
Zur erfolgreichen Etablierung von effektiven Multi-Stakeholder Initiativen

Dr. Julia Grimm | Prof. Dr. Philipp Schreck

ZUSAMMENFASSUNG

- Individuelle, unternehmensinterne CSR-Maßnahmen sind nicht ausreichend, um Menschenrechtsverletzungen in globalen Wertschöpfungsketten zu verhindern.
- Durch Multi-Stakeholder Initiativen kann ein "level playing field" geschaffen und kollektiv auf systemische Probleme reagiert werden.
- Bei der Etablierung von Multi-Stakeholder Initiativen spielen vier Faktoren eine zentrale Rolle: 1) Einbezug von finanziellen und 2) sozialen Anreizmechanismen, 3) die Entwicklung gemeinsamer, lösungsorientierter Frames unter den Beteiligten sowie 4) die Stabilisierung dieser Frames während des gesamten Prozesses.

WZGE-Forschungsprojekt zum deutschen Bündnis für nachhaltige Textilien

Vergangenen April jährte sich der Einsturz des Industriegebäudes *Rana Plaza* zum sechsten Mal: Am 24. April 2013 stürzte der achtgeschossige Komplex im bangalischen Vorort Sabhar ein und begrub mehr als 1.100 Menschen unter sich. Die meisten von ihnen waren als NäherInnen in Textilfabriken in dem Gebäude beschäftigt.

Das Rana Plaza Unglück gehört zu den schlimmsten industriellen Katastrophen unserer Geschichte und steht exemplarisch für jene Missstände, die auch heute noch in vielen Branchen gängige Praxis sind: minderwertige Gebäudesicherheit, menschenunwürdige Arbeitsbedingungen, Verstöße gegen die Gewerkschaftsfreiheit, und vieles mehr. Solche Menschenrechtsverletzungen kommen nicht nur in der Textilbranche vor. Auch in anderen Branchen, wie etwa der Spielzeug- oder der Kakaoindustrie, stehen insbesondere multinationale Konzerne immer wieder im Zentrum der Aufmerksamkeit. Zwar stehen sie am Ende von globalen Wertschöpfungsketten und sind nicht unmittelbar für die Missstände verantwortlich zu machen. Dennoch sehen sie sich mit der Frage konfrontiert, welche Verantwortung sie für die Sozial- und Umweltstandards ihrer Zulieferbetriebe zu übernehmen haben.

Viele westliche Markenunternehmen reagieren darauf mit individuellen Maßnahmen wie eigenen Nachhaltigkeitsprogrammen, Codes of Conduct für Zulieferbetriebe oder externen Audits. Allerdings hat das Rana Plaza Unglück gezeigt, dass die CSR-Maßnahmen einzelner Unternehmen an ihre Grenzen stoßen. Die westlichen Unternehmen, für die in Rana Plaza produziert wurde – darunter bekannte Marken wie Primark, Benetton und Inditex – hatten das Thema Sozialstandards schon lange vor 2013 auf der Agenda. Aber angesichts der Komplexität globaler Wertschöpfungsketten waren solche *individuellen* Strategien nicht ausreichend, um die Katastrophe in Rana Plaza zu verhindern.

Eine aussichtsreichere Strategie besteht in jenen Bemühungen, das Problem niedriger Sozial- und Umweltstandards in der Textilindustrie *kollektiv* zu lösen, also im Verbund mit anderen Akteuren der Branche. In diesem Zusammenhang sind vermehrt Bemühungen um branchenweite Lösungen und so genannte Multi-Stakeholder Initiativen (MSIs) zu beobachten. Ein prominentes Beispiel hierfür stellt das deutsche Bündnis für nachhaltige Textilien dar. Dieses Bündnis wurde nach der Katastrophe von Rana Plaza von Bundesminister Dr. Gerd Müller ins Leben gerufen. Das Bündnis setzt sich zum Ziel, gemeinsam mit diversen Textilunternehmen und anderen Interessensgruppen Strategien für mehr Nachhaltigkeit in der Lieferkette zu entwickeln. Ein aktuelles Forschungsprojekt am Wittenberg Zentrum für Globale Ethik nahm das Textilbündnis genauer unter die Lupe. Anhand dieses Falls sollte geklärt werden, unter welchen Umständen freiwillige Zusammenschlüsse unter Mitwirkung von Unternehmen entstehen und wirksam sein können.

