

Rechteinhaber*innen wirksam in Multi- Stakeholder-Initiativen einbeziehen

WO WIR STEHEN UND WO WIR HINWOLLEN –
EINE BEWERTUNG
ANHAND VON VIER BEISPIELEN



EUROPEAN CENTER FOR
CONSTITUTIONAL AND
HUMAN RIGHTS



IMPRESSUM

Mitwirkende:

Evelyn Bahn (INKOTA, Mitglied im Forum Nachhaltiger Kakao)

Sarah Guhr (Germanwatch, Koordinatorin der Zivilgesellschaft im *NAP-Branchendialog Automobil*)

Rebecca Heinz (Germanwatch, Mitglied im *NAP-Branchendialog Automobil*)

Dr. Andréa Moraes Barros (CIR, Koordinatorin der Zivilgesellschaft in der *Partnerschaft für Nachhaltigen Orangensaft*)

Johannes Norpoth (FEMNET, Koordinator der Zivilgesellschaft im *Bündnis für nachhaltige Textilien*)

Lara Louisa Siever (INKOTA, Mitglied im *NAP-Branchendialog Automobil*)

Redaktion:

Tobias Rinn (Germanwatch)

Layout:

Ole Kaleschke, www.olekaleschke.de

Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Bonn:

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Telefon +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Büro Berlin:

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Telefon +49 (0)30 / 28 88 356-0, Fax -1

Internet: www.germanwatch.org

November 2022

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Mitwirkende Organisationen führen Multi-Akteurspartnerschaften durch gefördert durch Engagement Global im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Dieses Positionspapier wurde im Rahmen des Projektes „NRO-Koordinierungsstelle NAP-Branchendialoge“ entwickelt. Für den Inhalt dieser Publikation sind allein die Herausgeber verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt der Zuwendungsgeber wieder.

INHALT

Abkürzungen	4
Zusammenfassung	5
Vorwort zur Einordnung von MSI im Rahmen der Umsetzung von Sorgfaltspflichten	7
Hintergrund und Ziele dieses Papiers	8
Dimensionen der Einbeziehung	11
Die Identifizierung von rechteinhabenden Personengruppen	11
Die Auswahl von Vertreter*innen dieser Personengruppen	12
Legitimität der Vertretung	12
Mangelnder Organisationsgrad	14
Der Einbindungsgrad in MSI	15
Maßnahmen zur Förderung der Einbeziehung	17
Forderungen	20
Status quo der Einbeziehung von Rechteinhaber*innen im Rahmen deutscher MSI	21
Bündnis für nachhaltige Textilien	21
Steckbrief	21
Kurzbewertung	22
Forum Nachhaltiger Kakao	23
Steckbrief	23
Kurzbewertung	24
PANAÖ	25
Steckbrief	25
Kurzbewertung	26
NAP-Branchendialog Automobil	26
Steckbrief	26
Kurzbewertung	27

ABKÜRZUNGEN

BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CIR	Christliche Initiative Romero
FESIIAAN	Federación de Sindicatos Independientes de las Industrias Automotriz, Autopartes, Aeroespacial y del Neumático
FNK	Forum Nachhaltiger Kakao
GCCP	Ghana Civil Society Cocoa Platform
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GOTS	Global Organic Textile Standard
ICCO	International Cocoa Organization/Internationale Kakao-Organisation
ILO	International Labour Organization/Internationale Arbeitsorganisation
LkSG	Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz
MSI	Multi-Stakeholder-Initiativen
NAP	Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PANAO	Partnerschaft für nachhaltigen Orangensaft
SAN	Sustainable Agriculture Network
SAVE	Social Awareness and Voluntary Education
SK	Steuerungskreis
UBM	Unternehmensübergreifender Beschwerdemechanismus
UNLP	UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte
VDA	Verband der Automobilindustrie
ver.di	Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft

ZUSAMMENFASSUNG

Die in Deutschland angesiedelten Multi-Stakeholder-Initiativen (MSI) zur Ausgestaltung unternehmerischer Sorgfaltspflichten im Bereich Menschenrechte, Umweltschutz und Korruption adressieren zumeist die negativen Auswirkungen unternehmerischer Tätigkeiten auf die ausländischen Produktionsstätten und Wertschöpfungsketten deutscher Industrieakteure. In den entsprechenden Dialogformaten sind in erster Linie staatliche, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteur*innen aus Deutschland vertreten, während die von Unternehmenstätigkeiten (potenziell) negativ betroffenen Akteur*innengruppen (Rechteinhaber*innen) oder ihre regionalen Interessensvertretungen zumeist gar nicht oder nur punktuell in entsprechende Dialogformate eingebunden sind. Hieraus resultiert eine starke Diskrepanz zwischen Betroffenheit, Repräsentanz und Möglichkeiten der Einflussnahme in MSI. Im Sinne der *UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte* (UNLP) ist die Partizipation von Rechteinhaber*innen jedoch zentraler Bestandteil des menschenrechtlichen Sorgfaltsprozesses. Diese wichtige Aufgabe von Unternehmen wird auch im deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz sowie dem Entwurf der EU-Kommission für ein EU-Lieferkettengesetz verankert.

Das vorliegende Papier richtet sich an alle Stakeholder*innen, die in MSI aktiv sind. Ganz besonders richtet es sich aber an die Bundesregierung, die MSI mitunter initiiert, sie moderiert und an ihnen teilnimmt, sowie an Unternehmen, die primär für die Einbeziehung von Rechteinhaber*innen verantwortlich sind. Es schlüsselt die verschiedenen Dimensionen einer ernsthaften Einbeziehung von Rechteinhaber*innen im Rahmen von MSI auf und bezieht dabei beispielhaft Good-Practices verschiedener deutscher MSI mit ein. Dabei wird deutlich, welchen Beitrag - in der Theorie - MSI zur Umsetzung von Sorgfaltspflichten leisten können. In der Praxis werden Rechteinhaber*innen jedoch bislang nicht ausreichend in MSI eingebunden. Daher ergeben sich eine Reihe von Forderungen, damit MSI ihr Potenzial voll ausschöpfen. Die Umsetzung dieser Forderungen ist insbesondere relevant, da im deutschen Lieferkettengesetz die Einbeziehung von Rechteinhaber*innen im Rahmen von Sorgfaltsprozessen recht unklar beschrieben wird. Umso wichtiger ist es, dass MSI durch eine stringente Orientierung an den UNLP bei der praktischen Umsetzung der Einbeziehung von Rechteinhaber*innen einen wirklichen Mehrwert schaffen. Dabei können sie Unternehmen unterstützen, indem sie Ressourcen bündeln und so dazu beitragen, die Wirksamkeit von Sorgfaltsmaßnahmen zu skalieren.

FORDERUNGEN AN MSI

1. MSI müssen ein **Bekanntnis zur Einbeziehung von Rechteinhaber*innen** in ihre relevanten Gründungs- bzw. Arbeitsdokumente aufnehmen. Dies bedeutet auch, dass der Austausch mit Rechteinhaber*innen und die Frage, wie dieser zu organisieren ist, Bestandteil der Agenda von MSI werden muss.
2. In bestehenden MSI sollte eine **Evaluation des Status quo** vorgenommen werden, d.h. ob Rechteinhaber*innen einbezogen werden, welche das sind und in welcher Form sie partizipieren. Dabei sollte insbesondere auf Aspekte der Legitimität der Vertretung und des mangelnden Organisationsgrades geachtet werden. Falls Rechteinhaber*innen bereits einbezogen werden, sollte deren Feedback zum bisherigen Einbeziehungsprozess und zu Bedarfen für eine verbesserte Einbeziehung eingeholt werden.
3. Basierend auf der Evaluation des Status quo sollten in einem umfassenden Akteur*innenmapping ggf. vorhandene **Lücken identifiziert und durch die Auswahl geeigneter Vertreter*innen** für den Einbeziehungsprozess geschlossen werden.
4. Basierend auf der Evaluation des Status quo und des Feedbacks von Rechteinhaber*innen zur bisherigen Einbeziehung müssen MSI **Maßnahmen zur Förderung der Einbeziehung von Rechteinhaber*innen umsetzen**. Dafür sollten sie eine Roadmap mit klaren Zielen und Zeitvorgaben erarbeiten und diese öffentlich kommunizieren. Die zu ergreifenden Maßnahmen teilen sich auf in:
 - *finanzielle Maßnahmen*, um die Einbeziehung von Rechteinhaber*innen überhaupt erst zu ermöglichen und deren Unabhängigkeit im Prozess langfristig zu gewährleisten (siehe Forderung 5),
 - *administrative Maßnahmen*, wie die Übersetzung relevanter Dokumente oder die Verdolmetschung von Veranstaltungen,
 - *die Schaffung geeigneter Austauschformate*, z. B. zwischen den Rechteinhaber*innen sowie zwischen Nord- und Süd-NRO, aber auch Formate zwischen Rechteinhaber*innen und den MSI-Akteur*innen,
 - *methodische Maßnahmen*, um das Interesse der Rechteinhaber*innen an der MSI zu stärken und sie gleichzeitig vor potenziellen negativen Auswirkungen ihrer Beteiligung zu schützen,
 - *inhaltliche Maßnahmen* wie die Schaffung von Lieferkettentransparenz als Basis für die Identifikation von Rechteinhaber*innen oder die Stärkung der individuellen Sorgfaltspflichtenumsetzung der Mitgliedsunternehmen bezüglich der Einbeziehung von Rechteinhaber*innen,
- *Governance-Maßnahmen*, indem Rechteinhaber*innen in Entscheidungsprozesse auf übergeordneter Ebene oder in Teilprojekten der MSI gleichberechtigt einbezogen werden.
5. Die MSI sollte **ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen bereitstellen**, um die Umsetzung dieser Maßnahmen zu ermöglichen. Dabei geht es vorrangig um die finanzielle Ausstattung der Rechteinhaber*innen, aber auch der MSI-Organen sowie der beteiligten deutschen Zivilgesellschaft. Die Finanzierung von Maßnahmen zur Einbeziehung von Rechteinhaber*innen sollte in erster Linie durch die Bundesregierung als Initiatorin bzw. Moderatorin von MSI bereitgestellt werden. Mittel- bzw. langfristig sollte geprüft werden, inwiefern sich Unternehmen an der Finanzierung dieser Maßnahmen beteiligen können, ohne die Unabhängigkeit der Rechteinhaber*innen zu gefährden.
6. Die MSI sollte regelmäßig die **Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen** überprüfen, indem sie die Rechteinhaber*innen befragt. Darauf basierend sollten notwendige Anpassungen vorgenommen werden.
7. Die MSI sollte regelmäßig über ihre Einbeziehungsformate **Bericht erstatten**. Basierend auf dem Austausch mit Rechteinhaber*innen zur Wirksamkeit der Maßnahmen sollten Good-Practices in geeigneten Formaten geteilt werden.
8. Es sollten **geschützte Feedback-Kanäle** eingerichtet werden, die jederzeit von externen Stakeholder*innen genutzt werden können, um Feedback zur MSI und insbesondere zum Prozess der Einbeziehung von Rechteinhaber*innen zu geben. Zusätzlich sollte es regelmäßige Austauschformate geben, die aktiv Feedback von Rechteinhaber*innen einholen.

FORDERUNGEN AN UNTERNEHMEN

9. Unternehmensmitglieder von MSI sollten die **Erfahrungen und Erkenntnisse aus der kollektiven Einbeziehung von Rechteinhaber*innen in ihre individuellen Sorgfaltsprozesse übersetzen**, ggf. notwendige Anpassungen an betrieblichen Abläufen vornehmen und darüber berichten.

VORWORT ZUR EINORDNUNG VON MSI IM RAHMEN DER UMSETZUNG VON SORGFALTPFLICHTEN

Die *UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte* (UNLP) empfehlen Staaten den sogenannten *Smart Mix*, um die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu fördern. Dabei handelt es sich um eine „intelligente Mischung nationaler und internationaler, bindender und freiwilliger Maßnahmen“¹. Welche Rolle Multi-Stakeholder-Initiativen (MSI) dabei im Kontext menschenrechtlicher sowie umwelt- und korruptionsbezogener Sorgfaltspflichten von Unternehmen genau spielen, ist eine viel diskutierte Frage. Es besteht allerdings ein breiter Konsens, dass die Umsetzung von Sorgfaltspflichten eine Aufgabe von Unternehmen ist, die ihnen nicht durch freiwillige Instrumente abgenommen werden kann. Freiwillige Instrumente, zu denen auch MSI gehören, können bei der Wahrnehmung von Sorgfaltspflichten lediglich unterstützen.²

Dennoch hat die Bundesregierung in Deutschland vor 2021 beispielsweise mit dem *Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte* (NAP) nur auf freiwillige Instrumente wie MSI gesetzt, um Herausforderungen zu adressieren, die in der Unternehmenspraxis bei der Umsetzung von Sorgfaltspflichten auftreten. Nachdem das NAP-Monitoring im Jahr 2020 gezeigt hat, dass dies allein nicht ausreicht, bestehen seit der Verabschiedung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) im Juni 2021 verbindliche Anforderungen an Unternehmen, ihre Sorgfaltspflicht zu erfüllen. Dies bedeutet eine Abkehr der Politik von rein freiwilligen Ansätzen. Das Gesetz benennt aber explizit freiwillige gemeinsame Maßnahmen im Rahmen von Brancheninitiativen³ als eine Möglichkeit für Abhilfemaßnahmen, um die Einflussmöglichkeit auf den Verursacher zu erhöhen. Diese sollten Unternehmen in Betracht ziehen, wenn sie Verletzungen von menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Pflichten bei unmittelbaren Zulieferern nicht in absehbarer Zeit beenden können (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 LkSG). Zudem werden gemeinsame Maßnahmen im Rahmen von Brancheninitiativen als Möglichkeit angemessener Präventionsmaßnahmen gegenüber mittelbaren Zulieferern erwähnt (§ 9 Abs. 3 Nr. 2 LkSG), die Unternehmen laut der Gesetzesbegründung ergreifen sollten. Inwieweit dieses Potenzial gegeben ist, muss für jede Brancheninitiative im Einzelfall geprüft werden und hängt u. a. von der Zielsetzung, den Anforderungen und den durchgeführten Maßnahmen ab.

