

Nachhaltigkeitsstandards in globaler Verantwortung



Policy Paper

Impressum

Herausgeberin:

Werkstatt Ökonomie e.V.

im WeltHaus Heidelberg, Willy-Brandt-Platz 5, 69115 Heidelberg

Telefon: 06221 43336-0, info@woek.de, www.woek.de

Heidelberg, Januar 2023

Autor: Felix Roll

Redaktion: Uwe Kleinert

Gestaltung: Bettina Bank, www.bb-werk.de

Titelfoto: Fairphone (farblich verändert)

Förderung

Gefördert durch



mit ihrer



mit Mitteln des



Für den Inhalt der Publikation ist allein der Herausgeber (die Werkstatt Ökonomie e.V.) verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global oder des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.

Gefördert
durch



Nachhaltigkeitsstandards in globaler Verantwortung

Policy Paper

Wie kann die entwicklungspolitische Wirkung von freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards gestärkt werden?

Was sagen Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Kommunen, Verbraucher:innen, standardsetzende Organisationen und Unternehmen?

**Ergebnisse aus dem Diskussionspapier
„Nachhaltigkeitsstandards in Globaler Verantwortung“.**

Abkürzungsverzeichnis

ILO → International Labour Organization

ITC → International Trade Centre

SDGs (Sustainable Development Goals) → Ziele für nachhaltige Entwicklung

UNFSS → United Nations Forum on Sustainability Standards

VSS (Voluntary Sustainability Standards) → Freiwillige Nachhaltigkeitsstandards

Auf einen Blick: Zentrale Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

Freiwillige Nachhaltigkeitsstandards (VSS) sind heute ein weit verbreitetes Instrument, um die Einhaltung von sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitskriterien in globalen Lieferketten zu fördern, sowie Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen. Ihre Anforderungen beziehen sich dabei auf eine große Bandbreite an entwicklungspolitischen Zielen. Die entwicklungspolitische Wirkung von VSS ist jedoch nicht eindeutig und es gibt eine Vielzahl an Kritikpunkten an VSS. Das Policy Paper, das auf Interviews mit zentralen Stakeholdern von VSS basiert, gibt einen Überblick über Ansätze und Handlungsspielräume, die entwicklungspolitische Wirkung von VSS zu stärken.

1. Handlungsempfehlungen für standardsetzende Organisationen

- Existenzsichernde Löhne und Einkommen in Standards einbeziehen
- Zivilgesellschaftlichen Akteur:innen und Rechteinhaber:innen an Standardsystemen beteiligen
- Fokus auf unternehmerische Sorgfaltspflichten setzen
- Einkaufspraktiken in den Blick nehmen
- Beschwerdemechanismen einrichten
- Entwicklungsziele integrieren
- Wirkungsmonitoring umsetzen
- Kontrollmechanismen in Standardsystemen stärken
- Kooperation und wechselseitige Anerkennung von standardsetzenden Organisationen stärken

2. Handlungsempfehlungen für die Politik

- Politische Anreize setzen und die Gesetzgebung stärken
- Bindende Vorgaben für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung schaffen
- Zusätzliche Stellen einrichten und Schulungen für nachhaltige Beschaffung anbieten
- Öffentliche Beschaffung zentralisieren
- Staatliche Akkreditierung von freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards einführen

Einleitung

Freiwillige Nachhaltigkeitsstandards (VSS) sind ein weit verbreitetes Instrument, um die Einhaltung von sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitskriterien in globalen Lieferketten zu fördern, sowie Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen. Mit ihren Anforderungen beziehen sich freiwillige Nachhaltigkeitsstandards auch auf eine große Bandbreite an entwicklungspolitischen Zielen. Die entwicklungspolitischen Wirkungen von freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards sind jedoch nicht eindeutig und es gibt eine Vielzahl an Kritikpunkten, aber auch Ansätzen, um die Wirkung von freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards zu stärken. Das vorliegende Policy Paper¹ möchte Ansatzpunkte und Spielräume für eine entwicklungspolitische Stärkung von freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards aufzeigen. Basierend auf dem Diskussionspapier *Nachhaltigkeitsstandards in globaler Verantwortung*² und der Auswertung von 32 Stakeholder-Interviews werden zentrale Handlungsmöglichkeiten für Vertreter:innen von standardsetzenden Organisationen und politische Entscheidungsträger:innen betrachtet.

Freiwillige Nachhaltigkeitsstandards werden im Englischen und in der wissenschaftlichen Literatur als Voluntary Sustainability Standards (VSS) bezeichnet und im Folgenden als VSS abgekürzt. Als VSS wird das gesamte Standardsystem bezeichnet. Das Standardsystem besteht aus dem (1) Kriterienkatalog oder Standard, dem (2) Verifizierungsmechanismus und dem (3) Governance System. Einige Standardsysteme beinhalten zusätzlich noch ein (4) Capacity Building und ein (5) Wirkungsmonitoring (ISEAL Alliance 2014). In einem Standard werden von nicht-staatlichen Akteur:innen, wie Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, konkrete Anforderungen an Produzent:innen und Händler:innen definiert. Die Anforderungen basieren meist auf internationalen Regulierungen wie bspw. den ILO-Kernarbeitsnormen. Diese werden in die Standards übersetzt und angepasst und somit für die standardsetzenden Organisationen mess- und überprüfbar.

