfüllen sowohl das im Kommissionsvorschlag als auch das im Ratsvorschlag vorgesehene Beschwerdeverfahren die Schlüsselfunktionen gemäß der UNLP in weiten Teilen nicht. In beiden Vorschlägen fehlen Dokumentations- und Evaluierungspflichten¹⁵ und der beschwerdeberechtigte Personenkreis ist zu eng gefasst.

Auch die Kooperation mit anderen Unternehmen ist im Kommissionvorschlag nur im Rahmen der Prävention und Abhilfe, nicht aber für Beschwerdeverfahren vorgesehen. Der Rat schlägt indessen ähnlich wie das Parlament vor, kollektive Beschwerdeverfahren mit unternehmensinternen Verfahren gleichzustellen.

In Bezug auf Wiedergutmachung und Abhilfe wiederum ist der Kommissionsvorschlag zu stark auf die Beendigung von negativen Auswirkungen fokussiert und benennt nur finanzielle Wiedergutmachung für Betroffene.¹⁶ Die Ratsposition geht hier – ähnlich wie die des Parlaments – weiter und verpflichtet Unternehmen zu einer tatsächlichen Wiedergutmachung Betroffener.

Weder die Vorschläge des Rats noch die der Kommission enthalten überdies Entsprechungen zu den Vorgaben zur Einbeziehung, die vom Parlament vorgeschlagen werden. Konsultationen sind nur punktuell in Risikoanalyse, Prävention und Abhilfe vorgesehen. Auch der Schutz vor Vergeltungsmaßnahmen ist in den Vorschlägen von Rat und Kommission nicht hinreichend sichergestellt. Insbesondere der bloße Verweis der Kommission in Art. 23 auf die Anwendbarkeit der Whistleblower-Richtlinie (EU) 2019/1937 greift zu kurz.¹⁷ Denn diese gilt nur für Hinweisgeber:innen, die im beruflichen Kontext Informationen über Verstöße erlangt haben, also z. B. Arbeitnehmer:innen, aber nicht für Dritte, wie Anwohner:innen. Außerdem bezieht sich die Richtlinie (EU) 2019/1937 nur auf Rechtsverstöße, was für den vorliegenden Kontext zu eng gedacht ist. Denn wer Probleme beim Zulieferer Ort offenlegt, ist schon deswegen dem Risiko von Repressalien ausgesetzt, auch wenn diese Missstände noch keine Rechtsverstöße des hiesigen bestellenden Unternehmens nach europäischem Recht begründen oder die Beschwerde dem Unternehmen als Frühwarnsystem dient. Der Rat schlägt vor, in Art. 9 Abs. 3 explizit das Recht auf Vertraulichkeit oder

¹³ EU-Parlament (2023), Art. 9 Abs. 4b.

¹⁴ EU-Parlament (2023), Art. 8d Abs. 5 und 7, Art. 9 Abs. 3a, 3b, 3c und 4.

¹⁵ Vgl. Kommissionsvorschlag (2022), Art. 10 und 11.

¹⁶ Vgl. Kommissionsvorschlag (2022), Art. 8, insbesondere Abs. 3.

¹⁷ Diese sieht etwa den Schutz der Anonymität (Art. 16) und das Verbot von Repressalien im Rahmen des Arbeitsverhältnisses (Art. 19) vor.

Anonymität und den Schutz vor Repressalien durch die Unternehmen zu verankern, verkennt dabei allerdings die Möglichkeit von Repressalien durch Dritte.

