

MULTISTAKEHOLDER-INITIATIVEN:

Grenzen und Voraussetzungen
aus Sicht der Zivilgesellschaft



MULTISTAKEHOLDER-INITIATIVEN

Grenzen und Voraussetzungen aus Sicht der Zivilgesellschaft

Zur Stärkung der Verantwortung deutscher Unternehmen für Umwelt und Menschenrechte setzt die Bundesregierung seit vielen Jahren auf sogenannte Multistakeholderinitiativen (MSI) anstelle von gesetzlicher Regulierung.

Dabei handelt es sich um Foren, Dialoge oder Initiativen mit variierender Form und Verbindlichkeit, bei denen Nichtregierungsorganisationen (NRO), Gewerkschaften, Unternehmen und die Bundesregierung für eine Branche oder ein Produkt gemeinsame Lösungsansätze zur Stärkung der menschenrechtlichen und ökologischen Verantwortung entlang der Lieferkette suchen. Teils streben diese Initiativen konkrete Zielvereinbarungen zwischen den Mitgliedern an, teils geht es auch um die Entwicklung eines sozialen oder ökologischen Standards bzw. einer Zertifizierung. Derzeit engagieren sich deutsche NRO beispielsweise im Bündnis für nachhaltige Textilien, im Forum Nachhaltiger Kakao (FNK), im Aktionsbündnis für nachhaltige Bananen oder in der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), um nur einige Beispiele zu nennen. Der Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte, den die Bundesregierung im Dezember 2016 verabschiedete, sieht vor, dass die Bundesregierung weitere Branchendialoge zur menschenrechtlichen Sorgfalt fördert. Ziel ist auch hier die sektorspezifische Verständigung auf die konkrete Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette. Auch die Agenda 2030 setzt zur Erreichung der Ziele für Nachhaltige Entwicklung unter dem Begriff Multi-Akteurs-Partnerschaften auf Kooperationen zwischen verschiedenen Stakeholdern. Dieses Papier zielt jedoch auf Initiativen für branchenspezifische Sorgfaltspflichten ab und verwendet der Einheitlichkeit halber den Begriff Multistakeholderinitiativen.

Aus Sicht der unterzeichnenden Verbände muss sorgfältig abgewogen werden, ob und unter welchen Voraussetzungen entsprechende Multistakeholderinitiativen sinnvoll sind. Die Erfahrung aus Initiativen wie dem Bündnis für nachhaltige Textilien, dem FNK oder der EITI zeigen: MSI sind für alle Beteiligten extrem zeit- und ressourcenintensiv, die erzielten Verhandlungsergebnisse bleiben jedoch oft hinter internationalen Standards wie den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zurück und einzelne Unternehmen können sich ihrer Mitgliedschaft rühmen, ohne nennenswert etwas an ihrer Geschäftspraxis zu ändern. Im Textilbündnis konnte zwar nach anfänglichen Schwierigkeiten eine recht breite Beteiligung der Textilunternehmen und -verbände erreicht werden. Dies hat jedoch gleichzeitig dazu geführt, dass sich die Beteiligten nach zwei Jahren Verhandlungen noch nicht auf Mindeststandards mit Zeitzielen einigen konnten, die für alle Unternehmen gelten. Auch der Überprüfungsmodus steht noch zur Debatte. Im Kakaoforum wird nur die Gesamtheit der Unternehmen verpflichtet, den Anteil zertifizierten Kakao zu erhöhen, während es keine Mindeststandards für die einzelnen Mitgliedsunternehmen gibt. Zudem wird immer wieder Kritik an der Wirkung der verwendeten Zertifizierungen geübt, die aus Sicht der Zivilgesellschaft eigene Sorgfaltsprozesse nicht ersetzen können.

