

Nach dem Pilotprojekt: Erkenntnisse für den Aufbau resilienter unternehmensübergreifender Beschwerdesysteme

Erkenntnisse und Empfehlungen aus dem Projekt *Mecanismo de Reclamación de Derechos Humanos* für künftige, Multi-Stakeholder-gesteuerte, unternehmensübergreifende Beschwerdesysteme aus Sicht der Zivilgesellschaft.

Einleitung

Der *Mecanismo de Reclamación de Derechos Humanos (MRDH)* wurde in einer Phase internationalen Aufwinds für verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten und für eine Ausweitung der Unternehmensverantwortung über die direkten Zulieferer hinaus ins Leben gerufen. Er wurde im Kontext des deutschen Branchendialogs Automobilindustrie im Rahmen des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) entwickelt und hatte zum Ziel, Zugang zu Abhilfe über Unternehmensgrenzen hinweg und innerhalb komplexer globaler Wertschöpfungsketten zu ermöglichen. Das Pilotprojekt brachte deutsche Automobilunternehmen (BMW, Mercedes-Benz, ZF), zivilgesellschaftliche Organisationen aus Mexiko und Deutschland (ProDESC, Fundación Avina, Centro de Empresas y Derechos Humanos, INKOTA, Germanwatch und WEED) sowie eine deutsche Gewerkschaft (IG Metall) und weitere Akteure zusammen, um zu testen, ob ein Multi-Stakeholder-gesteuerter, unternehmensübergreifender Beschwerdemechanismus die Sorgfaltspflichtenmaßnahmen von Unternehmen ergänzen und dazu beitragen kann, anhaltende Lücken bei der Abhilfe für Arbeiter*innen und Anwohner*innen zu schließen.

Das Pilotprojekt endete am 31. Dezember 2025 ohne Einigung über eine Fortsetzung, obwohl die Zivilgesellschaft eine reformorientierte Ausweitung des Vorhabens gefordert hatte. Die Beendigung des Projekts bedeutet jedoch nicht, dass das zugrunde liegende Konzept eines Multi-Stakeholder-gesteuerten, unternehmensübergreifenden Beschwerdesystems gescheitert ist. Die Evaluierungsstudie zum MRDH stellt eine beachtliche Wirkung fest: „Durch eine aktive Aufklärungskampagne wurden über 100.000 Menschen in 15 mexikanischen Bundesstaaten über ihre grundlegenden Rechte am Arbeitsplatz informiert. 17 Beschwerden wurden angenommen und in zehn Fälle zusammenge-

fasst, von denen sieben abgeschlossen wurden. Das Konzept eines unternehmensübergreifenden Beschwerdemechanismus hat sich in der Praxis als wirksam erwiesen.“¹

Vielmehr endete der MRDH in einer Phase politischer Rückschritte und sinkender Ambitionen hinsichtlich der Unternehmensverantwortung in Deutschland und Europa, begleitet von unzureichend proaktivem Engagement der Unternehmensakteure und erheblichen strukturellen Schwächen in der institutionellen Gestaltung und Steuerung des Mechanismus. Gleichzeitig hat die Praxiserfahrung konkrete und übertragbare Erkenntnisse für die Gestaltung künftiger Beschwerdesysteme geliefert, die darauf abzielen, auf Rechteinhabende ausgerichtet, operativ wirksam und in einem ungünstigen politischen Umfeld widerstandsfähig zu sein.

Dieses Dokument reflektiert die Erfahrungen der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die an der Entwicklung und Umsetzung des MRDH-Pilotprojekts beteiligt waren, und zieht Lehren für künftige Multi-Stakeholder-gesteuerte Beschwerdesysteme.

Ein sich wandelndes politisches Umfeld in Europa

Als der MRDH 2020 erstmals diskutiert und 2022 als Projekt im Branchendialog angenommen wurde, erschien die politische Landschaft in Europa sehr günstig für ambitionierte Pilotprojekte, die über Corporate Social Responsibility (CSR) und die grundlegende Einhaltung von Sorgfaltspflichten hinausgingen. Die Verabschiedung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) in Deutschland im Juni 2021 sowie die Verhandlungen über die europäische Richtlinie zur Sorgfaltspflicht von Unternehmen (CSDDD) signalisierten eine Dynamik für verbindliche, EU-weite Verpflichtungen zu Sorgfaltspflichten in den Bereichen Menschenrechte und Umwelt. In diesem Zusammenhang wurden unternehmensübergreifende Beschwerdemechanismen als vielversprechende Experimentierfelder angesehen, die die Möglichkeit bieten, praktische Modelle für den Zugang zu Abhilfe zu entwickeln, die die sich abzeichnenden regulatorischen Rahmenbedingungen ergänzen, beeinflussen und stärken könnten.