Freiwillige Selbstbindung und die Frage der Effektivität

In einem ersten Schritt ging es darum, den aktuellen Forschungsstand zu freiwilligen Zusammenschlüssen wie MSIs zu erfassen und weiterzuentwickeln. In der ökonomischen

Literatur werden solche Initiativen schon seit langem als Beispiele „kollektiver Selbstbindung“ diskutiert. Sie haben unterschiedliche Vorteile: Wenn sich mehrere Unternehmen einer Branche zusammenschließen, können nicht nur Ressourcen gebündelt und somit der kollektive Druck auf Zulieferbetriebe erhöht werden. Die Plattformen dienen darüber hinaus dem Austausch von Know-how rund um die Implementierung von Nachhaltigkeitsstandards. Sie geben zögerlichen Betrieben der Branche die Möglichkeit, von Vorreiter-Betrieben zu lernen. Dadurch kann ein sogenanntes „level playing field“ geschaffen und das Thema Nachhaltigkeit dem Wettbewerb vorgelagert werden. Wenn kollektive Selbstbindung funktioniert, kann sich kein Unternehmen mehr durch Unterschreitung gewisser Standards einen Wettbewerbsvorteil verschaffen.

Doch auch kollektive Selbstbindungen stoßen immer wieder an ihre Grenzen, etwa bei der Gründung der entsprechenden Initiativen. Hierbei können unter anderem zwei Probleme auftreten:

- (1) Entweder sind die Ziele der Initiative so ambitioniert, dass ein Großteil der Unternehmen nicht in der Lage ist, diese zu erreichen und daher einen Beitritt verweigert
- (2) oder aber die Zielsetzung der Vereinigung ist so vage, dass sich zwar ein Großteil der Unternehmen zum Beitritt verpflichtet, sich dann jedoch faktisch niemand um die konkrete Umsetzung dieser Ziele kümmert.

Nicht zuletzt wegen dieser Schwierigkeiten wird die Effektivität von kollektiven Lösungsmechanismen oftmals kritisch hinterfragt, und nur wenige existierende Vereinbarungen scheinen eine tatsächliche Wirkung zu erzielen.

Qualitativ-empirische Untersuchung des Textilbündnisses

Im zweiten Schritt unseres Forschungsprojekts standen die Entstehungsgeschichte und die Entwicklung des Textilbündnisses im Vordergrund. Während das Textilbündnis in seiner – sehr ambitionierten – ersten Version weitestgehend auf starke Ablehnung durch Industrie und Handel gestoßen ist, konnten BMZ und die weiteren beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen erst durch die Abschwächung der Initiative den Beitritt der großen, mittelständischen und kleinen Textilunternehmen erwirken. Nach einer langen Nachverhandlungsphase, im Rahmen derer sich die beteiligten Akteure der sehr unterschiedlichen Parteien näher kennenlernen konnten, wurden die abgeschwächten Ziele jedoch wieder adjustiert und das Bündnis somit auf eine Ebene gehoben, auf der das Spannungsverhältnis zwischen Marktabdeckung und Ambitionsgrad überkommen werden konnte: Knapp 50% des deutschen Marktes (gemessen am Umsatz) bekannten sich letztendlich zum Textilbündnis, trotz des wiedereingeführten ambitionierten Maßnahmenkatalogs.