VSS sind ein sehr vielseitiges Instrument und können auf unterschiedlichen Ansätzen beruhen. Sie können sich sowohl auf Produktionsbedingungen und Produktionsprozesse (z.B. Verbot von Kinderarbeit), Managementprozesse (z.B. betriebliches Umweltmanagement) als auch auf physische Eigenschaften (z.B. Energieverbrauch) eines Produktes beziehen (Kompass Nachhaltigkeit 2022). Dabei können standardsetzende Organisationen einzelne Produktionsstätten oder auch ganze Lieferketten eines Produktes zertifizieren. Eine weitere wichtige Differenzierung liegt zwischen VSS, die sich an Endverbraucher:innen richten (business to consumer), und VSS, die sich an andere Unternehmen (business to business) richten. Große und bekannte Nachhaltigkeitsstandards sind beispielsweise der Forest Stewardship Council (FSC), Fairtrade International, Rainforest Alliance oder SA 8000 von Social Accountability International. Neben dem Begriff *Nachhaltigkeitsstandard* werden in der Praxis zahlreiche weitere Begriffe und Synonyme wie *Siegel*, *Umweltkennzeichen*, *Label*, *Gütezeichen* oder *Zertifikate* verwendet. Eine Zertifizierung liegt vor, wenn die Einhaltung des Standards von der standardsetzenden Organisation oder einer von ihr beauftragten Organisation kontrolliert und validiert werden. Hersteller, die die Kriterien erfüllen, können in vielen Fällen die Einhaltung des Standards auf ihren Produkten durch ein Siegel, Label oder Gütezeichen kennzeichnen und somit für Verbraucher:innen sichtbar machen. Für Verbraucher:innen, Kommunen

1 Zur Identifizierung dieser Ansatzpunkte wurden von Januar 2022 bis August 2022 32 Interviews mit Expert:innen aus zentralen Stakeholdergruppen geführt. Die Ergebnisse wurden in einem Diskussionspapier zusammengefasst. Die Stakeholdergruppen umfassten: standardsetzende Organisationen, Unternehmen, öffentliche Beschaffung, Verbraucher:innen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft.

2 Das Diskussionspapier findet sich hier: <https://www.woek.de/themen-projekte/wirtschaft-menschenrechte/standarx>

oder Investoren stellen VSS somit eine Möglichkeit dar, Kauf- oder Investitionsentscheidungen nach sozialen und/oder ökologischen Kriterien zu treffen.

VSS entstanden in den 1990er Jahren als Reaktion auf die Auswirkungen der Globalisierung und der Regulierungslücken auf verbreitete Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden in den globalen Lieferketten (Bennett 2022). Seitdem haben VSS in ihrer Verbreitung und Nutzung stark zugenommen. Die *Standards Map* des International Trade Centre (ITC) zählt heute weltweit 323 Nachhaltigkeitsstandards³ (ITC 2022). VSS decken dabei immer mehr Sektoren ab, wobei sich der große Teil der VSS auf jeweils einen Sektor konzentriert. Die meisten branchenspezifischen VSS haben ihren Fokus auf Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Bergbau, Energie oder Konsumgütern (MSI Integrity 2020). Die aktuellen Entwicklungen rund um die Lieferkettengesetze auf deutscher und europäischer Ebene lassen nun die Frage aufkommen, ob die Gesetze dazu beitragen, dass die Nachfrage nach VSS weiter steigt. Wenn Unternehmen VSS als Instrument oder Hilfsmittel sehen, ihre Sorgfaltpflichten zu erfüllen, kann davon ausgegangen werden, dass VSS zukünftig noch stärker an Bedeutung gewinnen werden.

Obwohl VSS ein so zentrales und weit verbreitetes Instrument sind, um ein breites Spektrum an Nachhaltigkeitszielen zu erreichen und ihre Bedeutung zukünftig wohl noch zunehmen wird, sind VSS in ihrer Wirkung nicht unumstritten und stehen mitunter in der Kritik. Ein großer Teil der VSS hat den Anspruch, eine entwicklungspolitische Wirkung zu entfalten (Marx und Wouters 2018). Eine Studie des ITC⁴ zeigt, dass VSS in ihrer entwicklungspolitischen Zielsetzung einen Einfluss auf alle 17 Ziele für eine Nachhaltige Entwicklung (SDGs) haben können – wobei die Ziele unterschiedlich stark abgedeckt werden. Die größte Überschneidung haben die untersuchten Standards mit den Zielen (8) *Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum*, (12) *Nachhaltiger Konsum und Produktion* und (2) *kein Hunger*. Die VSS beziehen sich hier vor allem auf die Umsetzung von Arbeitsrechten, die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen und die Verbesserung der Lebensbedingungen von Kleinproduzent:innen (Bissinger u. a. 2020).

Allgemeingültige Aussagen über die tatsächlichen entwicklungspolitischen Wirkungen von VSS zu treffen, ist jedoch nicht möglich. Die Ergebnisse wissenschaftlicher Studien sind sehr kontextspezifisch und schwer zu vergleichen, da VSS unterschiedliche Ziele und Wirkungsweisen haben und in unterschiedlichen Ländern und Branchen aktiv sind. Außerdem sind vor allem die sozialen Kriterien, wie Arbeitsrechte und Arbeitsbedingungen, schwer zu dokumentieren und zu messen (Bennett 2022). Während es Studien gibt, die VSS eine positive Wirkung auf verschiedene Nachhaltigkeitsdimensionen bescheinigen, gibt es auf der anderen Seite auch Studien, die bei den untersuchten VSS keine Wirkungen gefunden haben oder sogar negative Wirkungen von VSS aufzeigen (UNFSS 2022; Marx und Depoorter 2020; Bennett 2022). Negative Wirkungen von VSS können beispielsweise durch die Kosten der Zertifizierungen auftreten, welche die Produzent:innen tragen müssen. Genauso können VSS den Produzent:innen Schaden zufügen, die aus verschiedenen Gründen keinen Zugang zu VSS haben.