Während der Umsetzungsphase des MRDH veränderte sich das politische und regulatorische Umfeld jedoch rasant. Während sich die Unternehmen an die formalen Anforderungen der neuen Gesetzgebung anpassten, veränderten breitere politische Debatten die Einschätzung des strategischen Werts freiwilliger zukunftsorientierter Initiativen bei allen Stakeholdern. Zwei von fünf Unternehmen gaben das MRDH-Vorhaben auf, bevor das Pilotprojekt in die Umsetzung startete. Auf die Verabschiedung der CSDDD im Mai 2024 folgte schnell intensive politische und unternehmerische Lobbyarbeit mit dem Ziel, die regulatorischen „Belastungen“ zu reduzieren. Bis Ende 2024 und während des gesamten Jahres 2025 führten Debatten über Entbürokratisierung, Wettbewerbsfähigkeit und die sogenannten „Omnibus-1“-Revisionen der Nachhaltigkeitsgesetzgebung zu einer breiteren Gegenreaktion gegen Umwelt-, Sozial- und Governance-Standards (ESG).

¹ Prof. Dr. Ulla Gläßer und Mareike Standow, Wissenschaftlerinnen an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder), haben von April bis August 2025 den überbetrieblichen Beschwerdemechanismus MRDH evaluiert. Die Ergebnisse und Empfehlungen sind in der Studie „Überbetriebliche Beschwerdemechanismen in der Praxis. Erkenntnisse und Lehren aus der Evaluation des Mecanismo de Reclamación de Derechos Humanos“ . <https://www.csr-in-deutschland.de/EN/Services/News/cross-company-grievance-mechanism-in-practice>

Für den MRDH hatten diese Veränderungen konkrete Auswirkungen. Sein erstes volles Betriebsjahr, 2025, fiel mit einem spürbaren Rückgang der Bereitschaft einiger Unternehmensakteure zusammen, sich an Pilotinitiativen zu beteiligen, die über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgingen. Unternehmen stellten zunehmend den Mehrwert von Investitionen in einen Multi-Stakeholder-gesteuerten, unternehmensübergreifenden Beschwerdemechanismus in Frage, da die gesetzlichen Anforderungen als abgeschwächt und die Durchsetzung als begrenzt empfunden wurden. Der MRDH wurde somit von externen politischen Dynamiken beeinflusst, die weitgehend außerhalb der Kontrolle der beteiligten Stakeholder lagen. Gerade in schwierigen Kontexten haben Unternehmen die Verantwortung, über die reine Einhaltung gesetzlicher Vorschriften hinauszugehen und sich an freiwilligen, auf die Rechteinhabenden ausgerichteten Initiativen zu beteiligen.

Das Verständnis dieses breiteren Kontexts ist unerlässlich, will man verstehen, warum der MRDH nach seiner Pilotphase eingestellt wurde. Seine Beendigung war nicht nur das Ergebnis interner Schwächen bei der Konzeption oder Umsetzung. Vielmehr zeigt sie, wie anfällig ambitionierte Multi-Stakeholder-Initiativen gegenüber schwankendem politischem Engagement für Unternehmensverantwortung sind. Gleichzeitig bietet diese Erfahrung wertvolle Erkenntnisse für zukünftige Mechanismen: Es ist unerlässlich, Strukturen zu entwickeln, die Veränderungen im regulatorischen oder politischen Umfeld standhalten können, und allen Stakeholdern den langfristigen Wert klar zu vermitteln.²

Umsetzungskontext in Mexiko: Chancen und strukturelle Überlegungen

Mexiko wurde aufgrund der hohen Menschenrechtsrisiken entlang der Wertschöpfungsketten der Automobilindustrie und seiner strategischen Rolle als wichtiger Produktionsstandort für deutsche Automobilunternehmen und deren Zulieferer als Pilotland ausgewählt. Gleichzeitig stellt Mexiko ein komplexes Umfeld für die Umsetzung von Beschwerdesystemen dar, das sowohl wichtige Ansatzpunkte als auch strukturelle Herausforderungen bietet.

Mexikos große regionale Vielfalt in Verbindung mit Gewalt und Menschenrechtsverletzungen führten dazu, dass der MRDH in einem Umfeld tätig war, das je nach geografischem Gebiet von sehr unterschiedlichen Realitäten geprägt war. Die ersten Diskussionen wurden weitgehend von deutschen Stakeholdern geführt und die teilnehmenden Unternehmen versuchten, die Mexiko spezifischen Dynamiken zu verstehen. Diese Erfahrung unterstrich von Anfang an die Bedeutung eines intensiven lokalen Engagements und kontextsensitiver Ansätze.

Die lokale Umsetzung begann dann in einer Phase des politischen Wandels. Während der Pilotphase gab es in Mexiko einen Regierungswechsel, was bedeutete, dass die Beteiligung der mexikanischen Regierung während des Prozesses nicht konsistent war. Der Zeitrahmen wurde weitgehend ohne Berücksichtigung dieser innenpolitischen Dynamik festgelegt. Daraus ergab sich folgende allgemeine Erkenntnis: Mehrjährige Mechanismen müssen so konzipiert sein, dass sie auch bei Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung stabil und funktionsfähig bleiben.