Multi-Stakeholder-Initiativen

MSI sind Foren, Dialoge oder Initiativen mit variierender Form und Verbindlichkeit, bei denen als Stakeholder*innen mindestens Nichtregierungsorganisationen (NRO), Gewerkschaften, Unternehmen und Regierungsakteure involviert sind. MSI finden sich in einer Vielzahl von unterschiedlichen Sektoren mit unterschiedlichen inhaltlichen wie geographischen Zielsetzungen wieder.

Der Großteil der in Deutschland aktiven MSI wurde ursprünglich jedoch nicht mit der Zielsetzung gegründet, zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten im Sinne der UNLP beizutragen. Trotz einer inzwischen oftmals angestrebten Ausrichtung auf den Sorgfaltspflichtenansatz werden daher viele MSI den Ansprüchen der UNLP nach wie vor nicht gerecht. Eine Mitgliedschaft in diesen MSI ist deshalb nicht damit gleichzusetzen, dass die jeweiligen Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen.⁴ MSI können allerdings dazu beizutragen, dass Unternehmen ihre Verantwortung zur Erfüllung von Sorgfaltspflichten gemäß der UNLP umfassend verstehen und entsprechende Maßnahmen individuell oder gemeinschaftlich ergreifen. In keinem Fall kann allerdings die Verantwortung für eine Umsetzung von Sorgfaltspflichten und die Überprüfung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen den Unternehmen durch die Mitgliedschaft in einer MSI abgenommen werden oder gegenüber staatlichen Behörden eine vollumfängliche Sorgfaltspflichten-umsetzung garantiert werden.

1 Kommentar zu UNLP 3

2 Der Kommentar zu UNLP 19 benennt beispielsweise die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren als Möglichkeit, das Einflussvermögen von Unternehmen zur Verhütung oder Milderung nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen zu steigern.

3 Der Begriff „Brancheninitiative“ ist im Gesetz nicht klar definiert und entsprechend ist der Charakter einer Multi-Stakeholder-Initiative nicht bei allen Brancheninitiativen gegeben.

4 Das zeigte nicht zuletzt das OECD Alignment Assessment des *Bündnis für nachhaltige Textilien* 2019. Darin wurde geprüft, inwieweit das Bündnis mit dem sektorspezifischen *OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten in der Bekleidungs- und Schuhwarenindustrie* übereinstimmte. Im Nachgang nahm das Bündnis wesentliche Anpassungen vor, ohne dass eine vollständige Angleichung mit dem Leitfaden erreicht wurde.

Viele MSI stehen vor der Herausforderung, sich angesichts der neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen in Deutschland und der EU neu aufzustellen, um weiterhin einen Mehrwert darzustellen. Dies wird nur gelingen, wenn einerseits das Ambitionsniveau der MSI über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgeht und Unternehmen andererseits durch effektive Maßnahmen zu positiven Wirkungen vor Ort beitragen. Der Einbezug von Rechteinhaber*innen ist ein zentraler Aspekt von Sorgfaltspflichten, der bislang in den meisten MSI zu wenig Beachtung findet.

HINTERGRUND UND ZIELE DIESES PAPIERS

Die in Deutschland angesiedelten MSI zur Ausgestaltung unternehmerischer Sorgfaltspflichten im Bereich Menschenrechte, Umweltschutz und Korruption adressieren zumeist die negativen Auswirkungen unternehmerischer Tätigkeiten auf die ausländischen Produktionsstätten und Wertschöpfungsketten deutscher Industrieakteur*innen. In den entsprechenden Dialogformaten sind in erster Linie staatliche, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteur*innen aus Deutschland vertreten, während die von Unternehmenstätigkeiten (potenziell) negativ betroffenen Akteur*innengruppen (Rechteinhaber*innen) oder ihre regionalen Interessensvertretungen zumeist gar nicht oder nur punktuell in entsprechende Dialogformate eingebunden sind. Hieraus resultiert eine starke Diskrepanz zwischen Betroffenheit, Repräsentanz und Möglichkeiten der Einflussnahme in MSI.

Im Sinne der UNLP ist die Partizipation von Rechteinhaber*innen jedoch zentraler Bestandteil des menschenrechtlichen Sorgfaltsprozesses. UNLP 18 fordert Unternehmen dazu auf, bei der Ermittlung und Bewertung aller tatsächlichen oder potenziellen nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen „sinnvolle Konsultationen“ mit potenziell betroffenen Gruppen und anderen in Betracht kommenden Stakeholder*innen⁵ vorzunehmen. Der *Interpretive Guide* definiert Stakeholder*innen-Engagement bzw. Konsultation dabei als einen fortlaufenden Prozess der Interaktion und des Dialogs, der es dem Unternehmen ermöglicht, Interessen und Anliegen zu hören, zu verstehen und darauf zu reagieren, auch durch kooperative Ansätze.⁶ Auch das deutsche Lieferkettengesetz sieht vor, dass Personen, die durch das wirtschaftliche Handeln von Unternehmen selbst oder Unternehmen in der Lieferkette in ihren geschützten Rechtspositionen⁷ betroffen sind, bei allen Sorgfaltsmaßnahmen angemessen einbezogen werden (§ 4 Abs. 4 LkSG). Der im Februar 2022 veröffentlichte Entwurf der EU-Kommission für ein EU-Lieferkettengesetz sieht ebenfalls die Konsultation von Rechteinhaber*innen im Rahmen der Umsetzung der Sorgfaltspflichten vor (Article 6 Nr. 4, Article 7 Nr. 2 (a)).⁸

Rechteinhaber*innen

Rechteinhaber*innen sind Einzelpersonen oder gesellschaftliche Gruppen, die gegenüber bestimmten Pflichtenträger*innen besondere Ansprüche haben. Im Falle unternehmerischer Sorgfaltspflichten geht es also um jene Personengruppen, deren Rechte durch unternehmerische Tätigkeiten tatsächlich oder potenziell gefährdet sind. Diese Rechtsposition unterscheidet Rechteinhaber*innen von anderen Stakeholder*innen in der Lieferkette von Unternehmen, insbesondere Zulieferunternehmen.

Gerade mit der Konsultation von Rechteinhaber*innen tun sich jedoch viele Unternehmen besonders schwer und werden dieser Aufgabe bislang meist nicht vollends gerecht. Die UNLP erkennen dabei an, dass die Konsultationen der „Größe des Wirtschaftsunternehmens und der Art und des Kontexts seiner Geschäftstätigkeit Rechnung tragen“ sollen und auch das LkSG spricht von einer „angemessenen“ Einbeziehung. An dieser Stelle kommen MSI ins Spiel. Diese können – zumindest in der Theorie – einen Beitrag leisten, indem sie Ressourcen bündeln, gemeinsam Transparenz über Lieferketten schaffen und damit auch einen besseren Zugang der Rechteinhaber*innen beispielsweise zu Beschwerdemechanismen ermöglichen, um so bestenfalls die Wirksamkeit von Sorgfaltsmaßnahmen zu skalieren. Dies kann insbesondere für kleinere Unternehmen einen Mehrwert darstellen.

5 Zulieferunternehmen können durch verantwortungslose Einkaufspraktiken insbesondere von konsumentenorientierten Marken-, Einzel- und Online-Handelsunternehmen nachteilige Auswirkungen spüren, außer Stande sein, nationale oder internationale Standards einzuhalten, oder in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet sein. Sie bleiben aber selbst Adressat*innen unternehmerischer Sorgfaltspflichten und haben keine menschenrechtliche Rechtsposition inne, die durch konsumentenorientierte Unternehmen verletzt würde.

6 UN OHCHR (2012): *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide*, S. 8

7 Beispielsweise Leib und Leben

8 EC (2022): Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937

Doch warum werden Rechteinhaber*innen bislang nicht ausreichend in MSI eingebunden? Die möglichen Ursachen für dieses Versäumnis sind vielseitig.⁹ Während ganz praktische Hindernisse wie fehlende zeitliche Ressourcen seitens der MSI oder fehlende finanzielle und zeitliche Ressourcen aufseiten der Rechteinhaber*innen verhältnismäßig schnell behoben werden könnten, sitzen andere Ursachen tiefer:

- Unter manchen der an MSI beteiligten Akteur*innen fehlt häufig das Bewusstsein für die Relevanz und den Mehrwert der Beteiligung von Rechteinhaber*innen.
- Es fehlt zum Teil das Interesse, lokale Akteur*innen mit möglicherweise unbequemen Positionen ernsthaft einzubeziehen.
- Organisierte Interessenvertretungen von Rechteinhaber*innen, vor allem besonders marginalisierter Akteur*innengruppen, sind nicht immer vorhanden, was die Identifizierung und gezielte Einbeziehung relevanter Akteur*innengruppen zusätzlich erschwert.
- Machtasymmetrien zwischen Rechteinhaber*innen und den an der MSI beteiligten Akteur*innen, insbesondere Unternehmen und Verbänden, erschweren eine wirksame Einbeziehung. MSI beschäftigen sich häufig mit den in Europa geführten fachlichen Debatten zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht. Rechteinhaber*innen mangelt es an finanziellen und personellen Kapazitäten, um sich kontinuierlich in den Dialog einzubringen. Während sie bezüglich der lokalen Realitäten Expert*innen sind und die tatsächlichen Bedarfe in ihren Gemeinden am besten kennen, fehlt es ihnen oftmals an Fachwissen zu den globalen Zusammenhängen in der jeweiligen Lieferkette. Dies erschwert zunächst, sich in die fachspezifischen Debatten einzubringen.
- In der staatlichen und privaten Entwicklungszusammenarbeit sind Top-Down-Ansätze noch immer weit verbreitet, sodass Rechteinhaber*innen und lokale Zivilgesellschaft oftmals gar nicht oder nur sehr punktuell bei der Entwicklung von Projekten und Maßnahmen einbezogen werden.
- In den Produktionsländern sehen historisch gewachsene Strukturen in den Lieferketten in der Regel nicht die Einbindung von Rechteinhaber*innen in Entscheidungsprozessen vor. Diese teils postkolonialen Strukturen von Wertschöpfungsketten sind nur schwer zu durchbrechen.
- Nicht selten werden in MSI gesellschaftliche Machtverhältnisse reproduziert, was bei Rechteinhaber*innen zu Frustration und Demotivation führen kann. So hat die Stimme von wirtschaftlichen Akteur*innen oft dank einer großen Wirtschaftslobby auch innerhalb von MSI ein größeres Gewicht, obwohl eine Zusammenarbeit aller Stakeholder*innengruppen auf Augenhöhe angestrebt wird.
- *Shrinking Spaces*, also der zunehmend eingeschränkte Handlungsspielraum für zivilgesellschaftliche Akteur*innen und zunehmende Angriffe auf Verteidiger*innen von Menschenrechten, Umwelt und Landrechten stellen in einigen Ländern eine immer größere Herausforderung dar.

Dabei würden alle Beteiligten davon profitieren, wenn Rechteinhaber*innen ernsthaft in MSI einbezogen werden:

- Die Glaubwürdigkeit von MSI und der gemeinsam oder individuell durch Unternehmen umgesetzten Maßnahmen wird maßgeblich gestärkt.
- Die durch die Einbeziehung bedingte partnerschaftliche Zusammenarbeit erhöht die *Ownership* bei lokalen Akteur*innen und trägt dazu bei, dass diese selbst Teil einer Transformation vor Ort werden.
- Die Wirksamkeit von Maßnahmen wird gesteigert und damit der fehlgeleitete Einsatz finanzieller und zeitlicher Ressourcen vermieden, wenn diese direkt an den Bedürfnissen der Rechteinhaber*innen ausgerichtet werden.
- Nicht intendierte negative Auswirkungen von Sorgfaltsmaßnahmen können vermieden werden, da die lokale Zivilgesellschaft die Rahmenbedingungen vor Ort gut einschätzen kann.
- Die Akzeptanz von gesetzlichen Regulierungen zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten steigt auch in den Produktionsländern selbst, wenn Rechteinhaber*innen und lokale Zivilgesellschaft partizipativ in die Konzeption und Umsetzung von Maßnahmen eingebunden werden.
- Bestehende Machtasymmetrien in globalen Lieferketten werden adressiert und schrittweise abgebaut und so systemische Ursachen für Menschenrechtsverletzungen und Umweltschädigungen angegangen.
- Die Konformität mit internationalen Leitlinien wie den UNLP bei der Einbeziehung von Rechteinhaber*innen ist für Unternehmen von hoher Relevanz auch in Bezug auf aktuelle Gesetzgebungen zu Lieferketten.