Auf Basis der Wirkungsstudien lässt sich festhalten, dass Standards in einigen Kontexten eine positive entwicklungspolitische Wirkung auf bestimmte Indikatoren haben können, auf andere Indikatoren jedoch weniger. Es zeigt sich, dass die breit angelegten Zielsetzungen von VSS nicht erreicht werden und selbst die glaubwürdigsten VSS nicht garantieren können, dass sie sich in einem bestimmten Kontext positiv auf die Menschenrechte auswirken (Brandi 2017; Bennett 2022). Dies, aber auch die große Bedeutung und die Möglichkeiten, die VSS auf eine große Bandbreite entwicklungspolitischer Ziele haben können, verdeutlicht die Notwendigkeit, sich mit verschiedenen Ansätzen auseinanderzusetzen, die darauf abzielen die Wirkung von VSS zu stärken.

3 Stand Dezember 2022

4 Bissinger et al. haben die Kriterien und Ziele von 232 privaten VSS daraufhin analysiert, ob und wie diese mit den 17 SDGs und ihren 169 Unterziele übereinstimmen.

1

Handlungsempfehlungen für standardsetzende Organisationen

Das Potenzial von VSS, eine entwicklungspolitische Wirkung zu entfalten, hängt insbesondere davon ab, inwieweit sie (1) genutzt und angenommen werden und (2) welche Kriterien sie umfassen und vor Ort durchsetzen können (Marx und Depoorter 2020). Im Folgenden werden Spielräume und Handlungsempfehlungen dargelegt, die entwicklungspolitische Wirkung von VSS zu stärken. Diese ergeben sich aus den geführten Expert:inneninterviews und richten sich insbesondere an standardsetzende Organisationen und politische Akteur:innen.

■ Existenzsichernde Löhne und Einkommen in Standards einbeziehen

Standardsetzende Organisationen müssen sich verstärkt darauf fokussieren, existenzsichernde Löhne und Einkommen in ihren Standards zu implementieren und Mechanismen zu schaffen, um diese wirksam durchzusetzen.

„Was für mich ein KO-Kriterium sein müsste, wäre für mich zum Beispiel: Werden existenzsichernde Einkommen und Löhne erzielt? Da drücken sich die Standards aber drum herum, weil sie genau wissen, wenn sie das machen, müssten sie den größten Teil im Agrarsektor zumindest dezertifizieren.“ [Zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (4)]

Machtungleichgewichte in den Lieferketten, die zu niedrigen Preisen, Löhnen und Einkommen führen, stellen eine zentrale Ursache für Menschenrechtsverletzungen wie ausbeuterische Arbeitsverhältnisse oder Kinderarbeit dar. Existenzsichernde Löhne und Einkommen gehen die Ursachen von Ausbeutung und schlechten Arbeitsbedingungen an und bekämpfen nicht nur die Symptome dieser Probleme. Existenzsichernde Löhne und Einkommen sind daher das zentrale Kriterium, die nachhaltige entwicklungspolitische Wirkung von VSS zu stärken. Eine Möglichkeit, bspw. Kleinbäuer:innen zu einem existenzsichernden Einkommen zu verhelfen, können auch garantierte Mindestpreise und Preisprämien darstellen. Mindestpreise und Preisprämien können zudem die Auflagen und Kosten kompensieren, die den Produzent:innen durch die Standards auferlegt werden.

Auch wenn sich viele standardsetzende Organisationen der Bedeutung von existenzsichernden Löhnen bewusst sind, werden existenzsichernde Löhne und Einkommen nur von wenigen VSS umgesetzt, meist in Pilotprojekten. Stattdessen fordern VSS häufig nur die Durchsetzung nationaler Mindestlöhne, die in den meisten Ländern weit unter dem Existenzminimum liegen (Bennett 2018). Standardsetzende Organisationen stehen bei der Implementierung von existenzsichernden Löhnen und Einkommen vor verschiedenen Herausforderungen. So haben die standardsetzenden Organisationen und die einkaufenden Unternehmen häufig beschränkte Einflussmöglichkeiten auf die Produzenten, da sie nur einen Bruchteil der produzierten Menge kaufen und zertifizieren. Außerdem sind die Geschäftsbeziehungen meist nicht etabliert genug, um ein ausreichendes Vertrauensverhältnis zwischen der standardsetzenden Organisation, dem einkaufenden Unternehmen und dem Zulieferer zu haben und die nötigen Daten zur Berechnung und Kontrolle von existenzsichernden Löhnen offenzulegen.

Als dritte Herausforderung kommt hinzu, die Höhe der existenzsichernden Löhne- und Einkommen zu berechnen und festzulegen, da sie in verschiedenen Regionen und Jahren stark variieren können. Diese Herausforderungen anzugehen und existenzsichernde Einkommen und Löhne in den Standards zu implementieren und durchzusetzen, stellen wichtige Aufgaben für standardsetzende Organisationen dar.

■ Zivilgesellschaftlichen Akteur:innen und Rechteinhaber:innen an Standardsystemen beteiligen

Standardsetzende Organisationen müssen sicherstellen, dass zivilgesellschaftliche Akteur:innen und Rechteinhaber:innen⁵, wie Arbeitnehmer:innen und Kleinbäuer:innen, sowohl an der Standardsetzung als auch in den Standardsystemen ausreichend beteiligt und repräsentiert sind.