² United Nations. (2011). Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Principle 11

In den letzten zehn Jahren hat Mexiko ehrgeizige Arbeitsrechtsreformen durchgeführt, die darauf abzielen, sogenannte *contratos colectivos de trabajo de protección patronal* abzuschaffen, die Vereinigungsfreiheit zu stärken und ein demokratisches Gewerkschaftswesen zu fördern. Diese Reformen stehen in engem Zusammenhang mit den Verpflichtungen Mexikos im Rahmen des Abkommens zwischen den Vereinigten Staaten, Mexiko und Kanada (T-MEC/USMCA/CUSMA)³, mit welchem Instrumente wie der Rapid Response Labor Mechanism (RRM) eingeführt wurden. Der RRM ermöglicht handelsbezogene Maßnahmen wie Einfuhrverbote für Waren aus einer bestimmten Fabrik oder Strafzölle in Fällen von Verstößen gegen kollektive Arbeitsrechte.

Einerseits schafft dieser Kontext neue Ansatzpunkte für eine bessere Bekämpfung von Arbeitsrechtsverletzungen und für die Angleichung von Beschwerdemechanismen an neue institutionelle Rahmenbedingungen. Andererseits führt er auch zu fragmentierten und umkämpften Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen. Unabhängige und demokratische Gewerkschaften existieren neben langjährigen korporatistischen Strukturen; Arbeitnehmer*innen können wegen ihrer gewerkschaftlichen Organisation Vergeltungsmaßnahmen und Gewalt ausgesetzt sein; und das Vertrauen in formelle Beschwerdewege ist bei den Belegschaften in vielen Branchen nach wie vor begrenzt.

Der MRDH wurde in diesem Umfeld tätig, ohne von Anfang an vollständig in die bestehenden Beschwerde- und Schutzsysteme integriert zu sein. Darüber hinaus wurde der Mehrwert des Mechanismus im Vergleich zu anderen verfügbaren Möglichkeiten, einschließlich der gewerkschaftsbasierten Konfliktbeilegung und der T-MEC-bezogenen Verfahren, nicht überzeugend kommuniziert. Dies war besonders relevant im gewerkschaftlichen Bereich, wo Fragen darüber offenblieben, wie der MRDH bestehende Mechanismen sinnvoll ergänzen könnte, anstatt sie zu duplizieren oder mit ihnen zu konkurrieren.

Diese Erfahrungen lassen eine allgemeinere Erkenntnis zu: Die Einführung eines unternehmensübergreifenden Beschwerdemechanismus in einem Umfeld komplexer Arbeitsbeziehungen erfordert nachhaltige Investitionen in die lokale Verankerung, Vertrauensbildung und Kommunikation mit bestehenden Institutionen. Diese Arbeit ist ressourcenintensiv und zeitaufwändig. Im Fall des MRDH waren der Zeitplan für die Umsetzung und die Finanzierungsstruktur nicht vollständig auf diese Erfordernisse abgestimmt.

Mit Blick auf die Zukunft können diese Erkenntnisse dazu beitragen, dass künftige Initiativen Beschwerdesysteme entwickeln, die widerstandsfähiger und kontextbezogen sind und sich besser in lokale institutionelle Rahmenbedingungen integrieren lassen, wodurch letztlich ihre Zugänglichkeit, Relevanz und Wirkung für die Rechteinhabenden erhöht werden.

³ <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/mexico-labour-rights-petitions-submitted-under-the-united-states-mexico-canada-agreement-usmca/>

Von Ambition zu Anfälligkeit: Entwicklung und Umsetzung unter Druck

Von Anfang an war der MRDH von hohen Ambitionen geprägt. Er sollte bis zur Rohstoffgewinnung auf der Zuliefer-Ebene (*tier n*) operieren, verschiedene Stakeholdergruppen einbeziehen und über nationale und institutionelle Grenzen hinweg funktionieren. Diese Ambitionen waren eine der Stärken des Mechanismus, sie machten eine robuste institutionelle Ausgestaltung aber auch umso wichtiger. Auf der Governance-Ebene ermöglichten die Entscheidungsmodelle es den Multi-Stakeholder-Gremien erheblichen Einfluss auf die täglichen operativen Angelegenheiten auszuüben. Gleichzeitig verfügte die Koordinierungsstelle⁴ nur über sehr begrenzte Ermessensspielräume. Obwohl damit eine partizipative Aufsicht gewährleistet werden sollte, führte diese Regelung zu sehr detaillierten Managementexpectations und machte den Mechanismus anfälliger für Verzögerungen, wenn innerhalb des Steuerungsgremiums (*Executive Committee*) unterschiedliche Standpunkte vertreten wurden.

Dieser Druck wurde durch nachlassendes Engagement der Unternehmen noch verstärkt. Diese aktivierten ihre Lieferketten nicht systematisch als operative Komponenten des Mechanismus, versäumten es, ihre Lieferanten über den MRDH zu informieren, und widersetzten sich der Veröffentlichung von Forschungsergebnissen, die systemische Risiken aufdeckten. In Summe führte dies zu einer zunehmenden institutionellen Lähmung: stockende Fallbearbeitung, geschwächte organisatorische Kontinuität und Erosion des Vertrauens unter den Akteuren der Zivilgesellschaft und den Rechteinhabenden.