Aufgrund dieser besonderen Entwicklung haben wir uns das deutsche Bündnis für nachhaltige Textilien näher angesehen und über einen Zeitraum von drei Jahren knapp 50 Gespräche mit aktuell (und ehemals) involvierten Stakeholdern geführt, hunderte Dokumente analysiert und teilnehmende Beobachtungen durchgeführt. Tabelle 1 liefert einen Überblick über die Erhebungsphasen unserer Primärdaten. Durch diese umfangreiche Studie wollten wir ein

Verständnis dafür generieren, weshalb sich konkurrierende MarktteilnehmerInnen zuerst gegen die ambitionierten Zeit- und Mengenziele sowie Monitoring- und Sanktionsmechanismen gewehrt haben, diesen später jedoch zugestimmt haben.

Phase	Zeitraum	Datenquelle
Pilot Phase I	15-11-13 bis 16-04-14	Pilot Interviews (9), Informelle Interviews, Teilnehmende Beobachtungen (1)
Pilot Phase II	17-07-19 bis 17-08-03	Pilot Interviews (5), Follow-Up Interviews (3)
Follow-Up Phase I	17-08-22 bis 17-09-15	Formelle Interviews (10), Follow-Up Interviews (1), Informelle Interviews
Follow-Up Phase II	17-09-25 bis 17-12-15	Formelle Interviews (5), Follow-Up Interviews (2), Informelle Interviews, Teilnehmende Beobachtungen (1)
Follow-Up Phase III	18-02-12 bis 18-11-16	Formelle Interviews (3), Follow-Up Interviews (7), Informelle Interviews, Teilnehmende Beobachtungen (4)

Tabelle 1: Überblick Primärdatenerhebung

Aus Perspektive unserer InterviewpartnerInnen waren insbesondere vier Faktoren für die erfolgreiche Etablierung des Bündnisses ausschlaggebend:

1) Relevanz finanzieller Anreizmechanismen

Im unmittelbaren Etablierungsprozess von freiwilligen Zusammenschlüssen kennen sich die unterschiedlichen Akteure zunächst nur aus kritischen, öffentlichen Auseinandersetzungen. Zu diesem Zeitpunkt sind v.a. instrumentelle Anreize im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse ausschlaggebend dafür, ob Unternehmen einem ambitionierten Zusammenschluss beitreten:

- *Kritische Masse*: Eine Mindestanzahl an MarktteilnehmerInnen, die eine Bereitschaft zum Beitritt signalisieren, sodass ein potentieller Wettbewerbsnachteil überwunden werden kann.
- *Reputationsdruck*: Ein starker Druck durch die allgemeine Öffentlichkeit, sodass ein Nichtbeitritt hohe Kosten verursacht.
- *Gefahr einer gesetzlichen Regelung*: Eine im Gespräch stehende gesetzliche Regelung, die im Normalfall höhere Kosten verursacht als eine freiwillige Regulierung.



Abbildung 1:
Überblick der finanziellen Anreizmechanismen

Abbildung 1 fasst weitere Faktoren zusammen, die während der Etablierung von freiwilligen MSIs mit in die unternehmerische Kosten-Nutzen-Rechnung spielen.

2) Relevanz sozialer Anreizmechanismen

Die Analyse des Textilbündnisses hat jedoch auch aufgezeigt, dass finanzielle Anreize für die Entscheidung zum Engagement in freiwilligen Zusammenschlüssen mit der Zeit an Bedeutung verlieren.