Ich glaube, was relativ wichtig ist und was man nicht vergessen darf, ist: viele Argumente die wir als Nord NGOs vorbringen, was dann jetzt mal passieren sollte, werden in Standards, wo es Produzentinnen und eine Beteiligungen gibt, sehr kritisch gesehen. [Zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (6)]

Es sollte sichergestellt werden, dass Rechteinhaber:innen und ihre Interessenvertretungen (bspw. lokale Gewerkschaften) in den entscheidenden Gremien der standardsetzenden Organisationen relevant und gleichberechtigt Einfluss nehmen und im Zweifel ein Vetorecht ausüben können. Um eine solche Integration gewährleisten zu können, muss auch eine Möglichkeit gefunden werden, die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und anderen Stakeholdern zu finanzieren. Eine stärkere Beteiligung ist auf der einen Seite zentral, um die Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit und Legitimität der Standards sicherzustellen, auf der anderen Seite, um die Wirkung des Standards zu stärken. Durch die Integration von Rechteinhaber:innen ist die Wahrscheinlichkeit für VSS größer, die relevanten Risiken in den Lieferketten zu identifizieren und geeignete Anforderungen und Maßnahmen zu beschließen. Standardsetzende Organisationen zeigen noch ein großes Defizit in der Integration von Rechteinhaber:innen. Wenn Rechteinhaber:innen in VSS einbezogen werden, erhalten sie meist nicht genug Mitspracherecht, um Entscheidungen ausreichend beeinflussen zu können (Bennett 2017).

■ Fokus auf unternehmerische Sorgfaltspflichten setzen

Seitdem das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz in Deutschland verabschiedet wurde und die Verabschiedung einer Richtlinie auf EU-Ebene derzeit diskutiert wird, beschäftigen sich standardsetzende Organisationen verstärkt mit dem Ansatz von unternehmerischen Sorgfaltspflichten. Für standardsetzende Organisationen stellen sich die Fragen, ob und wie sie ihre Standards dafür neu ausrichten müssen und welche Angebote sie für die Umsetzung von Sorgfaltspflichten für Unternehmen entwickeln können. Einige standardsetzende Organisationen setzen auch schon erste konkrete Schritte und Pilotprojekte um und richten ihre Standards neu aus. Es muss hierbei klar sein, dass VSS die

⁵ Rechteinhaber:innen sind Menschen, deren Rechte durch Unternehmenstätigkeiten potenziell gefährdet sind.

zertifizierten Unternehmen nicht von ihren Sorgfaltspflichten befreien können. Hier liegt die Verantwortung allein bei den einkaufenden Unternehmen. Auch wenn Teile der Wirtschaft darauf hinwirken, dürfen weder VSS noch Brancheninitiativen als eine Safe Harbour Lösung für Lieferkettengesetze gelten.

„Also das Lieferkettengesetz: meine Hoffnung ist, dass es diese Standards wieder zu Werkzeugen macht. Weil, gerade auch Rainforest, mittlerweile auch Fairtrade, wissen, wie man eine Kette transparent macht und wie man Bäuerinnen und Bauern unterstützt. Und dass es damit wieder zu dem wird, was es mal war: ein Teil aus der Werkzeugkiste und nicht das Versprechen: So jetzt ist es zertifiziert, jetzt ist es gelöst.“
[Zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (4)]

Aus einer entwicklungspolitischen Perspektive kann es jedoch sinnvoll sein, dass VSS die Sorgfaltspflichten und die Verantwortung der einkaufenden Unternehmen verstärkt in den Blick nehmen. Um die Sorgfaltspflichten von Unternehmen in den Fokus zu rücken, müssen standardsetzende Organisationen Anforderung an diese stellen und in ihren Standards verankern. Die Anforderungen müssen hierbei neben der Einkaufspraxis auch verpflichtende Schulungen über menschenrechtliche Sorgfaltspflichten in den Unternehmen umfassen. Die einkaufenden Unternehmen sollten regelmäßig und transparent über die Risiken in ihren Lieferketten und ihre Maßnahmen, um diesen Risiken zu begegnen, berichten.

■ Einkaufspraktiken in den Blick nehmen

Um eine entwicklungspolitische Wirkung entfalten zu können und die Einhaltung von Menschenrechten besser gewährleisten zu können, sollten sich VSS in ihrem Ansatz auch auf die einkaufenden Unternehmen konzentrieren.

„[...] aber für mich fängt es ganz woanders an, das ist wirklich beim Auftraggeber, bei seiner Management Praxis, bei seinen Einkaufspreisen, bei Schulungen usw. Also wenn das gegeben ist, dann wird sich eine entwicklungspolitische Wirkung entfalten können. Aber wenn du nur auf eine Kontrolle setzt, da blendest du die Verantwortung vom Auftraggeber aus und du wirst letztendlich nichts herausbekommen.“ [Zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (5)]

Der Großteil der VSS betrachtet und zertifiziert einzelne Produktionsstätten und die Lieferketten einzelner Produkte. Dabei haben die Einkaufspraktiken und die Preispolitik der einkaufenden Unternehmen einen großen Einfluss auf die Arbeitsbedingungen ihrer Zulieferer und Produzenten. Eine wichtige Gestaltungsmöglichkeit besteht für VSS daher vor allem darin, die Einkaufs- und Preispolitik der einkaufenden Unternehmen in den Blick zu nehmen. VSS müssen darauf achten, dass die einkaufenden Unternehmen ihre Verantwortung wahrnehmen und zu fairen Konditionen mit ihren Zulieferern zusammenarbeiten. Die Anforderungen der Standards können faire Lieferzeiten umfassen, um das Risiko von Überstunden zu reduzieren oder angemessene Einkaufspreise voraussetzen, um den Lieferanten die Zahlung existenzsichernder Löhne zu ermöglichen.