Ein weiteres zentrales Problem war das Fehlen einer gemeinsamen Sprache und eines gemeinsamen Verständnisses aller Beteiligten. Obwohl diese Unterschiede bereits in der Entwicklungsphase erkannt wurden, konnten sich die Parteien nicht auf klar definierte Mindeststandards oder Grundannahmen einigen, die als Leitlinien für die praktische Umsetzung hätten dienen können. Infolgedessen gingen die Akteure oft von sehr unterschiedlichen konzeptionellen und operativen Ausgangspunkten aus, was die Koordination und Entscheidungsfindung erschwerte.

Für die Umsetzung waren diese Erfahrungen zwar herausfordernd, sie bieten aber wertvolle Erkenntnisse für zukünftige Initiativen. Die Gestaltung von Beschwerdesystemen mit klarerer operativer Autonomie, ausgewogenen Governance-Strukturen und klar definierten Kommunikationswegen kann dazu beitragen, dass ehrgeizige Ziele mit der institutionellen Widerstandsfähigkeit einhergehen, die für ihre wirksame Umsetzung erforderlich ist.

Empfehlungen

Basierend auf unseren gemeinsamen Erfahrungen als zivilgesellschaftliche Organisationen, die am MRDH-Pilotprojekt teilgenommen haben, geben wir die folgenden Empfehlungen zur Unterstüt-

⁴ Die mexikanische Koordinierungsstelle hatte die federführende Rolle bei der Bearbeitung der eingehenden Beschwerden. Zusammen mit der deutschen Koordinierungsstelle koordinierte und implementierte die mexikanische Koordinierungsstelle die Fallbearbeitung mit Expert*innen, führte eine Zulässigkeitsprüfung durch und war für das Datenmanagement, das Monitoring, die Einbindung lokaler Interessengruppen und die Berichterstattung verantwortlich.

zung künftiger Initiativen, die zum Ziel haben, Multi-Stakeholder-gesteuerte Beschwerdesystemen zu entwickeln und umzusetzen.⁵ Diese Erkenntnisse sollen ähnliche Projekte ermutigen, anleiten und inspirieren, indem sie Wege zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit, des Vertrauens und der Wirksamkeit aufzeigen.

Die Bedeutung der Zusammenarbeit

Schaffung von Beschwerdesystemen, anstatt von nur Beschwerdemechanismen. Ein wirksames Beschwerdesystem erfordert gemeinsame Anstrengungen und die Umsetzung durch alle relevanten Interessengruppen. Das bedeutet, dass gemeinsame Entscheidungsfindung und konstruktive Konfliktlösung von Anfang an in die Struktur integriert werden müssen, damit das System reibungslos funktionieren kann, wenn unterschiedliche Standpunkte auftreten.

Das MRDH-Konzept konzentrierte sich auf den Mechanismus und fungierte nicht als Beschwerdesystem⁶; es gab keinen Plan für einen Mechanismus zur Lösung innerinstitutioneller Konflikte zwischen den Mitgliedsorganisationen des MRDH. Ein damit verbundenes Problem war, dass die Moderation und Vorbereitung der verschiedenen Sitzungsformate (insbesondere des Executive Committee) phasenweise den Vertreter*innen der Mitglieder oblagen. Es wäre ratsam gewesen, einen unabhängigen Akteur für diese Aufgabe zu benennen, um Interessenkonflikte bei der Leitung der Sitzungen zu vermeiden. Darüber hinaus bestand ein klarer Bedarf an einem Mediations-Mechanismus zwischen den verschiedenen Stakeholdergruppen, da es zu Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Steuerung des MRDH kam.

Über die technische Koordination hinaus müssen Beschwerdesysteme strukturelle Machtasymmetrien zwischen Interessengruppen ausdrücklich anerkennen und angehen. Multi-Stakeholder-Formate operieren nicht in einem Raum der Machtgleichheit. Zukünftige Systeme sollten daher Schutzmaßnahmen gegen starke Einflussnahme von Unternehmen integrieren, darunter klare Verfahrensregeln im Konfliktfall, Eskalationswege und Entscheidungsregeln, die verhindern, dass einzelne Interessengruppen zentrale operative Funktionen blockieren können.

Die Behandlung von Machtasymmetrien als Gestaltungsparameter und nicht als Externalität würde die Widerstandsfähigkeit, Vorhersehbarkeit und Orientierung auf Rechteinhabende von Beschwerdesystemen erhöhen.

⁵ Wir ordnen diese Empfehlungen den Gestaltungskategorien für wirksame Beschwerdesysteme aus der Forschung von Prof. Ulla Gläser et al. zu: Institutionalisierung, lokale Umsetzung, Verfahrensgestaltung und Gestaltung von Beschwerdemechanismen als lernende Systeme.; https://www.inkota.de/sites/default/files/2023-08/working_paper_grievances_and_remedy_shoes_and_leather_inkota.pdf.

⁶ Ein Beschwerdemechanismus umfasst sowohl das Beschwerdeverfahren als auch den institutionellen oder organisatorischen Rahmenbedingungen des Verfahrens. In einem Beschwerdesystem arbeiten viele Beschwerdemechanismen systematisch unter einem Dach zusammen.