⁹ Siehe hierzu insbesondere auch Insight 2 zu Stakeholder Participation aus dem Bericht von MSI Integrity (2020): Not Fit-for-Purpose. The Grand Experiment of Multi-Stakeholder Initiatives in Corporate Accountability, Human Rights and Global Governance

Das vorliegende Papier richtet sich an alle Stakeholder*innen, die in MSI aktiv sind. Ganz besonders richtet es sich aber an die Bundesregierung, die MSI mitunter initiiert, sie moderiert und an ihnen teilnimmt, sowie an Unternehmen, die primär für die Einbeziehung von Rechteinhaber*innen verantwortlich sind. Es schlüsselt die verschiedenen Dimensionen einer ernsthaften Einbeziehung von Rechteinhaber*innen im Rahmen von MSI auf und bezieht dabei beispielhaft Good-Practices verschiedener deutscher MSI¹⁰ mit ein. Dabei wird deutlich, welchen Beitrag MSI zur Umsetzung von Sorgfaltspflichten leisten können. Denn unter Beachtung bestimmter Anforderungen unterstützen sie die Einbeziehung von Rechteinhaber*innen, indem sie den Dialog mit Unternehmen ermöglichen, begleiten und institutionalisieren. Da im deutschen Lieferkettengesetz die Einbeziehung von Rechteinhaber*innen im Rahmen von Sorgfaltsprozessen recht unklar beschrieben wird, ist es umso wichtiger, dass MSI durch eine stringente Orientierung an den UNLP bei der praktischen Umsetzung der Einbeziehung von Rechteinhaber*innen einen wirklichen Mehrwert schaffen. Dabei können sie Unternehmen unterstützen, indem sie Ressourcen bündeln und so dazu beitragen, die Wirksamkeit von Sorgfaltsmaßnahmen zu skalieren.¹¹

HINWEIS: Ein Unternehmen muss sich als Teil seiner Sorgfaltspflichten mit (Vertreter*innen von) Rechteinhaber*innen im Dialog austauschen. Dies ist vorgesehen in den UNLP, im LkSG und im Entwurf für ein EU-Lieferkettengesetz. Ein Austausch mit NRO aus dem globalen Norden kann den Austausch mit Rechteinhaber*innen entlang der Lieferketten von Unternehmen nicht ersetzen. Es kann für Unternehmen trotzdem angebracht sein, in einer MSI oder im bilateralen Dialog zusätzlich den Austausch mit NRO aus dem globalen Norden zu suchen, solange diese nicht als alleiniges Sprachrohr der Südpartner*innen (miss-)verstanden werden.

METHODIK UND GRENZEN: Im Januar 2021 trafen sich NRO aus dem globalen Norden, die an MSI beteiligt sind, und eine Partnerorganisation aus einem Produktionsland¹² zu einem Workshop. Bei dem gemeinsamen Erfahrungsaustausch wurden Herausforderungen und notwendige Verbesserungen identifiziert und mögliche Lösungsansätze skizziert. Darauf basierend wurde ein Fragebogen zur Erfassung des Status quo der Einbeziehung von Rechteinhaber*innen in MSI entwickelt und an NRO-Akteur*innen aus dem *Forum Nachhaltiger Kakao*, dem *Bündnis für nachhaltige Textilien*, dem *NAP-Branchendialog Automobil* und der *Partnerschaft für Nachhaltigen Orangensaft* versandt. Die Rückmeldungen auf diese Fragebögen sowie die Dokumentation des Workshops bilden die Grundlage der hier dargestellten Überlegungen. Dabei ist zu beachten, dass im Rahmen des Workshops nur einzelne Vertreter*innen von Rechteinhaber*innen aus einem bestimmten regionalen und MSI-Kontext anwesend waren. Daher müssen die hier vorgestellten Empfehlungen in einem Folgeprozess vertieft mit Rechteinhaber*innen und Südpartner*innen von MSI diskutiert, pilotiert und entsprechend angepasst werden.

¹⁰ Folgende MSI wurden im Rahmen der Ausarbeitung des Papiers näher betrachtet: Forum Nachhaltiger Kakao, Bündnis für nachhaltige Textilien, NAP-Branchendialog Automobil, Partnerschaft für Nachhaltigen Orangensaft

¹¹ Siehe auch die Gesetzgebung zu §9 Abs. 3 Nr. 2 LkSG, BT-Drucksache 19/28649: „Der Beitritt zu branchenspezifischen oder branchenübergreifenden Initiativen ist ein wichtiges Instrument, um gemeinsam mit anderen Unternehmen risikovorbeugende Maßnahmen zu erarbeiten. Die Initiativen dienen dazu, Vorgaben zu standardisieren, das eigene Einflussvermögen zu vergrößern und durch Synergieeffekte eine Aufwandsreduktion zu erzielen. Da die vorgelagerte Lieferkette häufig aus komplexen und intransparenten Lieferantennetzwerken besteht, ist die Bedeutung kooperativer Ansätze hoch.“

¹² Beteiligt war als Südpartner Repórter Brasil, eine Menschenrechtsorganisation aus Brasilien, die sich zu diversen Aspekten mit Rechteinhaber*innen auseinandersetzt. Repórter Brasil beteiligt sich an PANAO als Teil der Akteur*innengruppe Zivilgesellschaft.

DIMENSIONEN DER EINBEZIEHUNG

Die Identifizierung von rechteinhabenden Personengruppen

Um Rechteinhaber*innen einzubeziehen, müssen die Menschen identifiziert werden, deren Leben, Lebensunterhalt oder Rechte potenziell oder tatsächlich von den Geschäftsaktivitäten der Unternehmen, die Mitglieder der MSI sind, negativ beeinflusst werden. Potenzielle Rechteinhaber*innen können z. B. sein: Bäuer*innen, Landarbeiter*innen, Fabrikarbeiter*innen und Anwohner*innen, indigene Gemeinschaften, Menschenrechtsverteidiger*innen etc.

Ein wichtiger Schritt bei der Identifizierung dieser Gruppen ist die Risikoanalyse. Im Falle von MSI muss es sich um eine **sektorspezifische Risikoanalyse** handeln, in der zunächst alle potenziellen oder tatsächlichen negativen menschenrechtlichen Auswirkungen der Branche ermittelt werden. Bereits hier sollte ein erster Austausch mit Rechteinhaber*innen erfolgen, um deren Einschätzung zur Schwere¹³ und Eintrittswahrscheinlichkeit der identifizierten Risiken einzuholen. Während Unternehmen grundsätzlich alle identifizierten Risiken adressieren müssen, kann gemäß UNLP 24 eine Priorisierung der Risiken anhand der Schwere der Menschenrechtsverstöße erfolgen, um zu entscheiden, welche Risiken als Erstes adressiert werden. Basierend auf dieser Vorarbeit können dann Rechteinhaber*innen im Rahmen eines detaillierten **Akteur*innenmappings** identifiziert werden.

Weiterhin können Rechteinhaber*innen durch **NRO aus dem globalen Norden und deren Netzwerke** sowie über bestehende und institutionalisierte **Süd-Nord-Netzwerke** identifiziert werden. Dies kann aber durchaus zu einem Bias bei der Auswahl relevanter Akteur*innen führen, da meist nur bereits gut etablierte Akteur*innen mit Zugang zu internationalen Netzwerken angesprochen werden.

Um eine ausgewogene Einbeziehung relevanter Stakeholder*innen in den MSI zu erreichen, erscheint es daher zentral, dass weitere Mechanismen und Kanäle genutzt werden, um zu vermeiden, dass wichtigen Interessensvertretungen von vornherein der Zugang verwehrt bleibt. Eine Möglichkeit zur umfassenden Identifizierung von Rechteinhaber*innen ist die **Befähigung von Südpartner*innen aus der Zivilgesellschaft und im gewerkschaftlichen Kontext**, andere Organisationen und informelle Gruppierungen in ihrem Land/ihrer Region zu identifizieren und vorzuschlagen. Diese Befähigung kann z. B. die Bereitstellung finanzieller Ressourcen beinhalten oder die zielgruppengerechte Aufbereitung von Informationen (z. B. Übersetzung in lokale Sprachen und Dialekte, Nutzung einfacher Sprache und von Schaubildern).



Im *NAP-Branchendialog Automobil* ist im Rahmen des Pilotprojekts zur Initiierung eines unternehmensübergreifenden Beschwerdemechanismus (UBM) in Mexiko zumindest temporär die Einrichtung einer lokalen zivilgesellschaftlichen Koordinierungsstelle vorgesehen. Zudem soll im Jahr 2022 ein umfassendes Akteur*innenmapping in Mexiko durchgeführt werden, das neben nationalen zivilgesellschaftlichen und gewerkschaftlichen Akteur*innen insbesondere lokale Akteur*innengruppen und potenziell oder tatsächlich betroffene Rechteinhaber*innen identifizieren soll.



Erfahrungen im *Bündnis für nachhaltige Textilien* zeigen, dass Lieferkettentransparenz ein wichtiger erster Schritt ist, damit Südpartner*innen lokale Netzwerke aktivieren können. Akteur*innen in Produktionsländern sind leichter von einer Auseinandersetzung mit einer MSI und deren Mitgliedsunternehmen zu überzeugen, wenn feststeht, dass sie sich mit Problemen in bestimmten, für sie relevanten Produktionsstätten auch an die MSI wenden können. Bisher teilen 25 von 72 Mitgliedsunternehmen ihre Zuliefererliste mit dem Bündnissekretariat und über eine aggregierte Liste auf dem Open Apparel Registry.

¹³ Im Kommentar zu UNLP 14 wird beschrieben, dass die Schwere der nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen danach zu bemessen ist, welches Ausmaß und welchen Umfang sie besitzen und inwieweit sie nicht wiedergutmachen sind.

Die Auswahl von Vertreter*innen dieser Personengruppen

Neben der Identifizierung der Rechteinhaber*innen ist die Auswahl ihrer Vertreter*innen für die Einbeziehung in MSI ein entscheidender und sensibler Prozess. In der Regel lassen sich Identifizierungs- und Auswahlprozess jedoch nicht klar voneinander trennen, da bereits bei der Identifizierung der Rechteinhaber*innen der Austausch mit Vertreter*innen stattfindet.

Zudem muss konsequent zwischen direkten und indirekten Vertreter*innen von Rechteinhaber*innen unterschieden werden. Als direkte Vertreter*innen gelten direkte Repräsentant*innen von Betroffenenengruppen, wie z. B. gewählte Gewerkschaftsvertreter*innen, Vertreter*innen von Kleinbäuer*innenkooperativen und/oder lokalen NRO mit einer lokalen Mitgliederbasis bzw. einem etablierten Austausch mit lokalen *Community Committees*. Indirekte Vertretungen sind hingegen nationale Organisationen wie NRO, die über eine breite Expertise zu Menschenrechtsthemen, Umweltschutz und Korruptionsprävention sowie den politischen wie sozioökonomischen Rahmenbedingungen verfügen.¹⁴

Legitimität der Vertretung

Die Vertreter*innen von Rechteinhaber*innen müssen zum einen ausreichend Kapazitäten und Motivation haben, um sich an den entsprechenden Prozessen zu beteiligen, und zum anderen ein legitimes Interesse vertreten, um die Belange, Perspektiven und Bedürfnisse von Rechteinhaber*innen in die Prozesse der MSI einzubringen. Je nach Wertschöpfungskette sind nicht selten mehrere Millionen Menschen in unterschiedlichen Ländern von den Auswirkungen unternehmerischen Handelns betroffen. Den Akteur*innen in MSI muss daher bewusst sein, dass eine länderübergreifende, allumfassende Interessensvertretung von Rechteinhaber*innen in der Praxis nicht gegeben ist. Da viele MSI einen speziellen Länderfokus haben, sollte offen kommuniziert werden, dass ggf. Interessen von Rechteinhaber*innen aus anderen Ländern derzeit (noch) nicht berücksichtigt werden.

Aber auch bei der Identifizierung von Akteur*innen der Interessensvertretung in einem Land bedarf es besonderer Sensibilität. Oftmals gibt es entweder keine nationalen Interessensverbände oder Gewerkschaften oder es gibt zum Teil verschiedene Akteur*innen, die dies für sich beanspruchen.¹⁵ Zu berücksichtigen ist auch, dass es teilweise Interessenkonflikte zwischen verschiedenen Rechteinhaber*innen am Anfang der Lieferkette geben kann. Wenn MSI sich dieser Schwierigkeit bewusst sind, kontinuierlich die Akteur*innenlandschaft in den Produktions- bzw. Anbauländern analysieren und mit den verschiedenen Akteur*innen das Gespräch suchen, kann mit dieser Einschränkung verantwortungsbewusst umgegangen werden. Folgende Fragen können bei einer Einschätzung zur Legitimität lokaler Interessensvertretungen helfen:

- Haben potenzielle oder tatsächliche Betroffene Vertrauen in die Arbeit der Organisation? Dies kann bei lang etablierten Süd-Nord-Netzwerk-Beziehungen auch bedeuten, dass eine NRO aus dem globalen Norden für bestimmte Fragen als legitime Interessensvertretung angesehen wird.
- Welche Interessen welcher Akteur*innen vertreten sie und in welchem Verhältnis stehen sie zu den Rechteinhaber*innen?
- Handelt es sich um eine lokale NRO, die sich aus einem Zusammenschluss von betroffenen Akteur*innen gegründet hat, oder um eine Gewerkschaft mit einer starken Mitgliederbasis?
- Handelt es sich um eine national ansässige (akademische) NRO, die über vertiefte Kenntnisse der nationalen politischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen verfügt? Steht sie trotzdem in einem direkten und/oder regelmäßigen Austausch mit Rechteinhaber*innen?
- Welche Kommunikationskanäle bestehen zwischen der lokalen NRO und den Rechteinhaber*innen und wie werden die Perspektiven der Betroffenen eingeholt? Wie werden hierbei explizit die Perspektiven potenziell besonders vulnerabler oder marginalisierter Personengruppen berücksichtigt?
- Wie informiert die Interessensvertretung die Rechteinhaber*innen über die Prozesse in der MSI und wie bindet sie einzelne Rechteinhaber*innen aktiv in den Dialogprozess ein?

¹⁴ Machtasymmetrien in der Repräsentanz der Interessen von Rechteinhaber*innen sind natürlich auch bei direkten Vertreter*innen möglich, denn Marginalisierung und Diskriminierung (z.B. nach Herkunft und Geschlecht) betreffen sämtliche gesellschaftliche Sphären.