„Und deswegen finde ich es schon gut, wenn man in so einem Standard da auch ein bisschen tiefer geht und sich dann tatsächlich das auch anschaut, wie der Einkauf berücksichtigt ist. Der Einkauf muss überall drinstehen und muss Teil einer solchen Prüfung sein, finde ich. Es ist für mich Kernelementar, weil der Einkauf nun mal als Multiplikator massiv wirkt nach außen, [...]“ [Beratende:r Akteur:in (3)]

Den Fokus auf die einkaufenden Unternehmen und ihre Preispolitik zu setzen, ist auch vor dem Hintergrund zentral, da damit die Kosten von Standards und Zertifizierungen nicht (nur) auf die ersten Glieder der Lieferkette abgewälzt werden. Die Anforderungen der Standards an den Arbeitsschutz, die Zahlung von Mindestlöhnen oder die Durchführung von Audits führen dazu, dass die Produzent:innen für eine Zertifizierung Investitionen tätigen müssen und zusätzliche Kosten haben. Die hohen Anforderungen der Standards und die zusätzlichen Kosten führen zum Teil dazu, dass nur die Produzent:innen zertifiziert werden, die die Anforderungen der Standards von vornerein schon erfüllen. Während große industrielle Minen oder Farmen Zugang zu VSS und ihren Märkten haben, wird der Zugang für kleinere Produzent:innen erschwert oder verhindert und eine Verbesserung ihrer Arbeits- und Produktionsbedingungen findet nicht statt.

■ Kontrollmechanismen in Standardsystemen stärken

Der Großteil der VSS und ihrer Kontrollsysteme basieren auf Audits. Das bedeutet, dass eine meist unabhängige Zertifizierungsstelle die Produktionsstätte besichtigt und dort nach einem standardisierten Verfahren die Konformität der Bedingungen vor Ort wie bspw. den Arbeits- und Gesundheitsschutz mit dem Standard vergleicht und kontrolliert. Audits stehen jedoch gerade bei der Überprüfung von sozialen Kriterien stark in der Kritik, da Arbeitsbedingungen und menschenrechtliche Risiken nicht einfach messbar und nach Checklisten überprüfbar sind.

„Also jetzt ist es so: abhaken, abhaken, abhaken. Wir haben einen Audit gemacht, wir haben unseren Labour Code in den Fabriken aufgehängt und uns wird garantiert, dass es auch so abläuft. Und dann können wir das zertifizieren. Also wie gesagt, im Bereich Umwelt ist das noch mal anders, aber im Bereich Soziales müssen wir davon weg.“ [Standardsetzende Organisation (4)]

Vorher festgesetzte und häufig nur quantitativ messbare Kriterien durch Audits zu überprüfen, birgt die Gefahr, vor allem strukturelle Missstände in den Produktionsstätten zu übersehen. Um ihren Standard durchsetzen zu können, brauchen VSS ein starkes, regelmäßiges, unabhängiges und unangekündigtes Audit- und Kontrollsystem. Das Kontrollsystem muss dazu fähig sein, Missstände in den Lieferketten und den Produktionsstätten aufzudecken und darf dabei nicht nur auf einem Checklisten-Ansatz basieren. Um wirksam Missstände in den Lieferketten aufdecken zu können, müssen zivilgesellschaftliche Organisationen und Gewerkschaften vor Ort in die Durchführung der Audits und das Monitoring einbezogen werden. Lokale Akteur:innen kennen und verstehen die Gegebenheiten besser und können ein Vertrauensverhältnis zu den Arbeiter:innen aufbauen. Dabei sollten auch qualitative Interviews mit den Rechteinhaber:innen durchgeführt und in die Bewertung miteinbezogen werden.

■ Beschwerdemechanismen einrichten

Aus demselben Grund sollen standardsetzende Organisationen Beschwerdemechanismen in den von ihnen zertifizierten Produktionsstätten entwickeln und umsetzen.

„Es muss ein Beschwerdemechanismus aufgebaut sein. Das finde ich ganz wichtig. Schulungen und Beschwerdemechanismus sind für mich eigentlich die Zauberworte. [Zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (5)]

Generell lässt sich die Einhaltung von Standards in Produktionsstätten auf zwei Wegen kontrollieren (Marx und Wouters 2014). Die meisten VSS setzen mit Audits auf einen reinen Top-Down-Ansatz. Wie beschrieben, besteht bei diesen jedoch die Gefahr zentrale strukturelle Risiken zu übersehen und Rechtenhaber:innen nicht zu Gehör zu bekommen. Daher sollten standardsetzende Organisationen mit der Integration von Beschwerdemechanismen zusätzlich den Bottom-Up-Ansatz verfolgen. Beschwerdemechanismen ermöglichen es den Rechtenhaber:innen auf Missstände an ihrem Arbeitsplatz aufmerksam zu machen und im Falle der Missachtung der Anforderungen eine Beschwerde an die standardsetzende Organisation einzureichen. Beschwerdemechanismen können unterschiedlich ausgestaltet sein. Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass die Beschwerdemechanismen leicht zugänglich und verständlich sind und anonymisiert funktionieren. Dazu gehört auch, dass es Schulungen für die Arbeiter:innen gibt, in welchen sie über ihre Rechte und die Möglichkeiten der Beschwerdemechanismen aufgeklärt werden.