In den Niederlanden wurden 13 Risikosektoren identifiziert, in denen verbindliche Vereinbarungen zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht der Unternehmen getroffen werden sollen. Bislang sind erst vier dieser sogenannten *International Corporate Social Responsibility Covenants* unterzeichnet, nur zwei davon erfüllen die vom *Social and Economic Council of the Netherlands* formulierten Mindestkriterien. Die niederländischen NRO, die an den Vereinbarungen beteiligt waren, berichten von einem zeitaufwändigen, oftmals unkoordinierten Prozess, in dem die niederländische Regierung eine schwache Rolle eingenommen hat und es an staatlichem Druck gefehlt hat, die relevanten Unternehmen an den Tisch zu bekommen. In eine ähnliche Richtung weisen die Ergebnisse einer breit angelegten Untersuchung von über 161 Unternehmensinitiativen zur freiwilligen Selbstverpflichtung im Bereich der Unternehmensverantwortung von 2015. Neben der Feststellung, dass 82% der untersuchten Initiativen bei mindestens einer der drei untersuchten Dimensionen (Zielerreichung, Ambition der Ziele, Beteiligungsrate) nur schwache Ergebnisse erzielten, werden auch einige Erfolgsfaktoren genannt. Dazu gehören insbesondere die Kombination mit weiteren politischen Maßnahmen (z. B. finanzielle Anreize oder Gesetze). Denn nur dann, so die Studie, mache eine ernsthafte Beteiligung für die Unternehmen auch aus wirtschaftlicher Perspektive Sinn.¹ Zu ähnlichen Schlüssen kam die von der EU-Kommission beauftragte Studie CSR-Impact von 2013. Danach zeigten freiwillige Selbstverpflichtungen bislang kaum Wirkung und Unternehmen würden vor allem in hochregulierten Bereichen aktiv.²

Nicht selten verfolgen Unternehmen und ihre Interessenverbände eine Doppelstrategie: Auf der einen Seite demonstrieren sie Gesprächs- und Kooperationsbereitschaft, indem sie sich an unverbindlichen Dialogprozessen und Multistakeholderinitiativen beteiligen; auf der anderen Seite üben sie massiven rechtlichen und ökonomischen Druck gegenüber Regierungen aus, um staatliche Regulierungen oder für sie nachteilige fiskalpolitische Maßnahmen zu verhindern.³

Vor diesem Hintergrund bekräftigen die Herausgeber dieses Papiers, dass Stärkung der Unternehmensverantwortung für Umwelt und Menschenrechte primär durch staatliche Regulierung erfolgen muss. Die Staaten tragen auf nationaler und internationaler Ebene die Hauptverantwortung für die Einführung verbindlicher Unternehmensregeln. Dialogprozesse, die auf Leitlinien oder freiwillige Verhaltenskodizes von Unternehmen abzielen, können rechtliche Instrumentarien (bestenfalls) ergänzen und sind kein Ersatz für verbindliche nationale und internationale Regelungen zur Unternehmensverantwortung.

Werden Multistakeholderinitiativen zur Unternehmensverantwortung initiiert, müssen sie mindestens die folgenden Voraussetzungen an Verbindlichkeit, Transparenz und Überprüfung erfüllen, um einen sinnvollen Beitrag zur Stärkung der Unternehmensverantwortung zu leisten:

¹ Vgl. Royal Society for the Protection of Birds (RSPB) 2015: Using regulation as a last resort? Assessing the performance of voluntary approaches.

² Vgl. CSR Impact 2013: IMPACT Project Executive Summary: Headline findings, insights & recommendations for policy makers, business & stakeholders.

³ Jens Martens 2017: Multistakeholderism – Risiken und Nebenwirkungen. Vortrag beim Workshop für Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften von CorA-Netzwerk, Brot für die Welt und Friedrich-Ebert-Stiftung „Wirksamkeitskriterien für Multistakeholder-Initiativen: Erfahrungsaustausch und Positionsentwicklung“ am 28.4.2017 in Berlin.