¹⁵ An dieser Stelle sei erwähnt, dass es auch in Deutschland nicht immer nur eine Interessenvertretung von Rechteinhaber*innen gibt. Betrachtet man beispielsweise den landwirtschaftlichen Bereich, gibt es in Deutschland sowohl den *Deutschen Bauernverband* als auch die *Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft* als Verband von Landwirt*innen. Beide Verbände vertreten nicht immer dieselben Positionen.

- Besteht das Geschäftsmodell der lokalen Organisation aus der Durchführung von Schulungen oder Maßnahmen im Auftrag von Unternehmen oder Akteur*innen der Entwicklungszusammenarbeit, d. h. treten sie nur über die Rolle als Dienstleister*innen mit Rechteinhaber*innen in Kontakt?
- Unterlaufen Inputs der Interessensvertreter*innen von Rechteinhaber*innen das Schutz- und Ambitionsniveau geltenden nationalen Rechts oder internationaler Standards wie der UNLP? Ist dies wiederholt der Fall, spricht das klar gegen eine weitere Einbeziehung dieser Vertreter*innen.

HINWEIS: Abgesehen von Beschwerdefällen treten MSI (fast) ausschließlich auf kollektiver Ebene mit Rechteinhaber*innen in den Austausch, d. h. im Normalfall mit ihren direkten und indirekten Vertretungen. Der direkte Austausch mit einzelnen Individuen würde die Kapazitäten und Arbeitsweise von MSI überfordern. Wenn im Folgenden verkürzt von Rechteinhaber*innen gesprochen wird, sind damit auch Vertretungen von Rechteinhaber*innen gemeint.



Ghana ist der zweitgrößte Kakaolieferant der Welt. Schätzungsweise 800.000 kleinbäuerliche Haushalte bauen hier Kakao an. Einen nationalen Kakaobauernverband, der sich für die Interessen der Bäuer*innen einsetzt, gibt es bis heute nicht. Internationale und lokale NRO arbeiten zwar seit vielen Jahren in Projekten zur Unterstützung einer nachhaltigen Kakaoproduktion und zur Durchsetzung von Menschenrechten im Kakaosektor, doch eine abgestimmte Beteiligung zur Vertretung der Interessen von Kakaobäuer*innen bei nationalen und internationalen politischen Dialogprozessen existierte lange Zeit nicht. Erst auf Initiative der ghanaischen Nichtregierungsorganisation SEND-Ghana schlossen sich 2018 über 20 ghanaische Entwicklungs- und Umweltorganisationen, Gewerkschaften und Medienorganisationen mit fünf Kooperativen (Produzent*innenorganisationen) in der *Ghana Civil Society Cocoa Platform* (GCCP) zusammen, um gemeinsam in politischen Prozessen die Interessen der Bäuer*innen zu vertreten. Die strategische Advocacy-Kooperation zwischen NRO und Kooperativen ist ein Novum in Ghana und bringt sowohl die Sichtweise der Rechteinhaber*innen als auch die methodische und fachliche Expertise der NRO zusammen. Neben mehreren thematischen Arbeitsgruppen finden jährlich mindestens zwei Mitgliederversammlungen statt, um Advocacy-Strategien und Positionspapiere partizipativ zu entwickeln. Mittlerweile haben sich weitere Kooperativen und NRO der GCCP angeschlossen und sie hat heute bereits 35 Mitgliedsgruppen. Die GCCP kooperiert eng mit den Nord-NRO, die auch im *Forum Nachhaltiger Kakao* (FNK) Mitglied sind. Dies ermöglicht, dass die Perspektiven lokaler Interessenvertretungen regelmäßig in das FNK einfließen. Mittlerweile hat sich auch in der Côte d'Ivoire eine zivilgesellschaftliche Plattform mit Mitgliedern lokaler NRO und Kooperativen gegründet.



Ein Pilotprojekt des *NAP-Branchendialog Automobil* besteht im Aufbau eines UBM in Mexiko. Dieser Beschwerdemechanismus soll auch Arbeiter*innen in den Werken deutscher Automobilhersteller und Zulieferer zugutekommen. Das geschieht vor dem Hintergrund sogenannter „Schutzgewerkschaften“. Diese sind in Mexiko weit verbreitet und gelten als arbeitgebernah. Sie haben viele Jahre lang mithilfe von Entlassungen, Drohungen und Störungen verhindert, dass sich Arbeiter*innen frei organisieren konnten. Obwohl das mexikanische Arbeitsrecht im Jahr 2019 neue Möglichkeiten zur Organisation von Arbeiter*innen geschaffen hat, ist in der Praxis nach wie vor der Großteil der Tarifverträge mit „Schutzgewerkschaften“ in Kraft.¹⁶ Es gibt nur eine Handvoll wirklich unabhängiger und frei gewählter Gewerkschaften in Mexiko, die sich zum Beispiel im Gewerkschaftsverband FESIAAAAN (Federación de Sindicatos Independientes de las Industrias Automotriz, Autopartes, Aeroespacial y del Neumático) zusammengeschlossen haben.

Klar ist, dass die vorherrschenden „Schutzgewerkschaften“ eindeutig keine legitime Interessensvertretung von Arbeiter*innen darstellen. Der *NAP-Branchendialog Automobil* steht vor der Herausforderung, damit im Rahmen der Einbeziehung mexikanischer Akteur*innen in den Prozess des UBM in Mexiko umzugehen, da teilnehmende deutsche Unternehmen selbst „Schutzgewerkschaften“ in ihren mexikanischen Werken haben.

¹⁶ Interview mit der Gewerkschafterin Patricia Juan Pineda in der Frankfurter Rundschau vom 20.02.2022: „Das ist ein Weckruf für die Arbeiter in Mexiko“

Mangelnder Organisationsgrad

Obwohl im Rahmen dieses Papiers „Rechteinhaber*innen“ als einheitlicher Terminus verwendet wird, ist hiermit keine homogene Gruppe von Menschen gemeint. Vielmehr handelt es sich um Personen mit unterschiedlichen Privilegien, Abhängigkeiten, Befugnissen, Bedürfnissen und Kapazitäten, die wiederum beeinflussen, ob und wie sie sich in politische Prozesse einbringen können. Einige dieser Personengruppen sind unter Umständen in besonderem Maße von Diskriminierung und Marginalisierung betroffen und/oder ungünstigen sozioökonomischen Bedingungen in der Branche ausgesetzt. Diese Gruppen sind besonders gefährdet für eine Reihe von Menschenrechtsverletzungen, weswegen sie für MSI von besonderer Bedeutung sind. Zugleich sind besonders vulnerable Personengruppen zumeist schlechter in politische Strukturen eingebunden und vernetzt und/oder haben weniger Ressourcen, sich in Interessenvertretungen zusammenzuschließen. Dies führt dazu, dass nicht alle identifizierten Rechteinhaber*innen über Interessensvertretungen oder repräsentative Gremien verfügen, um sich überhaupt an einer MSI und/oder ihren Unterprojekten beteiligen zu können. In der Praxis fehlt manchen MSI leider die entsprechende Sensibilität, um diese Problematik zu erkennen und zu adressieren. Stattdessen werden mitunter Rechteinhaber*innen mit Interessensvertreter*innen von Produzentenverbänden aus dem Globalen Süden, die oft gut organisiert sind, formal gleichgesetzt.



Im Forum *Nachhaltiger Kakao* werden regelmäßig Vertreter*innen von Kooperativen als Redner*innen für Veranstaltungen eingeladen. Diese vertreten naturgemäß die Positionen von bereits organisierten Kakao-bäuer*innen. Die Frage nach der Situation der Beschäftigten auf Kakaoplantagen, beispielsweise in Ghana, wird nicht diskutiert. Da Arbeiter*innen oder Pächter*innen in Ghana bislang kaum in Organisationen oder Gewerkschaften organisiert sind¹⁷, findet ihre Sichtweise keinen Einzug in die Dialogveranstaltungen.



Im Textilsektor erleiden Anwohner*innen von Fabriken, die gefährliche Chemikalien aus Färbe-, Aufbereitungs- oder Faserproduktionsprozessen in Gewässer ableiten, Gesundheitsschäden, die manchmal erst nach längerer Zeit auftreten. Hier ist die organisierte Beteiligung der (potenziell) Betroffenen besonders schwierig. Gleichzeitig tendieren Unternehmen dazu, gerade diese Gruppe zu übersehen und fokussieren stattdessen auf die Beschäftigten in ihren Zulieferbetrieben. Diese Beobachtung machte auch das Deutsche Institut für Menschenrechte in einem internen Bericht zum Review-Prozess des Textilbündnisses. Ansätze wie *Community-based Monitoring*¹⁸ ermöglichen es, Anwohner*innen sprechfähig zu machen, und sollten daher durch das Bündnis für nachhaltige Textilien unterstützt werden.

¹⁷ Hütz-Adams, Friedel (2018): Die ILO-Übereinkommen am Beispiel des Kakaosektors in Ghana

¹⁸ *Community Monitoring* ist ein integrierter Prozess der Beteiligung der Zivilgesellschaft (insbesondere lokaler Gemeinschaften) und anderer Akteure, die von einer wirtschaftlichen Tätigkeit (potenziell) betroffen sind. Ziel des *Community Monitoring* ist es z. B., die Auswirkungen wirtschaftlicher Aktivitäten auf physische (Wasser-, Luft- oder Bodenqualität), biologische (Flora und Fauna) und soziale Faktoren zu überwachen. Siehe Germanwatch et al. (2022): ENVIRONMENTAL RESPONSIBILITY THROUGH SUPPLY CHAINS | Insights from Latin America

Der Einbindungsgrad in MSI

Von punktuellen Informationsveranstaltungen über regelmäßige Austauschformate bis hin zur Einbindung in die Governance-Struktur von MSI kann die Einbeziehung von Rechteinhaber*innen viele Formen annehmen. Daher folgt hier der Versuch einer Definition, entlang welchen Spektrums Rechteinhaber*innen im Rahmen von MSI einbezogen werden können. Dabei ist zu unterscheiden, ob dies auf **übergeordneter Ebene** der MSI erfolgt oder in **Teilprojekten** und ob es sich um die Einbindung **direkter Vertretungen** von Rechteinhaber*innen oder **indirekter Vertretungen** von Rechteinhaber*innen handelt.¹⁹

Informationen zielgruppengerecht aufzubereiten und zu teilen, ist ein erster Schritt bei der Einbeziehung von Rechteinhaber*innen. Dabei muss zwischen **einseitigen Informationen** und einem **gegenseitigen Informationsfluss** unterschieden werden. Im ersten Fall können z. B. Rechteinhaber*innen für Inputs zu spezifischen Themen eingeladen werden, um die MSI-Teilnehmer*innen zu informieren. Im zweiten Fall können Rechteinhaber*innen über ihre eigenen Inputs hinaus auch Informationen über die Projekte und Diskussionen im Rahmen der MSI zur Verfügung gestellt werden.

Für eine ernsthafte Einbeziehung von Rechteinhaber*innen ist allerdings deren **Konsultation** erforderlich. In diesem Fall werden sie zur Kommentierung spezifischer Themen bzw. Entwürfe eingeladen. Dabei ist entscheidend, dass die Rückmeldungen in der weiteren Ausarbeitung ernsthaft berücksichtigt werden und Rechteinhaber*innen darüber informiert werden, wie mit ihren Vorschlägen und Anmerkungen umgegangen wurde. Insbesondere bei Nichtaufnahme einzelner Vorschläge sollte begründet werden, warum diese Punkte nicht berücksichtigt werden konnten. Über die reine Konsultation können Rechteinhaber*innen jedoch in der Regel nicht aktiv den Prozess bzw. das Design der MSI und einzelner Projekte mitgestalten, da die Konsultationsthemen bereits im Vorhinein durch die MSI-Mitglieder festgelegt werden. Es ist auch zu beachten, dass die Konsultationsintensität stark variieren kann, angefangen bei *indirekten punktuellen Konsultationen* durch NRO aus dem globalen Norden, wobei Rechteinhaber*innen nicht direkt an Dialogformaten mit dem weiteren Kreis der MSI-Akteur*innen teilnehmen, über *direkte punktuelle Konsultationen* der Rechteinhaber*innen zu

einzelnen Themen mit allen MSI-Akteur*innen, bis hin zu *regelmäßigen Konsultationen durch wiederkehrende/institutionalisierte Austauschformate* in der gesamten MSI-Struktur oder einzelnen Unterprojekten der MSI.

Die stärkste Einbeziehung von Rechteinhaber*innen kann schließlich erreicht werden, indem diese in die **Steuerungsstrukturen** der MSI aufgenommen werden – auf übergeordneter Ebene der MSI und/oder im Rahmen von Pilotprojekten. Sie können somit aktiv auf den Prozess bzw. das Projektdesign einwirken und so die Prioritätensetzung der MSI in ihrem Sinne mitbestimmen. Dies ist insbesondere dann relevant, wenn Projekte die Lebensrealität vor Ort adressieren und konkrete Veränderungen in einem regionalen Kontext angestrebt werden. Die Einbindung von Rechteinhaber*innen in Governance-Strukturen ist jedoch nicht zwingend notwendig für die Wirksamkeit einer MSI, wenn andere (niedrigschwellige) Formen der Konsultation und Partizipation ernsthaft umgesetzt werden.