■ Entwicklungsziele integrieren

Um eine stärkere entwicklungspolitische Wirkung entfalten zu können, sollten standardsetzende Organisationen mit Entwicklungszielen arbeiten und einen prozessorientierten Blick auf die Umsetzung ihrer Standards haben. Das bedeutet, dass VSS nicht wie bisher statische und allgemeingültige Mindestkriterien setzen und diese nach standardisierten Checklisten kontrollieren sollten. Standardsetzende Organisationen sollten stattdessen gemeinsam mit den Unternehmen und den Produzent:innen kontextspezifische Entwicklungsschritte und -ziele erarbeiten. Die Entwicklungsziele müssen von den Unternehmen und den Produzent:innen mit der Zeit erfüllt werden. Sie sollten dabei regelmäßig überprüft, angepasst und weiter ausgearbeitet werden. Eine schrittweise Umsetzung der Anforderung kann vor allem auch für kleinere Produzent:innen den Zugang zu VSS erleichtern und sie damit in neue Märkte integrieren.

■ Wirkungsmonitoring umsetzen

Standardsetzende Organisationen müssen ein Wirkungsmonitoring in ihrem Standardsystem implementieren. Das bedeutet, regelmäßig und systematisch Daten zu erfassen und die intendierten sowie die nicht-intendierten Auswirkungen des Standards mit den angestrebten Zielen und Ansprüchen zu vergleichen.

„Also die ganzen Standards, die ganzen Labels, die haben ein Messproblem. Die können die Realität nicht wirklich messen. Die können nicht wissen, was in der Fabrik stattfindet. Weil das, was sie messen, ist oftmals schlecht gemessen oder falsch gemessen. Also die gucken sich falsche Sachen an oder die Sachen, die auch entscheidend sind, aber nicht zentral. Und sie haben einfach falsche Messmethoden.“ [Zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (3)]

Viele standardsetzende Organisationen verfolgen einen breit angelegten Nachhaltigkeitsansatz. Das ist vor allem dann der Fall, wenn sie sowohl ökologische als auch soziale Nachhaltigkeitskriterien in ihren Standards verankert haben. Wie schon beschrieben zeigen Studien jedoch, dass die Wirkungen von Standards umstritten sind (UNFSS 2022; Marx und Depoorter 2020; Bennett 2022) und VSS zwar einen positiven Einfluss auf einige Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung haben können, auf andere jedoch weniger. In Bezug auf den Schutz der Arbeitnehmer:innenrechte können sich VSS beispielsweise positiv auf Arbeitszeiten, Löhne und Arbeitssicherheit auswirken, jedoch weniger auf Ziele wie das Recht auf Vereinigungsfreiheit (Brandi 2017). Da VSS wirkungsvoller sein können, wenn sie sich auf die Probleme konzentrieren, die sie nachweislich gut lösen können, muss bekannt sein, was VSS leisten und leisten können und in welchen ihrer Ziele sie kaum oder keine Wirkung entfalten. Das ist auch zentral, um Standards sinnvoll weiterentwickeln zu können. Außerdem lässt sich besser kommunizieren, was VSS leisten können und was nicht. Dabei ist nicht nur wichtig zu verstehen, in welchen Aspekten Standards eine Wirkung entfalten, sondern vor allem, was die Gründe dafür sind, dass sie funktionieren oder nicht (UNCTAD 2022). Für ein funktionierendes Wirkungsmonitoring müssen standardsetzende Organisationen systematisch und regelmäßig Daten erheben, auswerten und auch der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen. Dabei müssen auch die Rechteinhaber:innen in die Durchführung der Analysen miteinbezogen werden. Das findet aktuell jedoch nur bei den wenigsten VSS statt. In den letzten Jahren haben nur fünf der 20 am längsten bestehenden VSS die Auswirkungen ihrer Standards analysiert (MSI 2020).

■ Kooperation und wechselseitige Anerkennung von standardsetzenden Organisationen stärken

Standardsetzende Organisationen sollten sich stärker damit auseinandersetzen, wie sie die gegenseitige Anerkennung ihrer Standards verstärken können. Anerkennung bedeutet, dass VSS, die Zertifizierungen und Audits von anderen standardsetzenden Organisationen als Nachweis akzeptieren. Zentral ist hierfür, dass standardsetzende Organisationen stärker kooperieren und die Komplementarität ihrer Standards erhöhen. Die aktuell große Anzahl und Diversität an VSS führt dazu, dass sich Produzent:innen mehrfach zertifizieren lassen müssen, um die verschiedenen nachgefragten Anforderungen einhalten zu können. Dies führt zu hohen Kosten. Für Verbraucher:innen sorgt die Vielzahl und Diversität an VSS für Verwirrung. Bisher sind die Zusammenarbeit und die gegenseitige Anerkennung zwischen Standards und standardsetzenden Organisationen noch nicht besonders stark ausgeprägt. Das ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass VSS unterschiedliche Strategien und Ziele verfolgen, unterschiedliche Verfahren zur Bewertung der Konformität nutzen und häufig in einem Wettbewerb miteinander stehen (Marx und Depoorter 2020).

2

Handlungsempfehlungen für die Politik

■ Politische Anreize setzen und die Gesetzgebung stärken

Die zentrale Herausforderung für standardsetzende Organisationen, um wirkungsvollere Kriterien in ihren Standards implementieren zu können, stellt die Tatsache dar, dass sie ein marktbasierendes und freiwilliges Instrument sind.