Institutionalisierung (Gestaltungskategorie)

Governance-Struktur

Schaffung robuster Steuerungs-Gremien. Es sollte von Anfang an sichergestellt werden, dass die tatsächliche Umsetzungsphase in der Pilotphase ausreichend lang ist und von allen Interessengruppen verbindlich vereinbart wird. Während der gesamten Pilotphase muss Vertrauen immer wieder neu aufgebaut und Wissen kontinuierlich ausgetauscht werden.

Für die Umsetzungsphase des MRDH wurde nicht genügend Zeit eingeplant – insbesondere im Vergleich zum langwierigen Entwicklungsprozess. Die Umsetzungsphase hätte unserer Meinung nach für mindestens drei Jahre finanziert werden müssen. Jedoch wurden nur eineinhalb Jahre der Umsetzungsphase im Pilotprojekt finanziert. Ohne die Schaffung einer verlässlichen Perspektive für die Zukunft wurden die Finanzierungsentscheidungen für den MRDH aufgrund unrealistischer Erwartungen anfällig für externe Faktoren und Druck. Beschwerdemechanismen brauchen Zeit, um bekannt und genutzt zu werden und erste Ergebnisse zu erzielen. Die Gewährung von lediglich eineinhalb Jahren für den MRDH, wobei die weitere Finanzierung von den Ergebnissen abhängig gemacht wurde, schuf Unsicherheit und unnötigen Druck.

Die Pilotphase war durch minimale Investitionen in vertrauensbildende Maßnahmen zwischen den Stakeholdern gekennzeichnet. Die Erfahrung zeigt, dass solche Multi-Stakeholder-Mechanismen nur dann effektiv funktionieren können, wenn regelmäßig, mindestens einmal jährlich, persönliche Treffen stattfinden, die dem substanziellen Austausch, dem Konfliktmanagement und dem Aufbau von Beziehungen gewidmet sind. Während des zwangsläufig langwierigen Umsetzungsprozesses kommt es zu Personalwechseln. Ein Mechanismus kann sich nicht darauf verlassen, dass jede Stakeholdergruppe intern das für die Teilnahme am Projekt erforderliche Wissen weitergibt. Es muss einen zentral gesteuerten Einarbeitungsprozess für jede neue Person geben, der in das Beschwerdesystem selbst integriert ist.

Ein wesentlicher Mangel des MRDH war die Konfiguration der operativen Strukturen und Entscheidungsstrukturen. Da das Exekutivkomitee übermäßig in operative Entscheidungen des Tagesgeschäfts involviert war und die Koordinierungstellen fast keine Entscheidungsbefugnisse hatten, kam es bei der Umsetzung des MRDH aufgrund von Meinungsverschiedenheiten im Multi-Stakeholder-Exekutivkomitee zu erheblichen Verzögerungen. Die Wahl einer vertrauenswürdigen Implementierungsstelle und die Beschränkung der Rolle der Stakeholder auf eine Überwachungs- und Beratungsfunktion, hätte die Funktionsfähigkeit und damit die Wirksamkeit des MRDH erheblich verbessert.

Bei zukünftigen Projekten sollte eine Governance-Struktur mit einem Multi-Stakeholder-Gremium für allgemeine Entscheidungen eingerichtet werden, während die alltäglichen Abläufe eher unabhängigen Koordinierungs- oder Umsetzungseinheiten überlassen bleiben sollten. Trotz der Herausforderungen im Bereich der Governance schuf die Einbeziehung verschiedener Stakeholdergruppen (Unternehmen, Zivilgesellschaft und Gewerkschaften) einen Raum für den Dialog über Menschenrechtsfragen. Dies zeigt das Potenzial von Multi-Stakeholder-Ansätzen, wenn Rollen und Verantwortlichkeiten klar definiert sind. Die täglichen operativen Entscheidungen sollten jedoch nicht von Multi-Stakeholder-Gremien getroffen werden.

Finanzierung

Das Beschwerdesystem muss sowohl in der Entwicklungs- als auch in der Umsetzungsphase über ausreichende Finanzmittel verfügt. Die Mittel müssen für die wichtigsten Aufgaben bereitgestellt werden. Im Fall des MRDH war es möglich, die Beteiligung und (begrenzte) Finanzierung großer Automobilunternehmen (BMW, Mercedes-Benz, ZF) sicherzustellen. Dies zeigt, dass Unternehmen bereit sind, in Menschenrechtsinitiativen zu investieren, wenn sie darin einen strategischen Wert sehen. Dieses Engagement kann in zukünftigen Projekten genutzt werden, wenn die Vorteile klarer dargelegt werden.

Aufgrund unzureichender finanzieller Mittel⁷, insbesondere für die Beauftragung erfahrener Dienstleister, musste die Entwicklung von Leitlinien, Richtlinien und operativen Verfahren von kleinen Arbeitsgruppen mit mehreren Interessengruppen übernommen werden, von denen einige nur über begrenzte einschlägige Erfahrungen verfügten. Dies führte zu Prozessen, die übermäßig formalisiert (z. B. die Governance-Struktur), schwer umsetzbar (z. B. das Beschwerdeverfahren) oder weitgehend unnötig (z. B. die Richtlinie für Beschwerden, die zuvor über die internen Beschwerdemechanismen der Unternehmen eingereicht wurden) waren.