Ein Großteil der UnternehmensvertreterInnen hat die Entscheidung, die ambitionierte Version 1.0 des Textilbündnisses nicht zu unterstützen damit gerechtfertigt, dass das Fehlen finanzieller Anreize einen Beitritt zum Bündnis „unmöglich“ gemacht hatte. Interessanter Weise wurde diese Entscheidung später jedoch revidiert: Knapp drei Jahre, nachdem sowohl Zeit- und Mengenziele als auch Monitoring- und Sanktionsmechanismen aus dem Vertrag gestrichen worden waren, konnten diese nach und nach wieder eingeführt werden, ohne dass sich die finanziellen Anreize verändert hätten. Weder gab es eine Änderung der gesetzlichen Grundlage, noch ein gesteigertes Interesse durch die Öffentlichkeit oder andere Faktoren, welche die Anreizstruktur der Unternehmen grundlegend geändert hätten. Stattdessen argumentierten unsere InterviewpartnerInnen, dass eine andere Entwicklung es ihnen ermöglicht hatte, einer Wiedereinführung von Zeit- und Mengenzielen zuzustimmen: Die *Atmosphäre* bei der gemeinsamen Lösungssuche hatte sich über den Zeitraum hinweg verbessert, sodass die unterschiedlichen Parteien einen *Konsens* hinsichtlich sozialer und ökologischer Standards finden konnten und sich eine *Vertrauensbasis* entwickelt hat.

Diese Argumentation lässt darauf schließen, dass finanzielle Anreize zu Beginn eine Rolle im Entscheidungsprozess spielen – die Wichtigkeit dieser jedoch über den Zeitraum hinweg

abnimmt. Stattdessen rücken soziale Aspekte ins Bild und beeinflussen die Entscheidung, einer ambitionierten MSI beizutreten.

3) Verschiebung des Möglichkeitsspektrums

Während zu Beginn das Wahrnehmungsmuster „unmöglich“ unter den Akteuren dominierte, wurde dieses im Laufe des Prozesses durch das Wahrnehmungsmuster „möglich“ abgelöst. Die Wahrnehmung von „was ist und was ist nicht möglich“ war zu Beginn also an finanzielle, später jedoch an soziale Anreize gekoppelt. Solche dominanten Wahrnehmungsmuster werden in der Theorie als sogenannte „Frames“ gekennzeichnet.

Unsere Analyse hat aufgezeigt, dass die Verschiebung im dominanten Frame von „unmöglich“ zu „möglich“ in drei Bewegungen stattfand:

- Zunächst wurde das *Verhandlungsniveau* angepasst, d.h. die Verhandlungsstrategie, die Verhandlungsebene sowie der Verhandlungsstil wurden adaptiert. Zum Beispiel fanden die TeilnehmerInnen eine gemeinsame Sprachebene und fingen an, sich als GesprächspartnerInnen auf Augenhöhe wahrzunehmen, statt als GegenspielerInnen.
- Dann fand ein *Vereinheitlichungsprozess* statt. Sowohl auf intra- wie auch auf inter-organisationaler Ebene wurden inhaltliche Perspektiven aufeinander abgestimmt, sodass beispielsweise die Forderungen der konfrontativsten VertreterInnen der Zivilgesellschaft mehr an die Forderungen der konfrontativsten VertreterInnen der Wirtschaft angeglichen werden konnten.
- Und letztlich entstanden enge, zwischenmenschliche *Beziehungen* zwischen den verschiedenen AkteurInnen der jeweiligen Interessensgruppen, die sich kurz zuvor noch gegenseitig abgelehnt hatten.

Abbildung 2 veranschaulicht die Bewegung des Wahrnehmungsmusters von „unmöglich“ hin zu „möglich“, welches an die Kooperationsbereitschaft der involvierten AkteurInnen gekoppelt ist.