„Die gläserne Decke aller Nachhaltigkeitsbemühungen ist das, was der Wettbewerber macht.“ [Zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (4)]

Wenn einkaufenden Unternehmen die Kriterien eines Standards zu streng sind, können sie einen erheblichen Druck auf standardsetzende Organisationen ausüben und im Zweifel ihre Standards nicht mehr nutzen oder zu weniger anspruchsvollen und günstigeren Standards wechseln. Der Wettbewerb zwischen VSS kann demnach dazu führen, dass sich standardsetzende Organisationen in ihren Anforderungen unterbieten. Standardsetzende Organisationen stehen daher in dem Spannungsfeld, einerseits einen strikteren und wirkungsvolleren Standard durchzusetzen und andererseits mehr teilnehmende Unternehmen zu erreichen und damit einen größeren Wirkungskreis zu haben (Marx und Depoorter 2020).

„Wir brauchen Gesetze. Ich glaube, das, was wir sagen können, ist, Freiwilligkeit ist gescheitert. Es ist einfach so. Es ist zwar nicht schön, ich hätte es mir auch anders gewünscht, aber ganz realistisch betrachtet hat das nicht die Durchschlagskraft gehabt, die wir gerne gehabt hätten.“ [Wissenschaftler:in 2)]

Um dieses Spannungsfeld zu lösen, braucht es politische Anreize, Regulierungen und weitere Gesetzgebung. Diese Forderung wurde in den Interviews von allen Stakeholdergruppen vorgebracht. Um die Nachfrage nach VSS zu erhöhen, können VSS beispielsweise als Nachweissysteme verstärkt im Finanzsektor und auch in Handelsabkommen vorgeschrieben werden. Zusätzliche politische Anreize und Regulierungen können und sollten sowohl auf der EU-Ebene als auch auf Bundes- und Landesebene durchgesetzt werden.

■ Bindende Vorgaben für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung schaffen

Einen großen Hebel, die Nachfrage nach und die Möglichkeiten von VSS weiter zu stärken, stellt die öffentliche Beschaffung dar.

„[...] was uns am Allermeisten helfen würde, ist, wenn es einfach verpflichtend ist. Also eine Verpflichtung auf Landesebene zum Beispiel. Perspektivisch vielleicht sogar auf Bundesebene. Das klar ist, es muss nachhaltig beschafft werden. Weil es dann einfach den Rückhalt für alle Akteure in der Kommune gibt, zu sagen, da gibt es gar keine Diskussion mehr drüber. Wir müssen das machen. Und das würde natürlich auch die Anwendung von Nachhaltigkeitsstandards vereinfachen.“ [Beratende:r Akteur:in (1)]

VSS sind das zentrale Instrument in der Nachweisführung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Jedoch finden VSS hier bis heute noch keine konsequente Anwendung (Institut für den öffentlichen Sektor 2020). Um das Potential der öffentlichen Beschaffung wirklich nutzen zu können, braucht es auch hier bindende und klare Richtlinien. Strikte Nachhaltigkeitsanforderungen und die Einhaltung der Menschenrechte sollten in öffentlichen Ausschreibungen verpflichtend vorgeschrieben und nachgewiesen werden.

■ **Zusätzliche Stellen einrichten und Schulungen für nachhaltige Beschaffung anbieten**

Eine zentrale Herausforderung für die Umsetzung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung besteht darin, dass es den Akteur:innen sowohl an Zeit und Personal als auch an Wissen und Kompetenzen fehlt. Den Markt zu sichten, geeignete Nachhaltigkeitsstandards zu finden, in Ausschreibungen aufzunehmen und schließlich als Nachweise zu vergleichen und zu prüfen, ist komplex und arbeitsintensiv. Vor allem in kleinen Kommunen und dezentral aufgebauten Beschaffungsstellen bleibt für eine nachhaltige Beschaffung kaum Zeit. Um die nachhaltige öffentliche Beschaffung zu stärken, braucht es neben weiteren verbindlichen Vorgaben, zusätzliche Personalstellen. Außerdem müssen Mitarbeiter:innen, die in den Vergabe- und Beschaffungsstellen arbeiten, regelmäßig geschult werden, um einerseits für eine nachhaltige Beschaffung sensibilisiert zu werden, als auch um Wissen und Kompetenzen für die Anwendung von VSS zu vermitteln. Um Beratungs- und Schulungsaufgaben anbieten zu können, sollten in den Ländern Kompetenzzentren aufgebaut werden. Neben regelmäßigen Schulungen sollte die nachhaltige Beschaffung in die Ausbildung von Beschaffer:innen aufgenommen werden. Um die nachhaltige öffentliche Beschaffung zu stärken, stehen sowohl der Bund als auch die Länder und die Kommunen in der Verantwortung, weitere Schritte zu gehen.

■ **Öffentliche Beschaffung zentralisieren**

Entscheidend gestärkt werden kann eine nachhaltige öffentliche Beschaffung und die Verwendung von VSS durch eine Zentralisierung der öffentlichen Beschaffung.

„Was wir brauchen, sind Einkaufsgemeinschaften. Du musst das poolen und zwar nicht nur wegen der Menge. Die Menge ist eine Sache, was fast wichtiger ist, ist die Expertise.“ [Zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (3)]

Eine Zentralisierung kann u.a. durch die Gründung von Einkaufsgemeinschaften, den Abschluss gemeinsamer Rahmenverträge oder die Einführung elektronischer Einkaufskataloge umgesetzt werden. Durch die Zentralisierung der öffentlichen Beschaffung können größere Volumina ausgeschrieben und die Kapazitäten und die Expertise gebündelt werden. Außerdem können durch die Bündelung der Bedarfe höhere Anforderungen an die Nachhaltigkeitskriterien gestellt werden. Elektronische Einkaufskataloge ermöglichen es Kommunen und anderen Verwaltungen auch im Direktkauf Nachhaltigkeitskriterien und VSS in ihre Beschaffung einzubeziehen.