Es wäre effektiver gewesen, nach der Beauftragung der Koordinierungsstelle ausreichend Zeit und Mittel für die Ausarbeitung praktischer Verfahren bereitzustellen, die auf die Ziele des MRDH abgestimmt sind, wobei die Multi-Stakeholder-Gremien eher eine beratende Funktion hätte übernehmen sollen.

Die Gestaltung der Outreach-Strategie stützte sich stark auf die Aktivierung von Netzwerken verschiedener Akteure, insbesondere von Vertreter*innen der Zivilgesellschaft und Rechteinhabenden in Mexiko. Es standen jedoch nicht genügend Ressourcen zur Verfügung, um diese Multiplikator*innen durch gezielte Kampagnen, Workshops und andere Aktivitäten wirksam einzubinden.

Zwar wurden der Koordinierungsstelle einige Mittel für die Entwicklung von Kommunikationsmaterialien und die Durchführung von Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung gestellt, diese waren jedoch bei weitem nicht ausreichend. Es war zwar geplant, die bestehenden Verbindungen der Zivilgesellschaft und der Gewerkschaftsmitglieder des MRDH zu nutzen, doch erhielten diese Personen keine Vergütung für ihre diesbezüglichen Bemühungen. Dies unterstreicht die Erkenntnis, dass Beschwerdemechanismen lokale Akteure einbeziehen und diese für ihre Beiträge angemessen vergüten müssen.

Anreizsysteme für Mitgliedsunternehmen

Mitgliedsunternehmen sollten von Anfang an klar kommunizieren, warum sie Mitglieder des Beschwerdesystems sind und wie sie ihre Verpflichtungen während der Umsetzung einhalten wollen. Ein System positiver und negativer Anreize für Mitgliedsunternehmen sollte von Beginn an eingeführt werden.

Anreizsysteme sollten durch klar formulierte Teilnahmeverpflichtungen ergänzt werden. Die Mitgliedschaft in einem Beschwerdesystem sollte mit Mindestverpflichtungen verbunden sein (z. B.

⁷ <https://www.business-humanrights.org/es/latest-news/m%C3%A9xico-mecanismo-de-reclamaci%C3%B3n-de-la-industria-automotriz-alemana-un-paso-para-el-respeto-a-derechos-humanos-en-las-cadenas-de-suministro/>

zeitnahe Bereitstellung von Informationen zur Lieferkette, proaktive Kommunikation des Mechanismus gegenüber Zulieferern, Zusammenarbeit bei der Bearbeitung von Fällen und eine substanzielle Finanzierungszusage), die sich auf internationalen Standards für Wirtschaft und Menschenrechte beziehen. Dies trägt dazu bei, eine übermäßige Abhängigkeit von Freiwilligkeit zu vermeiden und das Engagement von Unternehmen als Verantwortung und nicht als freiwilligen Beitrag zu definieren.

Während das Engagement der Unternehmen für das Projekt in der Entwicklungsphase recht hoch war, ließ es in der Umsetzungsphase nach. Unternehmensvertreter*innen sollten innerhalb ihrer Organisationen kommunizieren, wie ein wirksames Beschwerdesystem dem Unternehmen insgesamt zugutekommt.⁸

Lokale Implementierung (Gestaltungskategorie)

Erreichen der lokal Betroffenen

Errichtung einer robusten und komplexen Koordinierungsstruktur im Umsetzungsland von Anfang an.

Die Umsetzungsphase hat gezeigt, dass die Koordinierungsstelle im Umsetzungsland verschiedenen Anforderungen aller Stakeholdergruppen gerecht werden muss. Während Unternehmen die Notwendigkeit robuster administrativer, verfahrenstechnischer und compliance-orientierter Systeme betonten, legten zivilgesellschaftliche Organisationen größeren Wert auf regionale Nähe, Zugänglichkeit für Rechteinhabende und vertrauensbasiertes Engagement. Die Gewerkschaften äußerten den Bedarf an einer Koordinierungsstelle, die in der Lage ist, Öffentlichkeitsarbeit zu leisten und den Mechanismus in bestehende Beschwerdestrukturen innerhalb und für Gewerkschaften zu integrieren, insbesondere im Hinblick auf die Beilegung von Konflikten im Zusammenhang mit kollektiven Arbeitnehmerrechten. Die Umsetzungsphase zeigte, dass es nicht möglich war, diese Funktionen in einer einzigen Organisation zu vereinen. Die Umsetzungsrolle wurde bestehenden NGOs übertragen, die bereits eigene laufende Aktivitäten hatten. Während der Konsultationen wurde eine Koordinierungsstelle nie vollständig als neue, eigenständige Struktur konzipiert. Wäre langfristige Nachhaltigkeit das Ziel gewesen, hätte während des Konsultationsprozesses die Schaffung einer expliziten, eigenständigen Koordinierungsstelle stärker in Erwägung gezogen werden müssen, entweder sofort oder zumindest nach der Pilotphase.