VERBINDLICHE ZIELE

- Es müssen verbindliche Ziele und Indikatoren vereinbart werden. Diese dürfen nicht als Gruppenziele ausgestaltet sein, sondern müssen für jedes einzelne Unternehmen gelten. Gruppenziele führen dazu, dass die Fortschritte der einzelnen Unternehmen in den Hintergrund rücken und es keine Mindeststandards und Rechenschaftspflichten für einzelne Unternehmen gibt.
- Grundlage der Zielvereinbarungen müssen bereits vorhandene und anerkannte internationale Standards sein, wie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sowie ihre sektorspezifischen Konkretisierungen, die ILO-Übereinkommen und Menschenrechtsverträge wie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Diese internationalen Standards dürfen in den Zielvereinbarungen nicht unterschritten werden. Die Verständigung auf die genaue Auslegung und gemeinsame Zeitziele können eine Hilfestellung für die Unternehmen bei der Umsetzung dieser Standards sein.
- Die gesamte Lieferkette muss im Prozess berücksichtigt werden. Die Komplexität der Lieferkette darf kein Vorwand für Untätigkeit sein.
- Es müssen auch strukturelle Ursachen für die Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette adressiert werden, zum Beispiel die Einkaufspolitik der Mitgliedsunternehmen.
- Existenzsichernde Löhne und Einkommen müssen einen zentralen Bezugspunkt aller Multi-stakeholderinitiativen darstellen und dies muss sich in Zielen und Maßnahmen widerspiegeln.
- Ausgangspunkt der Festlegung von Zielen müssen messbare Veränderungen vor Ort sein, nicht ausschließlich Prozesse im Unternehmen. Es müssen messbare und wirkungsorientierte Indikatoren festgelegt werden, beispielsweise die Zahlung existenzsichernder Löhne in Zulieferbetrieben. Die Auswirkungen vor Ort sind in die Überprüfung der Zielerreichung miteinzubeziehen.
- Individuelle Ziele und Umsetzungspläne sind möglich, es müssen jedoch verbindliche sektorspezifische Mindestziele einschließlich zeitlicher Fristen vereinbart werden, die sich an den oben genannten Standards orientieren und von keinem Unternehmen unterschritten werden dürfen. Es sollten sukzessive Steigerungen vereinbart werden.

AKTEURE UND DEREN ROLLEN

Unternehmen

- Die teilnehmenden Unternehmensvertreter_innen müssen über genügend Einfluss im Unternehmen verfügen, damit sichergestellt ist, dass die verhandelten Verpflichtungen tatsächlich umgesetzt werden.

- Die Unternehmen müssen zu struktureller Veränderung bereit sein, die über das Durchführen von Audits hinausgeht.
- Bei Beteiligung von Verbänden müssen diese darlegen, wie sie Zustimmung und Befolgung (Compliance) durch ihre Mitglieder sicherstellen wollen. Um eine Orientierung am kleinsten gemeinsamen Nenner zu verhindern, die am Ende eine ambitionierte Vereinbarung verhindert, sollte eine Mindestanzahl der Verbandsmitglieder auch selbst mitverhandeln.

Regierung

- Die Bundesregierung muss sich aktiv am Prozess beteiligen und darf sich nicht auf die Moderation beschränken.
- Im Prozess identifizierte Gesetzeslücken müssen vom Staat geschlossen werden.
- Die Bundesregierung sollte prüfen, ob eine Multistakeholderinitiative auf Bundesebene zielführend ist oder der Dialog vielmehr auf europäischer Ebene geführt werden muss. Es muss vermieden werden, dass in verschiedenen europäischen Ländern parallel Prozesse zu einzelnen Branchen stattfinden.

NRO und Gewerkschaften

- Die teilnehmenden NRO sollten in dem jeweiligen Sektor Expertise besitzen und es sollten Dachverbände und Netzwerke einbezogen werden, die einen breiten Teil der Zivilgesellschaft repräsentieren.
- Es müssen Strukturen geschaffen werden, die einen Informations- und Wissensaustausch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren aus den Produktionsländern schaffen und es ermöglichen, Strategien und Ziele mit Betroffenen zu diskutieren. Durch diese Einbindung soll gewährleistet werden, dass die Interessen der betroffenen Produzent_innen, Arbeiter_innen und ggf. Anwohner_innen tatsächlich wirkungsvoll verfolgt werden.
- Die beteiligten NRO- und Gewerkschaftsvertreter_innen sollten für ihre Verhandlungsaufgaben ausreichend vorbereitet sein, beispielsweise durch die Teilnahme an Verhandlungstrainings.
- Die Mitarbeit in einer Multistakeholderinitiative darf nicht der eigenständigen Positionierung im Rahmen von Öffentlichkeits- und Kampagnenarbeit einzelner zivilgesellschaftlicher Mitglieder der Partnerschaft entgegenstehen. Dazu gehört auch, dass NRO und Gewerkschaften weiterhin Missstände in Wertschöpfungsketten öffentlich kritisieren können.