Merkmale einer glaubwürdigen Konsultation

- Rechteinhaber*innen werden als eigene Anspruchsgruppe konsultiert, eine reine Einbeziehung ihrer Perspektive über NRO aus dem globalen Norden ist nicht ausreichend
- Rechteinhaber*innen werden frühzeitig einbezogen
- Das Feedback der Rechteinhaber*innen wird ernsthaft in der Entscheidungsfindung berücksichtigt
- Die Rechteinhaber*innen erhalten ein Feedback zum Umgang mit den von ihnen eingebrachten Anmerkungen
- Die Konsultation beschränkt sich nicht nur auf das Einholen schriftlichen Feedbacks, sondern umfasst auch mündliche Diskussionen mit den MSI-Beteiligten
- Der Konsultationsprozess lässt ausreichend Zeit zur Vorbereitung, Kommentierung und Diskussion
- Es stehen ausreichend Ressourcen zur Verfügung, um den Konsultationsprozess zu unterstützen (z. B. Übersetzungen, zielgruppengerechte Aufbereitung von Informationen)
- Rechteinhaber*innen werden bei Bedarf für die aufgewandten zeitlichen und personellen Ressourcen entschädigt

¹⁹ Zur Erinnerung: Als direkte Vertreter*innen gelten im Rahmen dieses Papiers direkte Repräsentant*innen von Betroffenengruppen, während indirekte Vertretungen nationale Organisationen wie NRO sind.



In die Gründung von PANA O wurden zwischen 2017 und 2019 auch Vertreter*innen aus Zivilgesellschaft, Gewerkschaften, Forschungsinstituten und Produzentenverbänden, sowie Kleinbäuer*innen und Zertifizierungsinstitute einbezogen. Im Rahmen der Arbeit der Christlichen Initiative Romero (CIR) wurde mit ihnen über Themen und mögliche Umsetzungsmaßnahmen der neuen Organisation vor Ort diskutiert.

Damit konnten Rechteinhaber*innen bzw. deren Vertreter*innen von Anfang an maßgeblich die Zielsetzung und Pilotprojekte von MSI mit beeinflussen.

Aktuell fordern Akteur*innen der Zivilgesellschaft in Brasilien, dass die verschiedenen brasilianischen Akteur*innengruppen gleichberechtigt in die übergeordnete Steuerungsstruktur der MSI aufgenommen werden. Dazu gehören insbesondere Menschenrechtsorganisationen, zugehörige Organisationen der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und Gewerkschaftsorganisationen.



Im *NAP-Branchendialog Automobil* wird versucht, mithilfe eines UBM den Zugang zu Abhilfe für Betroffene von (potenziellen) Menschenrechtsverletzungen in Mexiko zu unterstützen. Das Projekt befindet sich noch in der Planungsphase, für die Umsetzung ist jedoch explizit die Aufnahme von Rechteinhaber*innen bzw. ihrer direkten oder indirekten Vertreter*innen in Form von lokalen NRO oder Gewerkschaften in die

Steuerungsstruktur des Beschwerdemechanismus vorgesehen.



Im *Bündnis für nachhaltige Textilien* wurde das Programm der Bündnisinitiative Tamil Nadu maßgeblich von der lokalen Partner-NRO SAVE (Social Awareness and Voluntary Education) mit entworfen. Hier erfolgt ein fortlaufender Austausch mit SAVE, deren bestehende Arbeit zum Aufbau einer lokalen MSI vor Ort in Tamil Nadu, unter Beteiligung von lokalen Gewerkschaften, NRO, Produzent*innen und Regierungsvertreter*innen, den Anstoß zur Zusammenarbeit mit dem Bündnis gegeben hat.

Maßnahmen zur Förderung der Einbeziehung

Die glaubwürdige und ernsthafte Einbeziehung von Rechteinhaber*innen erfordert eine Vielzahl von Maßnahmen, die zum Teil schnell und einfach umgesetzt werden können, zum Teil jedoch tiefgreifende Veränderungen in der Struktur bestehender MSI notwendig machen. Im Folgenden wurde eine erste Sammlung möglicher Ansatzpunkte zusammengestellt, die mit der Zeit erweitert und auf ihre Praxistauglichkeit geprüft werden sollten. Die Liste basiert auf dem im Jahr 2021 durchgeführten Workshop (siehe S. 10 und auf den Erfahrungen der vier näher untersuchten MSI).

	kurzfristig	mittelfristig	langfristig
20			
Grundsatzerklärung			
<ul style="list-style-type: none"> Gemeinsames Bekenntnis aller MSI-Akteur*innen, das die Notwendigkeit für die Einbeziehung von Rechteinhaber*innen anerkennt und alle Stakeholder*innen dazu verpflichtet, einen ernsthaften Einbeziehungsprozess zu implementieren. Dies sollte im Rahmen der MSI-Dokumente schriftlich festgehalten werden (z. B. in Dialogvereinbarungen, Bündniszielen, Regeln der Zusammenarbeit, Satzungen) und von Anfang an prioritär umgesetzt werden. Insbesondere bei der Schaffung neuer MSI kann dies als Chance genutzt werden, um die Einbeziehung von Rechteinhaber*innen bereits von Beginn an im Rahmen der Konzeption der MSI und ihrer Pilotprojekte mitzudenken 			
Finanzielle Maßnahmen			
<ul style="list-style-type: none"> Unbürokratische Bereitstellung von finanziellen Ressourcen, um den personellen Mehraufwand für die Mitarbeit von Süd-Akteur*innen im Rahmen der MSI bzw. ihrer Pilotprojekte zu entschädigen sowie die evtl. notwendige Koordinierungsarbeit von Nord-NRO zur Mobilisierung von Süd-Akteur*innen zu unterstützen 			
<ul style="list-style-type: none"> Finanzielle Unterstützung zur Teilnahme von Rechteinhaber*innen an Fachkonferenzen, z. B. durch die Übernahme von Reisekosten 			
<ul style="list-style-type: none"> Bereitstellung von finanziellen Ressourcen für NRO aus dem Globalen Norden, um die Einbringung zivilgesellschaftlicher Positionen zu bündeln und interessierte zivilgesellschaftliche Akteur*innen aus dem Globalen Norden und Süden bei der Beteiligung an MSI bzw. Pilotprojekten zu unterstützen 			
<ul style="list-style-type: none"> Entwicklung von Formaten, um eine unabhängige und langfristige Finanzierung für die Unterstützung von Süd-Akteur*innen zu gewährleisten. So könnte beispielsweise eine Fondslösung pilotiert werden, um eine direkte Finanzierung der Süd-Akteur*innen durch Unternehmen zu vermeiden 			
Administrative Maßnahmen			
<ul style="list-style-type: none"> Bereitstellung zielgruppenspezifischer Dokumente für Rechteinhaber*innen zur Einordnung des MSI-Prozesses und zur Vermittlung von Grundlagenwissen (z. B. Übersetzung in lokale Sprachen und Dialekte, Nutzung einfacher Sprache und von Schaubildern) 			
<ul style="list-style-type: none"> Übersetzung aller Dokumente in die amtliche Sprache der Produktions-/Anbauländer und ggf. lokale Sprache der Rechteinhaber*innen 			
<ul style="list-style-type: none"> Simultanverdolmetschung von MSI-Workshops 			

20 Bei der Einordnung in kurz-, mittel- und langfristig handelt es sich um eine grobe Indikation, wie schnell diese Maßnahmen umzusetzen sind. Es handelt sich nicht um eine Priorisierung. Der überwiegende Teil der hier beschriebenen Maßnahmen erfordert eine kontinuierliche Umsetzung.

	20	kurzfristig	mittelfristig	langfristig
· Unterstützung bei der Beantragung von Visa und bei weiteren logistischen Herausforderungen				
· Berücksichtigung von unterschiedlichen Zeitzonen und Feiertagen bei der Planung von Treffen				
Schaffung geeigneter Austauschformate				
· Schaffung von Strukturen vor Ort, um die Teilnahme und Koordination von Rechteinhaber*innen zu ermöglichen (z. B. regionale Koordinierungsstelle bei Südpartner*innen, Ansätze wie Worker- bzw. Community-based Monitoring, in denen Rechteinhaber*innen ihre Perspektiven einbringen und bündeln können ²¹)				
· Schaffung von separaten Austauschformaten zwischen Rechteinhaber*innen und NRO aus dem Globalen Norden, um Positionen gemeinsam in einem vertrauensvollen und sicheren Rahmen auszuhandeln und ein geschlossenes Auftreten zu fördern				
· Neben der Einbindung der Vertreter*innen ²² von Rechteinhaber*innen sollten punktuell geeignete Formate durchgeführt werden, um direkt die Perspektive von Rechteinhaber*innen einzuholen				
· Regelmäßiger und direkter Austausch zwischen den Vertreter*innen von MSI-Strukturen in allen beteiligten Ländern einer MSI anstelle eines Austausches rein auf Ebene der MSI-Sekretariate				
· Regelmäßige Durchführung von Konferenzen/Dialogforen in ausgewählten Produktions- und Anbauländern zur Bekanntmachung der MSI und ihrer Ziele unter relevanten Akteur*innen sowie zur Einholung der Perspektive lokaler Akteur*innen				
· Durchführung separater, regelmäßiger Austauschformate mit Rechteinhaber*innen, um Feedback zum Einbindungsprozess einzuholen und Bedarfe bzw. weitere Anforderungen an den Prozess zu sammeln. Dies sollte frühzeitig initiiert werden, damit Rechteinhaber*innen aktiv Einfluss auf die Zeitplanung und Gestaltung für sie relevanter MSI-Prozesse nehmen können. Die Durchführung dieser Austauschformate kann durch Externe, das MSI-Sekretariat oder in der MSI aktive Nord-NRO erfolgen				
Methodische Maßnahmen				
· Das Interesse von Rechteinhaber*innen an der Beteiligung wecken – durch eine aktive Einbindung, die Umsetzung kurzfristiger Verbesserungen und strukturiertes Feedback zum Umgang mit eingegangenen Kommentaren				
· Entwicklung von Formaten, die Rechteinhaber*innen befähigen und Machtasymmetrien abbauen (z. B. Fortbildungen, Verhandlungstrainings)				
· Entwicklung von Schutzmaßnahmen, damit Rechteinhaber*innen keinen negativen Auswirkungen durch ihre Beteiligung an der MSI bzw. Teilprojekten ausgesetzt werden (z. B. Möglichkeiten für eine anonyme Einbeziehung)				

21 Siehe u.a. Germanwatch et al. (2022): ENVIRONMENTAL RESPONSIBILITY THROUGH SUPPLY CHAINS | Insights from Latin America zu Community-based Monitoring

22 Zur Erinnerung: Als direkte Vertreter*innen gelten im Rahmen dieses Papiers direkte Repräsentant*innen von Betroffenenengruppen, während indirekte Vertretungen nationale Organisationen wie NRO sind.

	kurzfristig	mittelfristig	langfristig
20			
Inhaltliche Maßnahmen			
<ul style="list-style-type: none"> · Schaffung von Lieferkettentransparenz im Rahmen der MSI, um die Identifizierung von Rechteinhaber*innen zu erleichtern und ihnen den Zugang zu einer für sie relevanten MSI überhaupt erst zu ermöglichen²³ 			
<ul style="list-style-type: none"> · Schaffung von Formaten, die einen gleichen Wissensstand bei allen MSI-Akteur*innen fördern (z. B. durch die Vermittlung fachlicher Kenntnisse zur Debatte um Sorgfaltspflichten, aber auch durch Bekanntmachung der Rechte unter Betroffenen). Dies schließt auch explizit die an der MSI beteiligten Unternehmen ein. 			
<ul style="list-style-type: none"> · Stärkung der individuellen Sorgfaltspflichtenumsetzung der MSI-Mitgliedsunternehmen bezüglich der Einbeziehung von Rechteinhaber*innen, indem beispielsweise gemeinsam Good-Practices identifiziert und diskutiert werden sowie die Einbeziehung von Rechteinhaber*innen in der Berichterstattung zur Sorgfaltspflichtenumsetzung stärker betont wird 			
Governance-Maßnahmen			
<ul style="list-style-type: none"> · Übergang vom einseitigen/gegenseitigen Informationsaustausch hin zur ernsthaften Konsultation bzw. Beteiligung an Steuerungsstrukturen durch die gleichberechtigte Teilhabe an Entscheidungsprozessen auf übergeordneter Ebene oder in Teilprojekten der MSI (siehe vorheriges Kapitel) 			

²³ Dies sollte im Idealfall bereits kurzfristig erfolgen, da Lieferkettentransparenz eine wichtige Grundlage für weitere Schritte wie die Identifizierung von Rechteinhaber*innen darstellt. Aufgrund der nach wie vor hohen Komplexität und Intransparenz in vielen Lieferketten sollte es aber zumindest eine kontinuierliche Aufgabe von MSI sein, die Transparenz in den Lieferketten der darin vertretenen Unternehmen zu erhöhen.

FORDERUNGEN

Forderungen an MSI

1. Bekenntnis

Als erstes müssen MSI das Bekenntnis zur Einbeziehung von Rechteinhaber*innen in ihre relevanten Gründungs- bzw. Arbeitsdokumente aufnehmen. Dies bedeutet auch, dass der Austausch mit Rechteinhaber*innen und die Frage, wie dieser zu organisieren ist, Bestandteil der Agenda von MSI werden muss.

2. Evaluation des Status quo

In bestehenden MSI sollte evaluiert werden, ob Rechteinhaber*innen aktuell einbezogen werden, welche das sind und in welcher Form sie partizipieren. Dabei sollte insbesondere auf die in diesem Papier beschriebenen Aspekte der Legitimität der Vertretung und des mangelnden Organisationsgrades geachtet werden. Falls Rechteinhaber*innen bereits einbezogen werden, sollte deren Feedback zum bisherigen Einbeziehungsprozess und zu Bedarfen für eine verbesserte Einbeziehung eingeholt werden.

3. Identifizierung und Auswahl

Basierend auf der Evaluation des Status quo sollten in einem umfassenden Akteur*innenmapping ggf. vorhandene Lücken identifiziert und durch die Auswahl geeigneter Vertreter*innen für den Einbeziehungsprozess geschlossen werden.