Der Vorschlag des Parlaments setzt die Wirksamkeitskriterien des UNLP 31 im Vergleich mit den Vorschlägen von Kommission und Rat am besten um.¹⁸ So inkorporiert der Vorschlag in Art. 9 Abs. 3a die

meisten in UNLP 31 genannten Wirksamkeitskriterien und enthält weitere Vorgaben zur Unabhängigkeit des Mechanismus,¹⁹ zur Dialogorientierung,²⁰ zur Ausrichtung auf vulnerable Gruppen²¹ und zum Schutz von Einreicher:innen von Meldungen und Beschwerdeführer:innen.²² Die Ausweitung der Vorschriften zum Monitoring betreffend den Beschwerdemechanismus in Art. 10 schaffen zudem die Grundlage für die Weiterentwicklung und kontinuierliche Verbesserung eines lernenden Systems, wie in UNLP 31 g beschrieben. Um auch den Transparenzanforderungen nach UNLP 31 e gerecht zu werden, sollten allerdings die Berichtspflichten in Art. 11 nachgeschärft werden. Denn um diese Anforderungen zu erfüllen, müssen Beschwerdeverfahren genau dokumentiert werden und es muss öffentlich über ihre Nutzung berichtet werden, damit sie unter Einbeziehung von Stakeholdern evaluiert werden können.²³

Der Kommissionsvorschlag wiederum enthält keine direkten Bezüge zu den genannten Wirksamkeitskriterien der UNLP, der Vorschlag des Rates nennt in Art. 9 Abs. 3 nur einige davon.

Auch der Sache nach werden vor allem der Kommissions-, in Teilen aber auch der Ratsvorschlag den Wirksamkeitskriterien des UNLP 31 nicht gerecht. Zur Legitimität des Verfahrens (UNLP 31 a) durch Unabhängigkeit, Vertrauensbildung und Rechenschaft enthält der Kommissionsvorschlag für die CSDDD keine Regelungen. Das Beschwerdeverfahren soll für (potenziell) Betroffene, wie Arbeitnehmer:innen, Gewerkschaften und zum Thema aktive Organisationen der Zivilgesellschaft, offen sein; Drittbetroffenen, etwa Indigenen und bäuerlichen Gemeinden, muss der Mechanismus aber nicht bekannt gegeben werden. Nach UNLP 31 b müsste das Verfahren aber allen (potenziell) Betroffenen gegenüber proaktiv bekannt gemacht werden. Es fehlen Anforderungen, vulnerablen Gruppen²⁴ den Zugang zu ermöglichen. Auch der Schutz von Beschwerdeführer:innen über die Anwendbarkeit der Whistleblower-Richtlinie (EU) 2019/1937 ist unzureichend. Berechenbar soll das Verfahren durch eine Verfahrensordnung werden (UNLP 31 c). Die Einbeziehung von Beschwerdeführer:innen ins Verfahren, insbesondere zur Sachverhaltserörterung, Verfahrensgestaltung und Bestimmung von Maßnahmen zur Abhilfe und Wiedergutmachung, ist in den Vorschlägen von Kommission und Rat allerdings nur minimal ausgestaltet. Zur Ausgewogenheit im Verfahren (UNLP 31 d) gilt: Die Vorschläge sprechen nicht von einer Beweis- oder Darlegungslast der Beschwerdeführer:innen, sondern von „berechtigten Bedenken“.²⁵ Die damit einhergehenden Anforderungen an Beschwerdeführer:innen, aber auch die entsprechenden Mitwirkungspflichten der Unternehmen sollten zur Klarstellung explizit gemacht werden. Zur Rechte-Kompatibilität (UNLP 31 f) fehlen in Kommissionsvorschlag und Ratsposition konkrete Anforderungen. Da beide ein Monitoring nur für Risikoanalyse, Prävention und Abhilfe, nicht aber für den Beschwerdemechanismus vorsehen, genügen sie zudem auch nicht den Transparenzanforderungen des UNLP 31 e oder denen eines lernenden Systems nach UNLP 31 g. Auch eine Dialogorientierung (UNLP 31 h) sehen sie nicht vor und verringern damit das Potenzial, effektive Wiedergutmachung anzubieten.

¹⁸ Für staatliche und nichtstaatliche außergerichtliche Beschwerdemechanismen gelten die Wirksamkeitskriterien gemäß UNLP 31.

¹⁹ EU-Parlament (2023), Art. 9 Abs. 3a.

²⁰ Art. 8d Abs. 1, Artikel 9 Absatz 3a-3c und Absatz 4-4b EU-Parlament (2023).