GOVERNANCE-STRUKTUREN

- NRO und Gewerkschaften und Unternehmen müssen gleichberechtigt in Planungs-, Entscheidungs- und Durchführungsgremien beteiligt werden.
- Zertifizierungs- und Verifizierungsorganisationen sollten nicht gleichgesetzt werden mit NRO und Gewerkschaften und müssen in Multistakeholderinitiativen als eigene Anspruchsgruppe eingeordnet werden.
- Entsprechend des Multi-Stakeholder-Ansatzes müssen alle Leitungs- und Steuerungsgremien paritätisch besetzt sein. In Arbeitsgruppen müssen alle Anspruchsgruppen vertreten sein.
- Abstimmungsmodalitäten müssen so sein, dass keine Stakeholdergruppe überstimmt werden kann.
- Regeln der Zusammenarbeit und Entscheidungsfindungsstrukturen müssen einvernehmlich aufgesetzt werden.
- Entscheidungsfindungsstrukturen sollten möglichst nach dem Konsens-Prinzip funktionieren.
- Ein prozessbegleitendes Sekretariat und ggf. Moderator_innen müssen von allen Anspruchsgruppen unabhängig sein und einvernehmlich beauftragt werden. Sie müssen über Expertise im Bereich Unternehmensverantwortung verfügen und die relevanten internationalen Standards (UN-Leitprinzipien, OECD-Leitsätze und sektorspezifische Standards) sehr gut kennen. Die Rolle und Aufgabe müssen klar definiert sein.

ÜBERPRÜFUNG UND SANKTIONEN

- Die Überprüfung der Umsetzungsmaßnahmen, der Erreichung der gemeinsamen und individuellen Ziele sowie der angestrebten Wirkungen sollte durch ein unabhängiges Monitoringkomitee erfolgen. Das Monitoringkomitee sollte aus unabhängigen Expert_innen bestehen und einvernehmlich beauftragt werden. Sie müssen über Expertise im Bereich Unternehmensverantwortung verfügen und die relevanten internationalen Standards (UN-Leitprinzipien, OECD-Leitsätze und sektorspezifische Standards) sehr gut kennen.
- Die Überprüfung darf nicht nur aus Zertifizierungen und Audits bestehen. Unternehmen müssen demonstrieren, was sie ganz konkret zur Umsetzung der eigenen Sorgfaltspflichten unternommen haben. Falls Zertifizierungen verwendet werden, sollte ein Beschwerdemechanismus zur Überprüfung der Vergabe eingerichtet werden.
- Das Monitoringkomitee muss neben den eigenen Angaben der Unternehmen sowohl externe Beschwerden gegen das Unternehmen berücksichtigen wie auch stichprobenhaft Betroffene vor Ort konsultieren und Produzent_innen und deren Vertreter_innen (z. B. Gewerkschaften, Kooperativen) in die Verifizierung mit einbeziehen.

- Alle Überprüfungsergebnisse (inkl. Audits) und Berichte des Monitoringkomitees müssen veröffentlicht werden.
- NRO und Gewerkschaften sowie Betroffene müssen die Möglichkeit haben, sich beim Monitoringkomitee über Verletzungen der Bündnisziele oder sich anbahnende Probleme zu beschweren. Ein solcher Beschwerdemechanismus muss leicht zugänglich und effektiv sein.
- Es muss die Möglichkeit zum Ausschluss von Unternehmen bestehen, die wiederholt hinter die vereinbarten Standards zurückfallen bzw. diesen nicht verbindlich nachkommen und keine Abhilfe schaffen.