4. Umsetzung

Basierend auf der Evaluation des Status quo und des Feedbacks von Rechteinhaber*innen zur bisherigen Einbeziehung müssen MSI auf die Umsetzung der hier beschriebenen Maßnahmen hinarbeiten. Das Ziel sollte sein, einen oftmals lediglich einseitigen Informationsaustausch durch eine ernsthafte Konsultation von Rechteinhaber*innen zu ersetzen. MSI sollten dafür eine Roadmap mit klaren Zielen und Zeitvorgaben erarbeiten und diese öffentlich kommunizieren.

5. Bereitstellung finanzieller Ressourcen

Die MSI sollte ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen bereitstellen, um die Umsetzung der Maßnahmen zu ermöglichen. Dabei geht es vorrangig um die finanzielle Ausstattung der Rechteinhaber*innen, aber auch der MSI-Organen sowie der beteiligten deutschen Zivilgesellschaft. Die Finanzierung von Maßnahmen zur Einbeziehung von Rechteinhaber*innen sollte in erster Linie durch die Bundesregierung als Initiatorin bzw. Moderatorin von MSI bereitgestellt werden. Mit-

tel- bzw. langfristig sollte geprüft werden, inwiefern sich Unternehmen an der Finanzierung dieser Maßnahmen beteiligen können, ohne die Unabhängigkeit der Rechteinhaber*innen zu gefährden.

6. Überprüfung der Wirksamkeit

Die MSI sollte regelmäßig überprüfen, inwiefern die getroffenen Maßnahmen wirksam sind, indem sie unter anderem abfragt, ob die Rechteinhaber*innen mit den Einbeziehungsprozessen zufrieden sind. Darauf basierend sollten die notwendigen Anpassungen vorgenommen werden.

7. Berichterstattung

Die MSI sollte regelmäßig über ihre Einbeziehungsformate berichten. Basierend auf dem Austausch mit Rechteinhaber*innen zur Wirksamkeit der Maßnahmen sollten Good-Practices in geeigneten Formaten geteilt werden.

8. Feedback von Rechteinhaber*innen

Es sollten geschützte Kommunikationskanäle eingerichtet werden, die jederzeit von externen Stakeholder*innen genutzt werden können, um Feedback zur MSI und insbesondere zum Prozess der Einbeziehung von Rechteinhaber*innen zu geben. Zusätzlich sollte es regelmäßige Austauschformate geben, die aktiv Feedback von Rechteinhaber*innen einholen.

Forderungen an Unternehmen

9. Individuelle Umsetzung

Unternehmensmitglieder von MSI sollten die Erfahrungen und Erkenntnisse aus der kollektiven Einbeziehung von Rechteinhaber*innen in ihre individuellen Sorgfaltsprozesse übersetzen, ggf. notwendige Anpassungen an betrieblichen Abläufen vornehmen und darüber berichten.

STATUS QUO DER EINBEZIEHUNG VON RECHTEINHABER*INNEN IM RAHMEN DEUTSCHER MSI

Bündnis für nachhaltige Textilien²⁴

Steckbrief

Das *Bündnis für nachhaltige Textilien* (kurz: Textilbündnis) wurde im Oktober 2014 vom damaligen Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Gerd Müller initiiert. Hintergrund waren vor allem die zahlreichen Fabrikunglücke, insbesondere der Einsturz des Rana-Plaza-Gebäudes 2013 in Bangladesch und der Brand der Ali-Enterprises-Fabrik in Pakistan. Es gab das allgemeine Verständnis, dass die vielfältigen menschenrechtlichen sowie umwelt- und korruptions-bezogenen Probleme in textilen Lieferketten eine gemeinsame sektorweite Antwort erfordern.

Das Textilbündnis setzt sich aus Mitgliedern der Wirtschaft (72 Unternehmen und 15 Verbände), 17 NRO, 2 Gewerkschaften, 7 Standardorganisationen (dazu zählt z. B. das Global Organic Textile Standard [GOTS]) und der Bundesregierung zusammen. Die NRO werden aktuell unterstützt durch einen Koordinator der Zivilgesellschaft²⁵. Jede dieser Akteur*innengruppen ist im Steuerungskreis, dem Entscheidungsgremium des Bündnisses, vertreten, das nach Konsens entscheidet. Die Bundesregierung ist dort über das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), das Bundesumweltministerium (BMUV) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vertreten. Ein von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH getragenes und vom BMZ finanziertes Bündnissekretariat unterstützt die Arbeit des Bündnisses. Die Mitglieder tauschen sich in vom Steuerungskreis festgelegten Arbeits- und Expert*innengruppen zu den Themen des Bündnisses aus und vereinbaren die weitere Vorgehensweise.

Das Bündnis hat sich eine soziale, ökologische und korruptionsfreie Textil- und Bekleidungsbranche zum Ziel gesetzt. Seine Mitglieder streben individuell und gemeinsam soziale und ökologische Verbesserungen entlang des gesamten Lebenszyklus textiler Produkte an – von der Rohstoffproduktion bis zur Entsorgung. Hierfür hat sich das Textilbündnis an den Übereinkommen der International Labour Organization (ILO) orientierte soziale Bündnisziele sowie an anerkannte internationale Standards angelehnte ökologische Bündnisziele gesetzt. Wesentlicher Orientierungspunkt sind die UNLP. Seit Durchführung des sogenannten OECD-Alignment-Prozesses²⁶ und der auf Grundlage dieses Prozesses vorgenommenen Anpassungen der Bündnisarbeit spielen die Empfehlungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zur Umsetzung unternehmerischer Sorgfaltspflichten in der Bekleidungs- und Schuhbranche eine zentrale handlungsleitende Rolle.

Mit Beitritt zum Bündnis verpflichten sich die Mitglieder zu einer regelmäßigen Berichterstattung darüber, wie sie sich individuell darum bemühen, die Bündnisziele zu erreichen. Unternehmensmitglieder berichten hierfür inzwischen über einen strukturierten Prozess mit Elementen aus Überprüfung und Beratung öffentlich dazu, wie sie ihre unternehmerischen Sorgfaltspflichten umsetzen. Sie geben an, welche Risiken sie in ihrer Lieferkette vorfinden und wie sie diese adressieren. Konkret geht es dabei um elf sogenannte Sektorrisiken, die von der OECD anerkannt sind.

Neben der individuellen Verantwortung setzt das Bündnis aber auch auf gemeinsames Engagement. Dies geschieht durch sogenannte Bündnisinitiativen, die als zeitlich begrenzte Projekte, in der Regel mit einer Umsetzungs Komponente vor Ort, besondere Themen adressieren. Die Teilnahme an diesen Bündnisinitiativen ist für die Mitglieder freiwillig. Aktuell bestehen Bündnisinitiativen zu den Themen existenzsichernde Löhne, Chemikalien im Abwasser und Verbesserung von Arbeitsbedingungen in Spinnereien in Tamil Nadu. Das Bündnis kooperiert mit anderen MSI und internationalen Akteur*innen im

²⁴ Im Bündnis für nachhaltige Textilien werden aktuell weitreichende Änderungen der Struktur und Arbeitsweise diskutiert. Das Papier stellt die zum bis April 2022 geltenden Regeln und Arbeitsweisen dar.

²⁵ Angesiedelt bei FEMNET e.V. und projektbasiert finanziert durch das BMZ.

²⁶ OECD (2020): The Alignment of Industry and Multi-Stakeholder Programmes with the OECD Garment and Footwear Guidance: Assessment of the German Partnership for Sustainable Textiles

Textilsektor, um eine bessere Breitenwirkung im Sektor zu erzeugen. Beispielsweise besteht eine strategische Kooperation mit der *Fair Wear Foundation*, über die unter anderem interessierten Mitgliedsunternehmen ermöglicht wurde, in bestimmten Produktionsländern den Beschwerdemechanismus der *Fair Wear Foundation* zu nutzen, ohne *Fair-Wear*-Mitglied zu werden.

Kurzbewertung

Das *Bündnis für nachhaltige Textilien* steht bei der Einbeziehung von Rechteinhaber*innen noch relativ am Anfang. Positive Beispiele für eine starke mitbestimmende Rolle der Vertreter*innen von Rechteinhaber*innen gibt es aktuell vor allem bei einzelnen Bündnisinitiativen, also freiwilligen Projekten mit einer Umsetzungskomponente in den Produktionsländern. Hervorzuheben ist hier insbesondere die *Bündnisinitiative Tamil Nadu*, bei der die lokale Umsetzungsorganisation SAVE (Social Awareness and Voluntary Education)²⁷ wesentlich die Projektkomponenten mitbestimmt. Es handelt sich dabei um eine regelmäßige Konsultation durch wiederkehrende, institutionalisierte Austauschformate. Die Bündnisinitiative entstand aufgrund der bestehenden Arbeit von SAVE vor Ort und der Lobbyarbeit einer Nord-NRO im Bündnis. Ziel der Bündnisinitiative ist die Stärkung des sozialen Dialogs auf Fabrikebene sowie zwischen wesentlichen Akteur*innen der lokalen Textilindustrie.

In anderen Bündnisinitiativen gibt es ebenfalls Ansätze zur Einbeziehung von Rechteinhaber*innen, allerdings in schwächerer Form. In dem im September 2021 gestarteten Bündnisinitiativenmodul *Living Wage Lab* verpflichteten sich beigetretene Unternehmen etwa dazu, sich mit lokalen Gewerkschaften oder NRO zu lokalen Lohnproblematiken auszutauschen. Ziel des Labs ist es, dass Unternehmen eine Strategie zu Lohnerhöhungen entwickeln und bei ausgewählten Zulieferern austesten. Offen bleibt hierbei noch, ob daraus ein fortlaufender Dialog wird. In einer weiteren Bündnisinitiative zur Öffnung des Beschwerdemechanismus der *Fair Wear Foundation* für Bündnismitglieder in einzelnen Produktionsländern können lokale NRO, die mit dem Mechanismus vertraut sind, voraussichtlich an Diskussionsrunden zu möglichen Lessons Learnt aus der Bündnisinitiative teilnehmen. Bei diesen Beispielen handelt es sich hauptsächlich um direkte punktuelle Konsultationen im Rahmen von Pilotprojekten (den Bündnisinitiativen).

Auf der übergeordneten Ebene des *Bündnis für nachhaltige Textilien* werden Vertreter*innen von Rechteinhaber*innen ebenfalls nur punktuell konsultiert. Typischerweise erfolgt dies über Beiträge in Webinaren oder Workshops, oft vermittelt über die Kontakte und Netzwerke der im Bündnis vertretenen Nord-NRO, teilweise auch über bestehende Netzwerke der GIZ, die auch das Bündnissekretariat stellt. Eine weitergehende Zusammenarbeit ist daraus nur in Einzelfällen entstanden. So unterstützte die Menschenrechts-NRO *Cividep India* im Nachgang eines Workshops die Erstellung eines Informationspapiers zu menschenrechtlichen Risiken, die sich aus einer indischen Reform des Arbeitsrechts ergeben, und erhielt in diesem Papier auch die Gelegenheit zur Darstellung der eigenen Position. Diese Informationspapiere sollen Unternehmensmitglieder bei der Wahrnehmung ihrer Sorgfaltspflichten unterstützen.

Im Bündnis kann darüber hinaus ein punktueller Austausch mit Vertreter*innen von Rechteinhaber*innen über Beschwerdefälle entstehen. Das Bündnis hat zwar keinen formellen Beschwerdemechanismus. Das Bündnissekretariat nimmt aber Beschwerden, die Unternehmensmitglieder bzw. ihre Zulieferer betreffen, entgegen, und leitet sie an das betreffende Unternehmen und den Steuerungskreis des Bündnisses weiter. Bisher machen nur Süd-NRO, die über Kooperationen mit Nord-NRO von dieser Möglichkeit erfahren haben, von dieser Form der Beschwerdeeinreichung Gebrauch. Da es sich nicht um einen formalen Beschwerdemechanismus handelt, kommuniziert das Bündnis nicht selbst offensiv zu diesem Verfahren. Nach zusätzlicher Intervention von Nord-NRO im Bündnis kam es bei einem der eingereichten Fälle zu einer Lösung des Beschwerdefalles und einem deutlich verbesserten Dialog zwischen dem Zulieferer des Unternehmensmitglieds und der betroffenen Gewerkschaft. Dabei hatte eine kambodschanische Süd-NRO, die lokale Gewerkschaften in Streitfällen mit Arbeitgeber*innen juristisch und strategisch beratend unterstützt, in expliziter Vertretung für eine Gewerkschaft eine Beschwerde an das *Bündnis für nachhaltige Textilien* herangetragen. In Zukunft will das Bündnissekretariat bei eingehenden Beschwerden auch den direkten Austausch zwischen Beschwerdeführer*innen und Mitgliedsunternehmen vermitteln.

²⁷ SAVE ist eine seit 1993 etablierte NRO in Tamil Nadu, die sich für Arbeitsrechtsthemen engagiert. SAVE unterhält unter anderem eine lokale, viel genutzte Beschwerdehotline für Arbeiter*innen und schult Vertreter*innen von Arbeiter*innen in Komitees auf Fabrikebene zu ihren Rechten.

Eine fortlaufende strukturierte Einbeziehung von Rechteinhaber*innen erfolgt allerdings nicht. Bei Diskussionen um eine Anpassung der Governance-Struktur gibt es Überlegungen, Akteur*innen aus Produktionsländern in beratender Funktion, etwa formal als beratende Mitglieder, zu berücksichtigen. Allerdings wird dabei nicht zwischen Vertreter*innen von Rechteinhaber*innen und anderen Akteur*innen aus Produktionsländern, etwa wesentlich stärker organisierten Verbänden von Herstellern, unterschieden. Auch Maßnahmen zum Ausgleich bestehender Machtasymmetrien und fehlender Ressourcen sind nicht angedacht.