²¹ EU-Parlament (2023), Art. 8d Abs. 7.

²² EU-Parlament (2023), Art. 9 Abs. 3b.

²³ Vgl. UNHCHR ARP III (2020), Policy Objective 13, sowie ebd. – add.1, Rz. 68-71.

²⁴ Zu vulnerablen Gruppen gehören beispielsweise Wanderarbeiter:innen, Frauen, Kinder und indigene Gemeinden. Hierbei handelt es sich um eine nicht abschließende Aufzählung. Diverse Faktoren können zur Vulnerabilität beitragen, vgl. INKOTA (2022), S. 6.

²⁵ Vgl. jeweils Art. 9 Abs. 1 in Kommissionsvorschlag (2022), Rat (EU) (2022) und EU-Parlament (2023).

3 Empfehlungen zur Gestaltung der CSDDD in Bezug auf operative Beschwerdemechanismen

Operative Beschwerdemechanismen können eine wichtige Komplementärfunktion in einem umfassenden Abhilfesystem innehaben. Der besondere Mehrwert liegt dabei gerade in der Erfüllung der beiden Schlüsselfunktionen: (1) der frühen Ermittlung und Analyse, die entscheidend ist für Prävention, sowie (2) der Abhilfe und Wiedergutmachung. **Operative Beschwerdemechanismen sollten im Einklang mit den UNLP als internationalem Standard ausgestaltet werden.** Nur dann können sie diese komplementären Funktionen innehaben. Dies gilt umso mehr für unabhängig bzw. gemeinschaftlich geleitete kollektive Beschwerdemechanismen. Damit sie dieses Potenzial auch realisieren können, muss die Gestaltung der CSDDD darauf abzielen, die Komplementärfunktionen zu stärken.

Beizubehaltende Bestandteile aus der Parlamentsposition

- Das Parlament rät, die Wirksamkeitskriterien des UNLP 31 explizit in der CSDDD zu verankern.²⁶ Dafür nimmt das Parlament diese sämtlich in den Richtlinien text auf²⁷ und schlägt diverse substantielle Regelungen vor, um den Kriterien auch der Sache nach gerecht zu werden.²⁸ Diesem Ansatz sollte gefolgt werden, indem die Leitprinzipien Nr. 29, 30 und 31 als Bezugsrahmen für operative Beschwerdemechanismen gesetzt werden und ihre Schlüsselfunktionen – (1) frühe Ermittlung und Analyse sowie (2) Abhilfe und Wiedergutmachung – und Wirksamkeitskriterien explizit und verbindlich verankert werden. Diese Standards müssen auch explizit für kollektive Beschwerdemechanismen gesetzt werden.
- Der Parlamentsvorschlag für die CSDDD macht durch die Unterscheidung zwischen Meldungen und Beschwerden deutlich, dass der Mechanismus gerade einer Informationsfunktion dienen und zur weiteren Sachverhaltsermittlung anregen soll. Dies dient der Stärkung der Komplementärfunktion Ermittlung.
- Die vom Parlament vorgeschlagene Ausweitung der Monitoringpflichten auch auf den Beschwerdemechanismus ist entscheidend für die Effektivität als Frühwarnsystem und sollte in den Trilog-Verhandlungen daher verstärkt Berücksichtigung finden. Dies dient der Stärkung der Komplementärfunktion Analyse.
- Der Parlamentsvorschlag sieht die Einbeziehung (potenziell) Betroffener entlang aller Schritte des Due-Diligence-Prozesses inklusive des Beschwerdemechanismus vor. Ebenso sind Maßnahmen zum Schutz (potenziell) Betroffener vor Vergeltungsmaßnahmen mit besonderem Augenmerk auf vulnerable Gruppen vorgesehen, die über den bloßen Verweis auf die nur eingeschränkt anwendbare Whistleblower-Richtlinie hinausgehen. Dies dient der Stärkung der Komplementärfunktion Prävention.
- Das weite Verständnis von Wiedergutmachung im Parlamentsvorschlag ist zu begrüßen. Es dient der Stärkung der Komplementärfunktion Abhilfe und Wiedergutmachung. (Potenziell) Betroffene müssen außerdem über die Wahl der Abhilfe mitbestimmen können. Je interessengerechter diese gestaltet ist, desto tragfähiger können Lösungen sein.²⁹ Daher sollte der Dialog gesucht werden

²⁶ Rat (EU) (2022), Erwägungsgrund 42; EU-Parlament (2023).