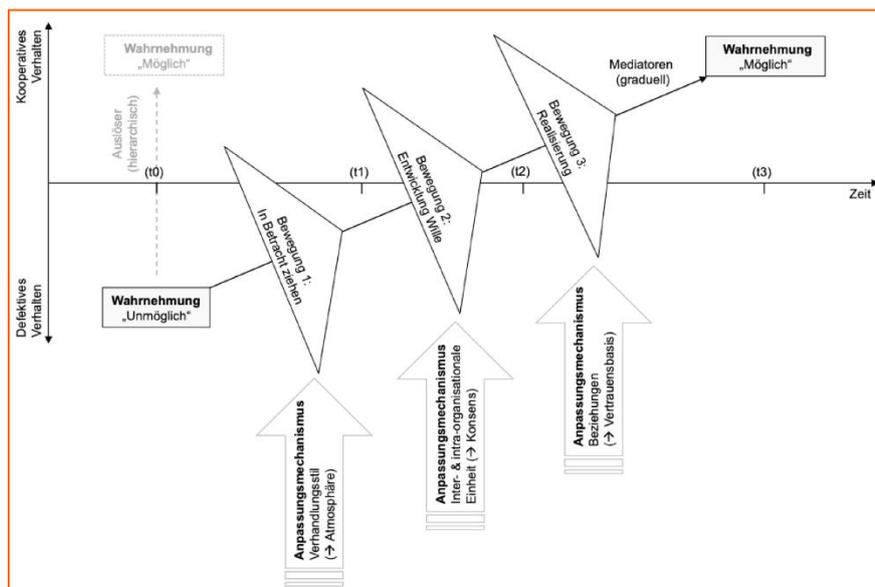


Abbildung 2: Verschiebung des Möglichkeitsspektrums und Kooperationsverhaltens

4) Stabilisierung des Wahrnehmungsmusters „möglich“

Die letzte wichtige Erkenntnis, die sich aus unserer Analyse des deutschen Textilbündnisses ableiten lässt, bezieht sich auf die *Stabilisierung* des dominanten Frames, in dem den TeilnehmerInnen eine Lösung als „möglich“ erscheint.

Unsere Daten zeigen, dass MSIs nach einer erfolgreichen Etablierung nicht auch automatisch langfristig effektiv sind. Gerade das Textilbündnis mit seinen Höhen und Tiefen zeigt, wie schwierig eine abschließende Beurteilung der Wirksamkeit solcher Initiativen in der Praxis ist. Nach den turbulenten ersten Jahren gibt das Bündnis zwar Anlass zu der Hoffnung, dass Sozial- und Umweltstandards in der Textil-Lieferkette stärker verankert werden. Auch konnte das Bündnis durch strategische Kooperationen mit vergleichbaren Zusammenschlüssen an Internationalität gewinnen; darunter das *Dutch Agreement on Sustainable Garments and Textile*, die *Fair Wear Foundation* und die *Sustainable Apparel Coalition*. Dennoch bleibt offen, ob das Bündnis langfristig als wirksame Alternative zu einer gesetzlichen Regulierung dienen kann. Auf Basis der Interviews lässt sich folgern, dass die Stabilisierung des Bündnisses – und von Multi-Stakeholder Initiativen im Allgemeinen – an folgende Kriterien gebunden ist:

- Beibehaltung einer *intra- und inter-organisationalen Einheit*, sowohl auf der Ebene der Organisation, als auch auf der Ebene des Individuums
- Überwiegen von *kooperativen über konfrontativen AkteurInnen* innerhalb einer Interessensgruppe
- *Kontinuität* von AkteurInnen in zentralen Entscheidungsgremien

Unter Beachtung dieser Stabilisierungskriterien können Zusammenschlüsse mit mehreren Interessensgruppen jedoch langfristig bestehen und weiter adjustiert werden, um eine Verbesserung von sozialen und ökologischen Missständen in der Wirtschaftspraxis zu erreichen.

AutorInnen



Dr. Julia Grimm ist Postdoktorandin an der Freien Universität Amsterdam und Gastforscherin an der Universität Stockholm. Zuvor war sie Mitglied des Doktorandenkollegs „Ethik und gute Unternehmensführung“ am Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik. julia.grimm@vu.nl



Prof. Dr. Philipp Schreck ist Inhaber des Lehrstuhls für Unternehmensethik & Controlling an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Vorstandsmitglied am Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik.

philipp.schreck@wiwi.uni-halle.de