Mitgliedsunternehmen sollen sich zwar bei der Umsetzung von Sorgfaltspflichten an den sektorspezifischen Empfehlungen der OECD orientieren, die eine fortlaufende konstruktive Einbindung von Rechteinhaber*innen bzw. ihren Vertreter*innen vorsehen. In der verbindlichen Bündnisberichterstattung zur Umsetzung von Sorgfaltspflichten, dem sogenannten Review-Prozess, müssen Unternehmen allerdings bisher nur in einer offenen Frage zur Methodik ihrer Risikoanalyse benennen, wie die Perspektive von Rechteinhaber*innen, Expert*innen und anderen Stakeholder*innen berücksichtigt wurde. Die Berichte aus dem Jahr 2021 zeigen, dass hier bei vielen Mitgliedsunternehmen noch keine systematische, fortlaufende und konstruktive Einbindung von Rechteinhaber*innen erfolgt.²⁸

Forum Nachhaltiger Kakao

Steckbrief

Das *Forum Nachhaltiger Kakao* wurde im Juni 2012 gegründet und ist seit April 2014 ein eingetragener Verein. Berichte über Menschenrechtsverletzungen wie Kinderarbeit, ein hohes Armutsrisiko unter Kakaobäuer*innen und zunehmende Entwaldung durch den Kakaoanbau gaben 2012 den Anstoß dazu, dass sich neben der Bundesregierung, vertreten durch das BMZ und das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), die deutsche Süßwarenindustrie, der deutsche Lebensmittelhandel und die Zivilgesellschaft im *Forum Nachhaltiger Kakao* zusammengeschlossen haben. Aktuell kommen im Forum fast 80 Mitglieder aus insgesamt vier Mitgliedsgruppen zusammen.

Die Mitglieder des *Forum Nachhaltiger Kakao* wollen:

- die Lebensumstände der Kakaobäuer*innen sowie ihrer Familien verbessern und zu einem gesicherten Lebensunterhalt beitragen,
- die natürlichen Ressourcen und die Biodiversität in den Anbauländern schonen und erhalten,
- den Anbau und die Vermarktung nachhaltig erzeugten Kakaos erhöhen.

Im Jahr 2019 verabschiedeten die Mitglieder des *Forum Nachhaltiger Kakao* einen klar gefassten Handlungsrahmen für einen nachhaltigen Kakaosektor. Dieser besteht aus insgesamt zwölf Einzelzielen, basierend auf einer ganzheitlichen Nachhaltigkeitsdefinition, die das gemeinsame Nachhaltigkeitsverständnis verankert, den systemischen Ansatz für mehr Nachhaltigkeit im Kakaoforum widerspiegelt und um entsprechende Handlungsempfehlungen an die Mitgliedsgruppen ergänzt.

Die jährlich stattfindende Mitgliederversammlung ist das höchste Entscheidungsgremium des Vereins. In mehreren thematischen Arbeitsgruppen tauschen sich die Mitglieder über die Herausforderungen im Kakaosektor aus, entwickeln gemeinsam Strategien und erarbeiten Empfehlungen für den Vorstand zu Richtungsentscheidungen für das *Forum Nachhaltiger Kakao*. Der Vorstand setzt sich aus jeweils zwei Vertreter*innen jeder Mitgliedsgruppe zusammen, die von der Mitgliederversammlung gewählt werden. Die Koordination des *Forum Nachhaltiger Kakao* erfolgt durch eine bei der GIZ angesiedelte Geschäftsstelle.

Über die Hälfte der Nettoimporte von Rohkakao nach Deutschland stammen aus dem westafrikanischen Land Côte d'Ivoire. Das *Forum Nachhaltiger Kakao* hat daher seit seiner Gründung insbesondere zur ivoirischen Regierung enge Kontakte aufgebaut. In enger Zusammenarbeit mit der ivoirischen Regierung wird seit 2015 das gemeinsame Projekt

²⁸ Siehe Bündnis für nachhaltige Textilien (2022): Review-Berichte

„PRO-PLANTEURS“ umgesetzt, bei dem in fünf Regionen im Süden und Osten der Côte d'Ivoire Kooperativen und ihre Mitglieder professionalisiert und bei der Diversifizierung unterstützt werden. Außerdem wird eine ausgewogene Ernährung der kakaoproduzierenden Haushalte angestrebt. Über das Projekt werden ca. 30.000 Haushalte erreicht, mit dem Ziel, die Einkommen der Kleinbäuer*innen und ihrer Familien hin zu einem existenzsichernden Einkommen zu steigern. Das *Forum Nachhaltiger Kakao* dokumentiert in Studien und Hintergrundpapieren die Lernerfahrungen aus der Projektumsetzung und unterstützt vor Ort den Erfahrungsaustausch. So findet jährlich ein Austausch- und Vernetzungstag für Vertreter*innen der beteiligten Kooperativen statt.

Kurzbewertung

Entsprechend der Zielsetzung des *Forum Nachhaltiger Kakao* gelten Kakaobäuer*innen und deren Familien als Rechteinhaber*innen. Kakao wird in über 14 Ländern angebaut und Schätzungen gehen davon aus, dass über fünf Millionen Kleinbäuer*innenhaushalte im Kakaoanbau tätig sind. Die effektive Einbeziehung von Rechteinhaber*innen und deren Vertreter*innen aus allen Kakaoanbauländern, die in den Lieferketten der Mitglieder des *Forum Nachhaltiger Kakao* integriert sind, ist für eine MSI aufgrund der Vielzahl von Ländern nicht möglich. Für das *Forum Nachhaltiger Kakao* bietet es sich daher an, sich auf das Hauptanbauland Côte d'Ivoire zu fokussieren.

In der Gründungsphase des *Forum Nachhaltiger Kakao* wurde die aktive und mitbestimmende Einbindung von Rechteinhaber*innen und/oder ihren Interessenvertreter*innen in der Governance-Struktur durch die Satzung des Vereins ausgeschlossen. Laut Satzung können Kakaoerzeuger, die Regierungen der Kakaoerzeugerländer, für den Kakaoanbau relevante Organisationen aus den Erzeugerländern, weitere im Kakaobereich tätige Organisationen sowie die Internationale Kakao-Organisation (ICCO) lediglich einen Gast- und Beraterstatus erhalten.

Das *Forum Nachhaltiger Kakao* hat es in seinen ersten zehn Jahren teilweise verpasst, Rechteinhaber*innen angemessen einzubeziehen. Insbesondere bei der inhaltlich-strategischen Ausrichtung des Forums²⁹, etwa bei der Überarbeitung der Ziele und der Entwicklung von Handlungsempfehlungen für die Mitglieder, wurden Rechteinhaber*innen und/oder Vertreter*innen der Kooperativen nicht direkt und systematisch durch das *Forum Nachhaltiger Kakao* konsultiert. Lediglich über die Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Mitglieder (NRO und standardsetzende Organisationen) und deren Netzwerke zu lokalen NRO und Kooperativen sind Erfahrungen und Positionen von Rechteinhaber*innen indirekt in den Dialogprozess in Deutschland eingeflossen.

Dabei bietet das Projekt „Pro Planteurs“ eine große Chance, Rechteinhaber*innen aus verschiedenen Regionen der Côte d'Ivoire in den Dialogprozess direkt mit einzubeziehen. Doch bislang gibt es keine etablierten Strukturen und Verfahren, um Erfahrungen, Empfehlungen und Positionen der Kooperativen, die über „Pro Planteurs“ erreicht werden, in die Dialogprozesse in Deutschland einfließen zu lassen. Anknüpfungspunkte für eine Einbindung von Rechteinhaber*innen und deren Interessensvertretungen bieten auch die zivilgesellschaftlichen Kakaoplattformen, sowohl in Ghana (Ghana Civil Society Cocoa Plattform) als auch in der Côte d'Ivoire (La Société Civile Ivoirienne Cacao), zu denen die zivilgesellschaftlichen Akteure im *Forum Nachhaltiger Kakao* bereits enge Kontakte haben.

Das *Forum Nachhaltiger Kakao* hat bei einer Strategiesitzung im September 2021 festgehalten, dass der Einbezug von lokalen Akteur*innen in den Dialogprozess zukünftig verbessert werden müsse. Das gelte auch für die Rechteinhaber*innen. In einem ersten Schritt wurde vereinbart, dass virtuelle Veranstaltungen simultan auf Französisch und Englisch übersetzt werden. Ab 2022 wird das deutsche Kakaoforum außerdem gemeinsam mit ähnlichen MSI in den Niederlanden, der Schweiz und Belgien weitere thematische Arbeitsgruppen zu Kakao aufsetzen. Es ist vorgesehen, dass Vertreter*innen von Kooperativen und/oder lokalen NRO aus Ghana und der Côte d'Ivoire aktiv in diesen Arbeitsgruppen mitarbeiten können.

Eine grundsätzliche Debatte darüber, welche Rolle die Mitglieder des *Forum Nachhaltiger Kakao* Rechteinhaber*innen im weiteren Dialogprozess zuschreiben, wie Rechteinhaber*innen und deren Interessensvertretungen identifiziert werden und welche Strukturen und Verfahren für eine wirkungsvolle Partizipation angepasst werden müssen, hat bislang nicht stattgefunden. Insbesondere im Hinblick auf die Arbeitsgruppe Menschenrechte, bei der es unter anderem um die konkrete Ausgestaltung von Sorgfaltspflichten gehen soll, ist eine Klärung hierzu ein wichtiger nächster Schritt. Dabei sollte auch

²⁹ Verwiesen sei hier unter anderem auf die Diskussionen in der Arbeitsgruppe Nachhaltigkeit und deren Unterarbeitsgruppen sowie die Arbeitsgruppe Menschenrechte im Zeitraum 2017-2021.

eine Analyse erfolgen, welche Rechteinhaber*innen neben den Kakaobäuer*innen und deren Familien noch von Menschenrechtsverletzungen im Anbau betroffen sind und ob der Fokus beispielsweise auch auf Pächter*innen und angestellte Arbeiter*innen auf den Kakaofarmen ausgeweitet werden muss.

PANAO

Steckbrief

Die Partnerschaft für nachhaltigen Orangensaft (PANAO) ist eine von der Zivilgesellschaft initiierte und im Dezember 2020 gegründete Multi-Akteurs-Partnerschaft aus Unternehmen, Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und der öffentlichen Hand. Sie verfolgt das Ziel, die Lebens- und Arbeitsbedingungen für die Arbeiter*innen sowie die Produzent*innen in der in Brasilien beginnenden Orangensafllieferkette zu verbessern und langfristig den Anteil an nachhaltigem Orangensaft im deutschen Markt zu erhöhen. Ein zentrales Ziel ist, dass die Arbeiter*innen und Produzent*innen mit ihrer Arbeit Löhne bzw. Einkommen erzielen können, die für sie und ihre Familien existenzsichernd sind.

Aktuell kommen in Deutschland zehn Mitglieder in der Partnerschaft zusammen – die CIR, das BMZ, Beckers Bester, Kaufland, die REWE Group, das Internationale Bildungswerk e.V. (TiE), Fairtrade Deutschland, die Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), das Sustainable Agriculture Network (SAN) und die Rainforest Alliance. Die unterzeichnende Organisation verpflichtet sich, aktiv und umsetzungsorientiert die im Dokument „Grundlagen der Zusammenarbeit“ und in der Roadmap der Partnerschaft dargestellten Ziele zu verfolgen. Diese Dokumente werden auf der PANAO-Website in Deutsch und Portugiesisch zur Verfügung gestellt.³⁰ Die Koordination der PANAO erfolgt durch zwei bei der GIZ angesiedelte Geschäftsstellen, eine in Deutschland und eine in Brasilien.

In der PANAO arbeiten die Mitglieder gemeinsam auf Orangensafllieferketten hin, in denen

- alle Akteure entlang der Wertschöpfungskette so wirtschaften und handeln, dass die Einhaltung von Arbeits- und Menschenrechten sowie menschenwürdige Arbeitsbedingungen gewährleistet sind,
- den Arbeiter*innen ein existenzsichernder Lohn und den Produzent*innen ein existenzsicherndes Einkommen ermöglicht wird,
- die natürlichen Ressourcen geschont und erhalten bleiben,
- der Anbau und die Vermarktung nachhaltig erzeugten Orangensafts die Norm ist.

Zur Zielerreichung wird die Arbeit im Rahmen der PANAO in zwei Phasen untergliedert:

In Phase 1 wird ein gemeinsames Verständnis zwischen den Partner*innen entwickelt: Warum ist es relevant, die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Lieferkette zu verbessern und damit auch die Löhne und Einkommen zu erhöhen? Und welche Herausforderungen sind damit verknüpft? Für die Arbeit mit lohnabhängig Beschäftigten ist es dabei besonders wichtig, die Zusammenhänge zwischen Löhnen, Arbeitsbedingungen, bestehenden oder fehlenden Kollektivverträgen und industriellen Beziehungen zu verstehen. Für die Arbeit mit Kleinbäuer*innenbetrieben und Kooperativen³¹ sind insbesondere Themen wie Produktivität und Marktzugang mitzudenken. Für die unterschiedlichen Szenarien werden Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen einschließlich der Erhöhung der Löhne und Einkommen entwickelt und in verschiedenen Pilotprojekten in Brasilien getestet. Bereits existierende Maßnahmen von Akteur*innen in Brasilien werden aufgenommen und gestärkt.

³⁰ Siehe: <https://panao.org/downloads/>.

³¹ Kooperativen sind in diesem Fall definiert als Zusammenschluss von Kleinbäuer*innen oder Betrieben der kleinbäuerlichen Familienlandwirtschaft (ausführliche Definition der Begriffe im brasilianischen Gesetz N.11.326 und Dekret N.9.064).