²⁷ EU-Parlament (2023), Art. 9 Abs. 3a.

²⁸ EU-Parlament (2023), Art. 8d Abs. 1 und 7, Artikel 9 Abs. 3a-3c und Abs. 4-4b.

²⁹ Gläßer et. al (2021), S. 418.

und qualifiziertes Personal zur Verfügung stehen. Der Vorschlag des Parlaments zur CSDDD verfolgt hier mit der Regelung umfassender Vorgaben zur Einbeziehung auch hinsichtlich der Ausgestaltung des Beschwerdemechanismus einen vielversprechenden Ansatz.

- Laut Parlamentsvorschlag sollte der Staat darüber aufklären, welche Beschwerdemechanismen existieren, einschließlich der eigenen aufsichtsbehördlichen Mechanismen, was sie jeweils leisten und ob sie den internationalen Standards, insbesondere den UNLP 25-31, entsprechen.³⁰ Die Existenz verschiedener Beschwerdekanäle kann auf (potenziell) Betroffene und ihre Unterstützer:innen verwirrend wirken, sollte aber als Vorteil nutzbar gemacht werden können. Daher ist es Aufgabe des Staates, im Rahmen seiner Schutzpflicht zur Sicherstellung effektiver Abhilfe (potenziell) Betroffenen Orientierungshilfen zu den verschiedenen Beschwerdeoptionen zu geben.
- Die Vorschläge sowohl des Parlaments als auch des EU-Rats ermöglichen Unternehmen die Beteiligung an kollektiven Beschwerdeverfahren. Um das erhöhte Wirksamkeitspotenzial kollektiver Beschwerdemechanismen ausschöpfen zu können, sollten Staaten in die Pflicht genommen werden und einen fördernden normativen Rahmen setzen.³¹ Dieser darf aber nicht aus einer Haftungsprivilegierung von Unternehmen, die sich an Brancheninitiativen mit Beschwerdeverfahren beteiligen, bestehen. EU-Mitgliedsstaaten sollten klarstellen, dass auch kollektive Beschwerdemechanismen den internationalen Standards in Bezug auf Schlüsselfunktionen und Wirksamkeitskriterien entsprechen müssen. Legitimität kann durch eine paritätische Governance-Struktur, in der marginalisierte Rechteinhaber:innen angemessen repräsentiert sind,³² sowie durch die Einbindung von Rechteinhaber:innen in die Konzeption solcher Mechanismen hergestellt werden.³³
- Der Parlamentsvorschlag hebt explizit hervor, dass die Nutzung des außergerichtlichen Beschwerdemechanismus keine Voraussetzung für die Äußerung begründeter Bedenken nach Art. 19 oder für den Zugang zu gerichtlichen Verfahren ist.

Ergänzungen zur Parlamentsposition

- Sonstige zivilgesellschaftliche Organisationen, die zur betroffenen Wertschöpfungskette arbeiten, sollten nicht nur Meldungen einreichen dürfen, sondern beschwerdebefugt sein und sich am Verfahren beteiligen können, so wie bei den Vorschlägen von Kommission und Rat vorgesehen. Auch Menschenrechts- und Umweltverteidiger:innen sowie die sie vertretenden Organisationen sollten nicht nur als Meldungsbefugte behandelt werden, sondern stattdessen – wie im Ratsvorschlag (Erwägungsgrund 26a, sowie Art. 3 (n)) – als Beschwerdebefugte mit Verfahrensrechten. Nur so erhalten sie die Konsultations- und Informationsrechte, die für ihre Arbeit gerade von besonderer Bedeutung sind.
- Das Konzept des „rechtmäßigen Vertreters“ in Art. 9 Abs. 2 lit. a bleibt zu vage. Es sollte deutlich werden, dass Beschwerdeführer:innen und Einreicher:innen von Meldungen Dritte, einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen, mit der Geltendmachung ihrer Rechte betrauen können.
- Die Verfahrensrechte sollten auch für all diejenigen Personen gelten, die Meldungen oder Beschwerden anonym einreichen. Dass Sicherheitserwägungen Beteiligte dazu zwingen können,