TRANSPARENZ

- Der Dialog muss so transparent wie möglich gestaltet werden. Es kann zwar zur Schaffung einer Vertrauensbasis nützlich sein, bezüglich einzelner Informationen Vertraulichkeit zu vereinbaren. Dies darf aber nicht dazu führen, dass NRO Sprechverbote auferlegt bekommen und somit nicht mehr öffentlichkeitswirksam arbeiten können. Verschwiegenheitspflichten müssen klar definiert und auf bestimmte Bereiche eingegrenzt sein.
- Folgende Informationen müssen frei zugänglich sein und einer breiten Öffentlichkeit kommuniziert werden:
 - Die gemeinsamen und individuellen Ziele der Unternehmen und die dafür vorgesehenen Umsetzungsschritte
 - Die Teilnehmenden, sowie mögliche Austritte oder Ausschlüsse
 - Entscheidungsstrukturen
 - Finanzierung der Multistakeholderinitiative
 - Monitoringberichte des Monitoringkomitees
 - Sanktionsmechanismen
- Jegliche vom Sekretariat oder der Regierung ausgehende Kommunikation muss allen Mitgliedern in gleicher Weise zugänglich sein. Jegliche Kommunikation an das Sekretariat oder an die Regierung muss auf Anfrage intern offengelegt werden, um unlautere Einflussnahme durch einzelne Akteursgruppen zu verhindern.
- Intern müssen der Eingang neuer Beschwerden oder Warnungen beim Monitoringkomitee sowie regelmäßig der Stand ihrer Bearbeitung kommuniziert werden.

RAHMENBEDINGUNGEN

Kartellrecht

- Es muss im Vorfeld mit Hilfe unabhängiger Expert_innen geklärt werden, welche Grenzen das Kartellrecht setzt, damit eine zu restriktive Interpretation nicht als Vorwand für mangelnde Aktivität genutzt werden kann.
- Unabhängige Kartellrechtsexpert_innen müssen den Prozess begleiten.
- Das Thema existenzsichernde Löhne und Einkommen und die Entwicklung von Strategien zur Armutsreduzierung unter Produzent_innen und Arbeiter_innen muss zentraler Bestandteil aller Multistakeholderinitiativen sein. Kartellrechtliche Ausnahmen sind hierzu im Vorfeld zu prüfen.
- Parallel muss die Bundesregierung sich auf europäischer und internationaler Ebene dafür einsetzen, die bestehenden Normen im Kartell- und Wettbewerbsrecht so anzupassen, dass die Wirksamkeit von Multistakeholderinitiativen, d. h. die Möglichkeit von Vereinbarungen zur Erreichung ökologisch nachhaltiger, sozial gerechter und entwicklungspolitisch sinnvoller Standards, nicht gefährdet wird.

Regulierung

- Ergänzend zu Multistakeholderinitiativen muss die Bundesregierung einen gesetzlichen Rahmen zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten sowie Offenlegungs- und Berichtspflichten schaffen und umsetzen. Dieser muss sowohl für Unternehmen innerhalb von Multistakeholderinitiativen gelten als auch für Unternehmen, die sich keinen Initiativen anschließen.

Anreizsysteme

- Die Bundesregierung muss die Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten zur verbindlichen Voraussetzung der Außenwirtschaftsförderung und der Vergabe öffentlicher Aufträge machen.

Finanzierung

- Die Bundesregierung muss eine ausreichende Finanzierung des Dialogs und der Überwachung der Ergebnisse sicherstellen. Es muss für finanzschwache NRO und insbesondere für am Dialog beteiligte Betroffene aus den Produktionsländern die Möglichkeit bestehen, finanzielle Unterstützung durch die Bundesregierung zu erhalten, die nicht an Auflagen geknüpft ist.

KONTAKT

CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung
Stresemannstr. 72, 10963 Berlin
Tel. 030-2888 356 989, info@cora-netz.de
www.cora-netz.de

September 2017