In Phase 2 wird eine Skalierung der in Phase 1 pilotierten Ansätze angestrebt, um die Arbeitsbedingungen in der Lieferkette flächendeckend zu verbessern und den Anteil nachhaltigen Orangensafts auf dem (deutschen) Markt zu erhöhen. In Deutschland stellt der Steuerungskreis (SK) das zentrale Entscheidungsgremium der Partnerschaft dar. Neben dem SK bestehen zwei Arbeitsgruppen zu den Themen Projektentwicklung und Kommunikation.

Kurzbewertung

Entsprechend der Zielsetzung der PANAO gelten Landarbeiter*innen auf Orangenplantagen, Arbeiter*innen der Orangensaftindustrie und Kleinbäuer*innen, die Orangen anbauen, sowie deren Familien als Rechteinhaber*innen.

In Brasilien waren bereits vor Gründung der PANAO von 2017 bis 2019 Vertreter*innen verschiedener Organisationen aus Zivilgesellschaft, Gewerkschaften, Forschungsinstituten und Produzent*innenverbänden, Kleinbäuer*innen und Zertifizierungsinstitute über die Arbeit der CIR involviert, um die Themen und mögliche Umsetzungsmaßnahmen der Partnerschaft vor Ort zu diskutieren. Weitere Formalisierungen sowie die Etablierung einer Kommunikations- und Dialogstruktur werden in der neuen Projektstruktur über die GIZ seit Gründung der MSI im Jahr 2020 umgesetzt.

Die lokalen Akteur*innen werden bisher als Partner*innen angesehen und haben daher keine Entscheidungsbefugnisse in der PANAO. Wichtige Themen werden mit den involvierten brasilianischen Akteur*innen durch die GIZ-Geschäftsstelle mithilfe von Konsultationen ausgearbeitet und abgestimmt. Die letzte Entscheidung liegt aber derzeit noch beim deutschen Steuerungskreis der Partnerschaft. Seit November 2021 beschäftigen sich Vertreter*innen von Rechteinhaber*innen in Brasilien mit dem Thema der Governance in der PANAO. Sie wollen die Rolle der brasilianischen Akteur*innen in den Entwicklungs- und Entscheidungsstrukturen der Partnerschaft definieren und ihre Einbeziehung verbessern. Der neu gebildete brasilianische Steuerungskreis setzt sich zusammen aus: 1 Sitz für große Produzenten und Saftindustrie, 1 Sitz für mittlere Produzenten und Saftindustrie, 1 Sitz für Kleinbäuer*innen und Kooperativen, 3 Sitze für die Gewerkschaften der Arbeiter*innen der Saftindustrie und Landarbeiter*innen, 1 Sitz für die Zivilgesellschaft und 1 Sitz für die öffentliche Hand. Damit werden Rechteinhaber*innen jedoch weiterhin nicht angemessen an den Entscheidungen der Partnerschaft beteiligt, da die Entscheidungsstruktur der deutsche Steuerungskreis bleibt.

Idealerweise sollten sowohl die Positionen und Diskussionsergebnisse der PANAO-Mitglieder in Deutschland als auch der beteiligten brasilianischen Partnerorganisationen gegenseitig laufend evaluiert und kommentiert werden. Dieser Prozess befindet sich jedoch noch im Anfangsstadium.

Erfahrungen und Positionen von brasilianischen Rechteinhaber*innen fließen zurzeit indirekt durch PANAO-Mitgliedsorganisationen in den Dialogprozess in Deutschland ein, indem die MSI-Mitglieder über lokale Projekte mit Organisationen der brasilianischen Partnergruppe von PANAO im Kontakt stehen. Die Koordinationsstelle der GIZ stellt den PANAO-Mitgliedern die Ergebnisse der Diskussionen in Brasilien in den regelmäßigen Treffen der PANAO in Deutschland vor.

NAP-Branchendialog Automobil

Steckbrief

Im Rahmen der Umsetzung des NAP führt das BMAS Branchendialoge durch. Der *NAP-Branchendialog Automobil* ist als erster Dialog dieser Art 2020 gestartet und verfolgt das Ziel, ein gemeinsames Verständnis zu branchenspezifischen menschenrechtlichen Risiken entlang der globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten der Automobilindustrie zu entwickeln. Neben der Erarbeitung und Verbreitung von Handlungsanleitungen zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten werden gemeinsame Pilotprojekte konzipiert, um die Wirksamkeit gemeinsamer Maßnahmen menschenrechtlicher Sorgfalt in ausgewählten Vorhaben zu erproben. Damit verfolgt der Branchendialog einerseits einen globalen Ansatz, indem die gesamte Wertschöpfungskette der Automobilindustrie adressiert wird, andererseits werden Pilotprojekte regional erprobt. Konkret wird dabei an der Erarbeitung eines unternehmensübergreifenden Beschwerdemechanismus in Mexiko gearbeitet, Qualitäts- und Handlungsempfehlungen für den verantwortungsvollen Abbau von Lithium formuliert

und zukünftig umgesetzt sowie die Rolle von Rohstoffstandards im Instrumentarium menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten kritisch beleuchtet. Die erste Phase des Branchendialogs, welche der Konzeption der Handlungsanleitungen und der Pilotprojekte diente, ist voraussichtlich bis Juni 2022 abgeschlossen. In einer zweiten Phase sollen dann die Handlungsanleitungen individuell durch Unternehmen sowie die Pilotprojekte gemeinsam durch alle Stakeholder*innen umgesetzt werden und Umsetzungs Herausforderungen diskutiert werden.

Das BMAS legt den formalen Rahmen für den Prozess des Branchendialogs fest. Der Mitgliederkreis entscheidet über die inhaltlichen Vorschläge und Maßnahmenentwürfe der Arbeitsgruppen. Am Branchendialog sind 22 Unternehmen beteiligt, die Verbände Gesamtmetall und VDA sowie Gewerkschaften, das Deutsche Institut für Menschenrechte und fünf zivilgesellschaftliche Organisationen, unterstützt durch eine NRO-Koordinierungsstelle³². Die Koordination des *NAP-Branchendialog Automobil* erfolgt durch eine bei der GIZ angesiedelte Geschäftsstelle. Bislang wird der Dialog durch das BMAS finanziert. Mit Beginn der zweiten Phase des Dialogs im Sommer 2022 sollen sich die beteiligten Unternehmen jedoch an der Finanzierung der Pilotprojekte beteiligen und sie langfristig übernehmen.

Kurzbewertung

Durch den *NAP-Branchendialog Automobil* adressierte Rechteinhaber*innen sind Arbeiter*innen in Einheiten/Standorten von Automobilherstellern und Automobilzulieferern sowie umliegende Gemeinden, die von (potenziellen) negativen menschenrechtlichen Auswirkungen durch die Produktionsstätten der Unternehmen und ihrer vorgelagerten Wertschöpfungskette betroffen sind.

Im Rahmen der ersten Phase des *NAP-Branchendialog Automobil* wurde ein Fokus auf die Erarbeitung von Handlungsanleitungen zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten gemäß der UNLP gelegt. Im Rahmen dessen wurde auch gemeinsam diskutiert, wie Unternehmen bei ihren individuellen Sorgfaltsmaßnahmen Rechteinhaber*innen wirksam einbeziehen können. Auf übergeordneter Ebene des Branchendialogs sollen laut dessen Arbeitsgrundlage die beteiligten Nord-NRO die Perspektive und Positionen von Rechteinhaber*innen einbringen. Zusätzlich können Rechteinhaber*innen anlassbezogen hinzugezogen werden. Es fehlt aber bislang ein grundlegendes Verständnis und Bekenntnis, dass Rechteinhaber*innen nicht nur potenziell Begünstigte der entwickelten individuellen und kollektiven Sorgfaltsmaßnahmen sind, sondern eine relevante Akteur*innengruppe darstellen, die auch direkt in den Dialog einbezogen und deren Feedback ernsthaft berücksichtigt werden sollte. Auch wenn die Arbeit der Nord-NRO im Branchendialog durch eine NRO-Koordinierungsstelle unterstützt wird, kann dies nicht die direkte Einbeziehung von Rechteinhaber*innen ersetzen.

In der Konzeption der Pilotprojekte zum Aufbau eines UBM in Mexiko und Entwicklung von Qualitäts- und Handlungsempfehlungen für den Abbau von Lithium gab es in Art und Umfang der Einbindung von Rechteinhaber*innen bzw. ihrer Vertretungen wesentliche Unterschiede. In der Projektgruppe zu Lithium wurden einzelne NRO aus Chile punktuell zu einem Input in der AG eingeladen. Im Rahmen der Erarbeitung der eigentlichen Qualitäts- und Handlungsempfehlungen gab es jedoch nur eine einmalige Einbeziehung bei der Finalisierung von Dokumenten, wobei eingegangene Kommentare nur unzureichend in der Überarbeitung berücksichtigt wurden. Dabei ist zu beachten, dass viele lokale zivilgesellschaftliche Akteur*innen als (indirekte) Vertreter*innen von Rechteinhaber*innen dem Abbau von Lithium grundsätzlich sehr kritisch gegenüberstehen und daher wenig bis kein Interesse an einer Konsultation haben, welche den Abbau von Lithium als solches legitimiert. Für die zweite Phase des Branchendialogs ist angedacht, nochmal in einen vertieften Austausch mit Rechteinhaber*innen zu gehen, um deren Positionen ernsthaft in der Überarbeitung der Qualitäts- und Handlungsempfehlungen zu berücksichtigen, sofern gewünscht.

Im Zuge der Entwicklung des UBM hat sich dagegen ein unregelmäßiger Einbeziehungsprozess mit Vertreter*innen von Rechteinhaber*innen in Mexiko und national tätigen NRO in Form einer Feedbackgruppe etabliert. Dieser Austausch findet fast ausschließlich in einem vertraulichen Rahmen mit den am Branchendialog beteiligten Nord-NRO statt. Die Organisationen hatten die Gelegenheit, die ins Spanische übersetzten Bausteine des UBM zu kommentieren und punktuell Inputs in die Sitzungen der AG einzubringen. Die eingebrachten Kommentierungen haben sich an vielen Punkten in dem finalen Konzept des UBM niedergeschlagen. Die Auswahl der lokalen Akteur*innen für diese Feedbackgruppe erfolgte durch die an der MSI beteiligten Nord-NRO über zivilgesellschaftliche Netzwerke. Nach einer Anlaufphase von einem Jahr

³² Angesiedelt bei Germanwatch e.V. und projektbasiert finanziert durch das BMAS.

beteiligen sich fünf mexikanische NRO, die vor allem national tätig sind, regelmäßig an dem Austausch. Diese Akteur*innen stehen teilweise auch auf lokaler Ebene im Austausch mit Gruppen, die von negativen Auswirkungen der deutschen Automobilindustrie in Mexiko (potenziell) betroffen sind. Durch den selektiven Auswahlprozess kann jedoch nicht gewährleistet werden, dass alle relevanten (potenziell) betroffenen Gruppen und insbesondere marginalisierte Gruppen, die nicht in internationale Netzwerke eingebunden sind, im Prozess tatsächlich vertreten und repräsentiert sind. Daher soll im weiteren Verlauf ein detailliertes Akteur*innenmapping durchgeführt werden, um diese Lücken zu schließen und noch gezielter lokale Rechteinhaber*innen bzw. deren Vertreter*innen ansprechen und einbeziehen zu können.

Nach einem Jahr der Einbindung fand ein Workshop zwischen den konsultierten mexikanischen NRO, deutschen NRO und der GIZ statt, indem der bisherige Einbindungsprozess evaluiert wurde und Vorschläge zur weiteren Ausgestaltung der Einbindung im UBM-Prozess gemacht wurden. Dabei wurden u. a. sich stetig verändernde Zeitpläne, die ungewisse Finanzierungslage sowie Schwierigkeiten, sich in fachliche Debatten über Sorgfaltspflichten einzubringen bzw. diese Debatten mit den Betroffenenengruppen zu spiegeln, als Hürden für eine (intensivere) Beteiligung der mexikanischen Zivilgesellschaft identifiziert. Weiterhin bestehen grundsätzliche Bedenken bei der engeren Zusammenarbeit mit Unternehmen, insbesondere – aber nicht nur – in Bezug auf Finanzierungsfragen.

Es ist vorgesehen, dass für die noch zu verstetigende Einbindung mexikanischer Akteur*innen, u. a. in die Gremien des UBM, finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus hat der bisherige Einbeziehungsprozess gezeigt, dass neben dem Austausch mit allen MSI-Akteur*innen zusätzlich zivilgesellschaftliche interne Austauschtreffen, ohne die Beteiligung von staatlichen oder privatwirtschaftlichen Akteur*innen, wichtig für die Positionsfindung und Vertrauensbildung sind. Dieser interne zivilgesellschaftliche Austausch soll zukünftig intensiviert werden, indem ein Vor-Ort-Workshop zwischen deutscher und mexikanischer Zivilgesellschaft durchgeführt wird. Zusätzlich wird auf Initiative der Nord-NRO eine lokale Person in Mexiko zur Unterstützung der Umsetzungsplanung und der Einbindung der Perspektive der lokalen Zivilgesellschaft und Rechteinhaber*innen über die Geschäftsstelle beauftragt (zunächst befristet bis Ende 2022).

Insgesamt zeigt sich damit ein sehr gemischtes Bild für die Einbeziehung von Rechteinhaber*innen im *NAP-Branchendialog Automobil*. Während es auf übergeordneter Ebene nur vereinzelte Inputs von Rechteinhaber*innen zu spezifischen Problemstellungen gab, zeigt sich in den verschiedenen Pilotgruppen eine starke Varianz in der Kontinuität und vor allem der Ernsthaftigkeit der Einbeziehung von Rechteinhaber*innen. Der Grad der Ernsthaftigkeit ist dabei vor allem aufgrund des Einsatzes der Nord-NRO für eine ausgewogene Einbeziehung von Rechteinhaber*innen mit der Zeit gestiegen.