■ Staatliche Akkreditierung von freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards einführen

Um die Glaubwürdigkeit und Wirkung von VSS sicherstellen zu können, sollten Standards und die dahinterstehenden Standardsysteme durch eine staatliche Stelle geprüft und akkreditiert werden.

„Es bräuchte im Grunde eine offizielle Liste der Bundesregierung, die darlegt, das sind die Siegel oder die Initiativen, die akzeptabel sind, die transparent sind, die vertrauenswürdig sind, und die könnt ihr akzeptieren.“ [Zivilgesellschaftliche:r Akteur:in (2)]

Für eine staatliche Akkreditierung braucht es Kriterien, die sowohl Anforderungen an die Standards selbst als auch an die standardsetzenden Organisationen und ihre Zertifizierungsorganisationen stellen. Durch die Qualitätskriterien der Akkreditierung kann sichergestellt werden, dass Standards relevante und nachprüfbar Anforderungen stellen und auf einem robusten und glaubwürdigen System beruhen. Eine Akkreditierung kann außerdem dabei helfen, die Landschaft von VSS zu standardisieren und eine bessere Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit von VSS zu gewährleisten. Eine Akkreditierung kann auch die Zulassung von VSS für die öffentliche Beschaffung regeln und die Nutzung von VSS in der öffentlichen Beschaffung vereinfachen. Die Liste der akkreditierten VSS könnte den Akteur:innen in der öffentlichen Beschaffung aufzeigen, welche VSS sie in Vergaben rechtssicher nutzen können, welche Kriterien VSS glaubwürdig abdecken und inwiefern VSS miteinander vergleichbar sind. Einen ersten, jedoch freiwilligen und unvollständigen Ansatz bieten in dieser Hinsicht die Online-Portale siegelklarheit.de und kompass-nachhaltigkeit.de. Auch eine staatliche Akkreditierung darf jedoch nicht dazu führen, dass Unternehmen ihre Verantwortung und ihre Sorgfaltspflichten auf VSS verlagern und VSS von Unternehmen als ein Schlupfloch genutzt werden können, um ihrer Haftung für Missstände in der Lieferkette zu entgehen.

Literaturverzeichnis

- Bennett, Elizabeth A. 2017. „Who Governs Socially-Oriented Voluntary Sustainability Standards? Not the Producers of Certified Products“. *World Development* 91 (März): 53–69. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.10.010>.
- Bennett, Elizabeth A. 2018. „Voluntary Sustainability Standards: A Squandered Opportunity to Improve Workers' Wages“. *Sustainable Development* 26 (1): 65–82. <https://doi.org/10.1002/sd.1691>.
- Bennett, Elizabeth A. 2022. „Business and Human Rights: The Efficacy of Voluntary Standards, Sustainability Certifications, and Ethical Labels“. In *Research Handbook on Business and Human Rights edited by Axel Marx, Geert Van Calster, and Jan Wouters*. Edward Elgar Publishing.
- Bissinger, Brandi, Cabrera de Leicht, Fiorini, Schleifer, Fernandez de Cordova, und Ahmed. 2020. „Linking Voluntary standards to Sustainable Development Goals“. International Trade Center ITC.
- Brandi, Clara A. 2017. „Sustainability Standards and Sustainable Development – Synergies and Trade-Offs of Transnational Governance: Sustainability Standards and Transnational Governance“. *Sustainable Development* 25 (1): 25–34. <https://doi.org/10.1002/sd.1639>.
- Institut für den öffentlichen Sektor. 2020. „Strategischer Einkauf im Blick – Die öffentliche Beschaffung auf dem Weg vom Bestellabwickler zum strategischen Einkäufer“. KPMG.
- ISEAL Alliance. 2014. „Setting Social and Environmental Standards – ISEAL Code of Good Practice – Version 6.0“.
- ITC. 2022. „Standards Map“. <https://standardsmap.org/>.
- Kompass Nachhaltigkeit. 2022. <https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/nachweise>.
- Marx, Axel, und Charline Depoorter. 2020. *Achieving the Global 2030 Agenda: What Role for Voluntary Sustainability Standards? In Transitioning to Strong Partnerships for the Sustainable Development Goals*. MDPI. <https://doi.org/10.3390/books978-3-03897-883-1>.
- Marx, Axel, und Jan Wouters. 2014. „Competition and Cooperation in the Market of Voluntary Sustainability Standards“. SSRN Scholarly Paper ID 2431191. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=2431191>.
- Marx, Axel, und Jan Wouters. 2018. „Explaining New Models of Global Voluntary Regulation: What Can Organisational Studies Contribute?“ *Global Policy* 9 (1): 121–28. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12522>.
- MSI Integrity. 2020. „Not Fit-for-Purpose: The Grand Experiment of Multi-Stakeholder Initiatives in Corporate Accountability, Human Rights and Global Governance“.
- UNCTAD. 2022. *Reflecting on Sustainability Standards: Trade and the Sustainability Crisis*. Geneva: United Nations Conference on the Trade and Development.
- UNFSS. 2022. „Voluntary Sustainability Standards – Sustainability Agenda and Developing Countries: Opportunities and Challenges – 5th Flagship Report of the United Nations Forum on Sustainability Standards“.