³⁰ UNLP, Nr. 25 Kommentar.

³¹ EU-Parlament (2023), Art. 9 Abs. 1, Art. 14 Abs. 4.

³² Gläßer et. al (2021), S. 112ff.

³³ UNHCHR ARP III (2020), Policy Objective 7, Ziff. 7; ebd. – add.1, Rz. 34.

anonym aufzutreten, rechtfertigt nicht die Beschränkung ihrer Verfahrensrechte, denn diese sind wesentlich für die Sicherung eines fairen Verfahrens und den Zugang zu wirksamer Abhilfe.

- Für ein umfassendes Schutzkonzept ist es nötig, dass in Art. 8d die Schutzbedürftigen auch zu den Schutzbedarfen und -maßnahmen konsultiert werden.
- Die erste Schlüsselfunktion der UNLP (Frühwarnsystem zur Ermittlung und Analyse) sollte durch eine ausdrückliche Pflicht zur Sachverhaltsermittlung durch die Unternehmen gestärkt werden. Wichtig wird dafür auch sein, dass Unternehmen proaktiv ihre Wertschöpfungsketten nachvollziehen und entlang dieser Wertschöpfungsketten Beschwerdemechanismen bekannt und zugänglich machen.
- Um auch den Transparenzanforderungen nach UNLP 31 e gerecht zu werden, sollten die Berichtspflichten in Art. 11 nachgeschärft werden. Dafür müssen Beschwerdeverfahren genau dokumentiert und öffentlich berichtet werden, um sie so unter Einbeziehung von Stakeholdern evaluieren zu können.
- Es sollte eine Verschränkung der Sorgfaltspflichten hergestellt werden, um Ergebnisse aus den Beschwerdeverfahren bei Risikoanalyse, Präventions- und Abhilfemaßnahmen zu berücksichtigen.

Autorin: Claudia Müller-Hoff

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: www.germanwatch.org/de/88884

August 2023

Herausgeber:

**European Center for
Constitutional and
Human Rights e.V.
(ECCHR)**

Zossener Str. 55 –58 Haus D
10961 Berlin

Tel. +49 (0)30 / 40 04 85 90

www.ecchr.eu

info@ecchr.eu

Kontakt:

Miriam Saage-Maaß

saage-maasz@ecchr.eu

Germanwatch e. V.

Büro Berlin
Stresemannstr. 72

10963 Berlin

Tel. +49 (0)30 / 28 88 356-0

www.germanwatch.org

info@germanwatch.org

Kontakt:

Sarah Guhr

guhr@germanwatch.org

INKOTA-netzwerk e.V.

Chrysanthemenstr. 1–3
10407 Berlin

Tel. +49 (0)30 / 420 82 02-0

www.inkota.de

inkota@inkota.de

Kontakt:

Anna Schönwald

schoenwald@inkota.de

**WEED –
Weltwirtschaft,
Ökologie &
Entwicklung e.V.**

Am Sudhaus 2
12053 Berlin

Tel. +49 (0)30 / 275 82 163

www.weed-online.org

kontakt@weed-online.org

Kontakt:

Anton Pieper

anton.pieper@weed-online.org

Veröffentlicht im Rahmen der Initiative Lieferkettengesetz:

**INITIATIVE
LIEFERKETTEN
GESETZ.DE**

WEED e.V. erhält eine Strukturförderung durch:

**Brot
für die Welt**