⁸ TDie Forschung von Prof. Ulla Gläßer zeigt die folgenden Anreize auf, die innerhalb der Unternehmen klar definiert und überwacht werden müssen: Erstens ergänzt, erleichtert und verfeinert ein wirksames Beschwerdeverfahren die Risikoanalyse eines Unternehmens. Es wird empfohlen, dass Unternehmen regelmäßig über die Erfüllung der materiellen Standards berichten, wobei diese Berichte ausführlich an die Stakeholder des Beschwerdesystems gerichtet und in konsolidierter, möglicherweise anonymisierter Form veröffentlicht werden sollten. Eine positive Wirkung auf das Unternehmensimage ist möglich, wenn die Standards umfassend umgesetzt werden. Die Umsetzung materieller Standards kann auch mit finanziellen Anreizen verbunden werden; andererseits können Sanktionen als negative Anreize eingesetzt werden. Innerhalb des MRDH wurde kein System finanzieller Anreize und Sanktionen eingerichtet, wodurch das Projekt sehr anfällig für kontextuelle Faktoren wie die Diskussionen um die CSDDD war.

Transparenz der Lieferkette

Teilnehmenden Unternehmen müssen ausreichend detaillierte Informationen zur Lieferkette bereitstellen.

Eine weitere große Einschränkung war die sehr begrenzte und weitgehend reaktive Bereitstellung von Informationen durch die Unternehmen, insbesondere in Bezug auf die Strukturen der Lieferkette. Das Pilotprojekt bestätigt, dass ein Beschwerdemechanismus, der über die direkten Zulieferer (tier 1) hinaus konzipiert und vorgesehen ist, ohne Zugang zu Informationen über die Lieferkette nicht funktionieren kann. Darüber hinaus erfordert die Zugänglichkeit mehr als nur den Austausch von Informationen: Die Unternehmen müssen proaktiv über die Existenz des Mechanismus als Teil ihrer eigenen Beschwerdesysteme sowohl innerhalb ihrer eigenen Produktionsstätten als auch in den Produktionsstätten ihrer Zulieferer informieren. Das Fehlen einer solchen proaktiven Kommunikation hat die Sichtbarkeit, Reichweite und Legitimität des MRDH erheblich beeinträchtigt.

Regionaler Geltungsbereich

Eine zunächst begrenzte regionale Abdeckung sollte schrittweise erweitert werden.

Für die Umsetzung und den Lernprozess war es angemessen, das Pilotprojekt in zwei Regionen zu starten. Dieser schrittweise Ansatz wurde jedoch zu Beginn nicht klar genug kommuniziert. Infolgedessen stand die mexikanische Koordinierungsstelle unter Druck, über das konzeptionell und operativ Machbare hinaus zu expandieren. Diese Erfahrung unterstreicht, wie wichtig es ist, die in der Entwicklungsphase festgelegten Kriterien für die regionale Konzentration, die Reihenfolge und die Ausweitung zu respektieren, um die Erwartungen an die tatsächlichen Umsetzungskapazitäten anzupassen.

Die Pilotphase hätte fokussierter sein müssen. Sie hätte einen bestimmten geografischen Umfang, eine festgelegte Anzahl von Fällen und bestimmte Rechte berücksichtigen und dann die Fälle mit allen erforderlichen Strukturen bearbeiten sollen. Dies hätte eine Evaluierungsphase während dieses Zeitraums ermöglicht.

Bekanntmachung des Beschwerdemechanismus und Vertrauensaufbau bei den Rechteinhabenden

Bestehende Netzwerke zivilgesellschaftlicher Organisationen sollten als lokale Ankerakteure genutzt werden.

Rechteinhabende benötigen nachhaltige, ganzheitliche Unterstützung in ihrem Alltag, nicht nur fallspezifische Hilfe. Dies unterstreicht die Notwendigkeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die dem Mechanismus vertrauen und selbst das Vertrauen der Rechteinhabenden und ihrer Gemeinschaften genießen, basierend auf einer Vertrauenskette, beginnend mit der nationalen Koordinierungs- und Governance-Struktur. Schutz, Vertraulichkeit und aktive Unterstützung müssen mittels robuster Regelwerke in Einklang gebracht werden.

Verfahrensausgestaltung (Gestaltungskategorie)

Das Beschwerdeverfahren als Kernstück des Beschwerdemechanismus

Das Beschwerdeverfahren sollte zunächst nicht zu komplex sein und bei steigenden Anforderungen flexibel ausgebaut werden.

Der Prozess der Beschwerdebearbeitung wurde so konzipiert, dass er jede einzelne Eventualität berücksichtigt, was jedoch zu einer hohen Komplexität und Verzögerungen bei der Umsetzung führte. Die Auswahl und Beauftragung unabhängiger Expert*innen war zwar theoretisch eine gute Idee, stellte in der Praxis jedoch einen Engpass dar, der eine schnelle Lösung der Beschwerden behinderte. Stattdessen wäre es ratsam gewesen, eine zweistufige Struktur einzurichten, bei der die Bearbeitung von Beschwerden durch die Koordinierungsstelle (die über interne Falluntersuchungskapazitäten verfügen müsste) erfolgt und nur in komplexen Fällen durch ein unabhängiges Expert*innengremium unterstützt wird. Der MRDH war auf diesem Weg und hätte eine solche Struktur wahrscheinlich umsetzen können, wenn er nicht nach der Pilotphase beendet worden wäre.

Entwicklung eines lernenden Systems (Gestaltungskategorie)

Verbesserung des Beschwerdesystems selbst und des Kontexts, in dem es angesiedelt ist

Lernprozesse in allen drei relevanten Bereichen von Anfang an ermöglichen: (1) innerhalb des Systems, (2) in den Bereichen der betroffenen Menschen und (3) in den politischen und gesellschaftlichen Bereichen aller beteiligten Länder.⁹

Ein Aspekt, der während der operativen Phase zu häufigen Diskussionen führte, war die Veröffentlichung von Forschungsergebnissen und Informationen zu laufenden Beschwerdeverfahren. Während zu Beginn des MRDH theoretisch die Veröffentlichung von Forschungsergebnissen zu Lieferketten und aggregierten Daten zu laufenden Beschwerdeverfahren vereinbart worden war, wurde eine transparente Veröffentlichung durch Unternehmensakteure verhindert, wenn es um konkrete Ergebnisse ging, die zur Information anderer Akteure hätten genutzt werden können. Klare Richtlinien zum Informationsmanagement und zur Vertraulichkeit hätten dazu beigetragen, Diskussionen während der gesamten Umsetzungsphase zu vermeiden, insbesondere bei einem Projekt mit so hoher öffentlicher Anerkennung und großem öffentlichem Interesse. Es wäre hilfreich gewesen, die Wirkungen des MRDH und die zugrunde liegende Forschung während der Pilotierung zu verbreiten.

⁹ Vgl. Gläßer et al. 2021: „Außergerichtliche Beschwerdemechanismen entlang globaler Lieferketten Empfehlungen für Institutionalisierung, Implementierung und Verfahrensausgestaltung“; https://www.bmfv.de/DE/ministerium/forschung_foerderung/uebersicht/AussergerichtlichBeschwerdemechanismen/AussergerichtlichBeschwerdemechanismen_node.html

Einer der größten Mängel des Mechanismus bestand darin, dass aufgrund von Herausforderungen im Zusammenhang mit den Gewerkschaften die Stimmen der Arbeitnehmer*innen kaum bemerkenswert einbezogen wurden. Die Durchführung einer Umfrage unter einer bedeutenden Anzahl von Arbeitnehmer*innen in jedem Bereich – sowohl innerhalb der Unternehmen als auch in Teilen ihrer Lieferketten – hätte wertvolle Einblicke in die tatsächlichen Bedürfnisse in Bezug auf Kommunikation, Berichtsstrategien und die dringendsten Fälle liefern können. Stattdessen verstrickte sich der Prozess in administrative Angelegenheiten, und die Perspektiven der Arbeitnehmer*innen wurden nie ausreichend berücksichtigt.

Eine gute Auswahl von Indikatoren zur Bewertung der Ergebnisse und Wirkungen (outcome, impact)

Realistische Erwartungshaltungen sollten etabliert werden. Die reine Fallzahl oder die Quote gelöster Fälle sollte nicht als wichtigster Leistungsindikator für den Fortschritt betrachtet werden.

Eine zentrale Erkenntnis betrifft die übermäßig hohen Erwartungen, insbesondere auf Unternehmensseite, hinsichtlich der Geschwindigkeit und Sichtbarkeit der Ergebnisse. Die Unternehmen erwarteten, dass Beschwerden sehr schnell eingereicht und Fälle sehr schnell bearbeitet würden, was zu Enttäuschungen und der Wahrnehmung von schlechter Umsetzung führte, obwohl die ersten Ergebnisse des MRDH im Vergleich zu anderen Pilotmechanismen nicht schlecht waren.

Diese Diskrepanz verdeutlicht die unzureichende Klarheit und das Fehlen eines gemeinsamen Verständnisses der Wirkungstheorie des Mechanismus. Die Erfahrung zeigt, dass ein schneller Eingang von Beschwerden, wenn dies ein explizites Ziel ist, bewusste und nachhaltige Investitionen in die Fallidentifizierung, die regionale Reichweite, die Vorbereitung potenzieller Beschwerdeführer*innen und die frühzeitige Begleitung der Beschwerdeführer*innen erfordert. Ohne diese Investitionen sind Erwartungen an schnelle Ergebnisse unrealistisch und bergen die Gefahr, dass unnötig voreilig negative Bewertungen abgegeben werden.

Herausgeber:



Autor*innen: Mariana Franco González, Jesus Guarneros, Sarah Guhr, Anne Neumann, Anton Pieper, Agnieszka Raczynska, Eduardo Villarreal

Bearbeitung und Übersetzung: Jakob Borchers

Layout: Marco Fischer

Gefördert durch:



mit Mitteln des:



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Für den Inhalt dieser Publikation sind allein die Herausgeber verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt der Förderer wieder.

Mit freundlicher Unterstützung der Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit (LEZ) des Landes Berlin



WEED e.V. erhält eine Strukturförderung durch:

