

# Menschenrechtsfitness von Audits und Zertifizierern?

Eine sektorübergreifende  
Analyse der aktuellen  
Herausforderungen und  
möglicher Antworten

	<b>I</b>
	<b>Externe Audits, Zertifizierungen und Menschenrechte – eine Einordnung</b>
2	
3	1 – Externe Audits und Zertifizierungen als Instrument menschenrechtlicher Sorgfaltsprozesse?
6	2 – Audits und Zertifizierungen im Bereich der Menschenrechte
9	3 – Wenn Auditierung und Zertifizierung schiefgehen
10	4 – Private Auditierung und Zertifizierung und die Schutzpflicht des Staates
11	5 – Herausforderungen der transnationalen Governance
	<b>II</b>
	<b>Zusammenfassungen der Fallstudien</b>
12	Fallstudie 1: Arbeitsbedingungen (RINA, SA8000)
14	Fallstudie 2: Dammbbruch (TÜV SÜD)
16	Fallstudie 3: Brustimplantate (TÜV Rheinland)
18	Fallstudie 4: Palmöl-Plantagen (RSPO)
21	Zusammenfassende Ergebnisse
	<b>III</b>
	<b>Analyse aktueller Haftungsfragen</b>
22	
	<b>IV</b>
	<b>Was sollte sich ändern? Sektorenübergreifende Analyse und konkrete Handlungsbeispiele</b>
25	
25	1 – Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht
28	2 – Qualitätssicherung
31	3 – Methodische Fragen
34	4 – Integritätsmanagement
36	5 – Öffentliche Governance, Partizipation und Zugang zu Rechtsmitteln
	<b>V</b>
	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>
40	
	<b>VI</b>
	<b>Anhang: Fallstudien</b>
43	
44	Fallstudie 1: Arbeitsbedingungen (RINA, SA8000)
49	Fallstudie 2: Dammbbruch (TÜV SÜD)
53	Fallstudie 3: Brustimplantate (TÜV Rheinland)
56	Fallstudie 4: Palmöl-Plantagen (RSPO)
62	Literatur
64	Impressum

# Externe Audits, Zertifizierungen und Menschenrechte – eine Einordnung\*

Die Diskussion um eine verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht (*human rights due diligence*, HRDD) steht derzeit auf der politischen Agenda von mindestens zwölf EU-Mitgliedsstaaten und den EU-Institutionen.<sup>1</sup> Die EU-Kommission hat ein Gesetz zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht angekündigt, das Europäische Parlament konkrete Anforderungen dafür verabschiedet und auch in Deutschland dürfte nach Vorlage eines Entwurfs durch die Bundesregierung noch im Jahr 2021 ein Lieferkettengesetz verabschiedet werden.<sup>2</sup>

Umstritten bleiben dabei national wie international die Fragen: Sollte ein Sorgfaltspflichtengesetz eine zivilrechtliche Haftung für Unternehmen enthalten? Und wenn ja, für welche Unternehmen? Während die einen ein Gesetz ohne Haftung als zahnlos ablehnen, können sich andere eine Haftungsklausel nur vorstellen, wenn menschenrechtliche Sorgfalt über Audits und Zertifizierungen „gewährleistet wird“. Anfänglich überfordert von einer scheinbar vagen Sprache der Menschenrechte hoffen manche Unternehmen darauf, Audit-Expert\*innen engagieren zu können und so die Arbeit der menschenrechtlichen Risikoanalyse, Korrekturmaßnahmenpläne und Fortschrittsberichte auszulagern. Diese Diskussion verengt den Fokus der Debatte um menschenrechtliche Sorgfaltspflichten aber künstlich auf einen von vielen möglichen Durchsetzungsmechanismen – die Haftung – und wie man sie begrenzen kann.

## Sind Audit- und Zertifizierungsfirmen in der Lage, Menschenrechte zu respektieren und zu prüfen?

Ob Audits und Zertifikate die an sie gestellten Erwartungen erfüllen können, ist eine der zentralen Fragen, die diese Studie beantwortet. Sind Audit- und Zertifizierungsfirmen – wie sie aktuell funktionieren – in der Lage, Menschenrechte einerseits selbst zu respektieren, und andererseits deren Einhaltung zu prüfen und zu zertifizieren? Diese Studie untersucht vier exemplarische Fälle aus verschiedenen Sektoren,<sup>3</sup> die zeigen: Audits und Zertifizierungen können Menschenrechtsrisiken sogar erhöhen.

\* Die Autorin dankt den ECCHR-Trainees Teresa Amigo, Matthieu Binder und Annabell Brügge-mann sowie Ben Vanpeperstraete, ECCHR Senior Legal Advisor, für ihre großartige Hilfe bei der Recherche und beim Verfassen insbesondere der Fallstudien. Weiterer Dank geht an (in alphabetischer Reihenfolge): Daniel Crampton, Steve Gibbons (Ergon Associates), Dr. Carola Glinzki (Københavns Universitet), Dr. Thomas Grützner (Latham & Watkins), Dr. Hannes Hoffmeyer (datenschutzkanzlei.de), Friedel Hütz-Adams (Südwind Institut), Dr. Raoul Kirmes (DAkkS), Prof. Genevieve LeBaron (University of Sheffield), Dr. Miriam Saage-Maaß (ECCHR), Dr. Katharina Spieß (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), Julia Thimm (Tchibo), Prof. Dr. Gerhard Wagner (Humboldt-Universität zu Berlin) und erneut Ben Vanpeperstraete (ECCHR) für ihre äußerst wertvolle kritische Durchsicht und Kommentierung. Ein weiterer Dank für das großzügige Teilen ihrer Expertise in ausführlichen Interviews geht an: Madeleine Koalick (unabhängig), Jutta Krawinkel (unabhängig), Markus Löning (Löning – Human Rights and Responsible Business), Franzis Wimmer (amfori), sowie an eine Vertreterin der Zertifizierungsbranche, die hier anonym bleiben möchte.

<sup>1</sup> Business and Human Rights Resource Centre, Mandatory Human Rights Due Diligence, [www.business-humanrights.org/en/big-issues/mandatory-due-diligence/](http://www.business-humanrights.org/en/big-issues/mandatory-due-diligence/) (Zugriff am 21. Dezember 2020).

<sup>2</sup> Diese Studie spricht von Sorgfaltspflichtengesetzen, da der Begriff „Lieferkettengesetz“ die Thematik in zweierlei Hinsicht verkürzt: Er suggeriert 1., menschenrechtliche Risiken träten nur in der Lieferkette und nicht im eigenen Betrieb auf, und 2., die Risiken seien eine Problematik der Zulieferfähigkeit, obwohl sie bei allen Geschäftstätigkeiten auftreten kann, *einschließlich* Auditierung und Zertifizierung.

<sup>3</sup> Die Fallstudien 1, 2 und 4 beruhen auf der Analyse des ECCHR von Informationen aus erster Hand und Sekundärquellen im Rahmen konkreter rechtlicher Interventionsprojekte, Studie 3 beruht auf Desktop-Recherchen. Die Studie basiert, darüber hinaus, auf einer juristische Recherche zur Haftung von Prüf- und Zertifizierungsstellen, einer Literaturrecherche und Interviews mit Expert\*innen aus den Bereichen Auditierung, Zertifizierung und Unternehmensberatung sowie Menschenrechte und Recht.

Die Studie belegt zudem, dass Substandard-Audits oder -Zertifikate keine Ausnahme sind und dass die Gründe dafür in strukturellen Defiziten in der staatlichen Regulierung und Governance des Audit- und Zertifizierungssektors liegen (Kapitel II, Fallstudien im Anhang). Darüber hinaus betrachten wir, ob und wie Audit- und Zertifizierungsfirmen derzeit für fehlerhafte Leistungen, die zu Menschenrechtsverletzungen beitragen, gegenüber den Geschädigten haften müssen (Kapitel III). Die Studie geht noch einen Schritt weiter und fragt nach der Prävention: Was bräuchte es, damit die Auditierungs- und Zertifizierungsbranche menschenrechtskonform wird? Hier sind nicht nur die privaten Akteure sondern insbesondere auch der Staat in seiner Funktion als Menschenrechtsgarant zu betrachten. Wenn der Staat die Ausübung seiner menschenrechtlichen Schutzpflichten privaten Prüfdienstleistern überträgt, muss er sicherstellen, dass die private Kontrolle effektiv den öffentlichen Schutzzweck erfüllt. Dafür müssten die in den Fallstudien identifizierten strukturellen Defizite adressiert werden (Kapitel IV). Wir zeigen den gesetzgeberischen und politischen Entscheidungsträger\*innen auf nationaler und EU-Ebene konkrete Handlungsmöglichkeiten dafür auf (Kapitel V). Erst wenn hier Abhilfe sichergestellt ist, kommt die Frage in Betracht, ob Audits und Zertifizierungen geeignete Instrumente sind, mit denen ein Unternehmen seine menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten erfüllen oder die Erfüllung belegen kann.

## Auditierung/Audit

Der Begriff Auditierung bezeichnet die Vor-Ort-Prüfung von Produkten, Dienstleistungen oder Prozessen. Audits sind die resultierenden Prüfberichte. Sie sollen feststellen, ob der Prüfgegenstand einer bestimmten Norm oder einem Standard entspricht. Audits sind Diagnoseinstrumente. Der Begriff Konformitätsbewertung ist breiter und umfasst neben der Zertifizierung auch Auditierungen und Audits und andere Formen der Überprüfung. Die Konformität von Managementsystemen wird in der Regel durch Audits geprüft.<sup>4</sup> Für die Zwecke dieser Studie beziehen wir uns auf externe Audits, d.h. auf Auditierungen, die von einer dritten Partei durchgeführt werden.

## Zertifizierung/Zertifikat

Unter Zertifikat versteht man die Aussage eines objektiven Dritten, die die Konformität eines Produktes, einer Dienstleistung, eines Prozesses oder einer Person mit einer bestimmten Norm bestätigt und erklärt.<sup>5</sup> Die Zertifizierung, der Prozess zur Erstellung des Zertifikats, kann sich auf ein Audit stützen, wobei das Audit die für die Frage und die Kriterien der Konformität relevanten Fakten untersucht und dokumentiert. Das Zertifikat verleiht eine Zuverlässigkeitsgewähr und richtet sich an einen dritten Adressatenkreis, z.B. Verbraucher\*innen, Geschäftspartner\*innen oder Behörden. Die Zertifizierung kann gesetzlich vorgeschrieben oder freiwillig und öffentlich oder privat geregelt sein.

## 1 Externe Audits und Zertifizierungen als Instrument menschenrechtlicher Sorgfaltsprozesse?

Grundsätzlich gilt: Audits oder Zertifikate können ein echtes menschenrechtliches Sorgfaltsmanagement nicht darstellen oder ersetzen, sie können allenfalls punktuell als Diagnoseinstrument dienen. In dem vierstufigen menschenrechtlichen Sorgfaltsprozess könnten (externe) Audits und Zertifizierungen wie folgt eine Rolle spielen:

**In Stufe 1 (Ermitteln und Bewerten)** können interne oder externe Audits zu einer menschenrechtlichen Risikoabschätzung und zu Korrekturmaßnahmenplänen beitragen. An diesen kann sich dann die zweite Stufe (Handeln) orientieren. Allerdings decken Audits oft nicht das gesamte Spektrum möglicher Risiken ab – oder können es nicht. Für viele Rechte, wie z.B. die freie und vorherige informierte Zustimmung, gewohnheitsrechtliche Landrechte, Vereinigungsfreiheit, existenzsichernde Löhne oder das Verbot sexueller Belästigung sind Audits – da sind sich Expert\*innen weitgehend einig – keine adäquate Prüfmethode. Diese Fragen

<sup>4</sup> [www.asq.org/quality-resources/auditing](http://www.asq.org/quality-resources/auditing) (Zugriff am 21. Dezember 2020).

<sup>5</sup> [www.unescap.org/sites/default/files/3%20-%20Introduction%20to%20Conformity%20Assessment%20and%20ISO%20CASCO.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/3%20-%20Introduction%20to%20Conformity%20Assessment%20and%20ISO%20CASCO.pdf) (Zugriff am 21. Dezember 2020).

erfordern eine Analyse, die den historischen Kontext, Multi-Akteurs-Perspektiven und offene Konflikte, oft auch Rechtspluralismus oder Widersprüche im Recht, sowie Unsicherheiten hinsichtlich der verfügbaren Evidenzbasis berücksichtigen kann. Audits können dies nicht leisten.

**Auf Stufe 2 (Handeln)** wird die Ergreifung adäquater Maßnahmen immer in der Verantwortung eines Unternehmens selbst liegen, auch in Bezug auf seine Lieferanten. Denkbar ist etwa eine Maßnahme, nur mit Lieferanten zu arbeiten, die Zertifikate zur Sorgfaltspflicht zu bestimmten menschenrechtlichen Risiken vorweisen können. Oft verlangen Einzelhändler von ihren Lieferanten ein SA8000-Zertifikat, um akzeptable Arbeitsstandards am Produktionsstandort nachzuweisen. Oder Supermärkte verlangen, dass ein großer Teil ihrer exotischen Früchte durch ein Nachhaltigkeits- oder Fairtrade-Siegel zertifiziert ist, wie z.B. Rainforest Alliance, UTZ oder Fairtrade. Diese Zertifikate basieren in der Regel auf externen Audits bei den Lieferanten. Allenfalls kann ein Unternehmen damit die eigene Verstrickung in Menschenrechtsverletzungen der Geschäftspartner vermeiden – wenn solche Zertifikate verlässlich sind. Sich dessen zu versichern liegt wiederum in der Verantwortung eines Unternehmens im Rahmen seines Sorgfaltsprozesses.

Darüber hinaus sind Audits und Zertifikate jedoch selbst noch keine Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtslage. Tatsächlich sind überzeugende empirische Belege für die positiven Auswirkungen von Audits und Zertifikaten auf die Menschenrechtsfitness eines Unternehmens bisher kaum zu finden. Um Verbesserungen sollte sich ein Unternehmen allerdings im Rahmen seiner Möglichkeiten bemühen.<sup>6</sup>

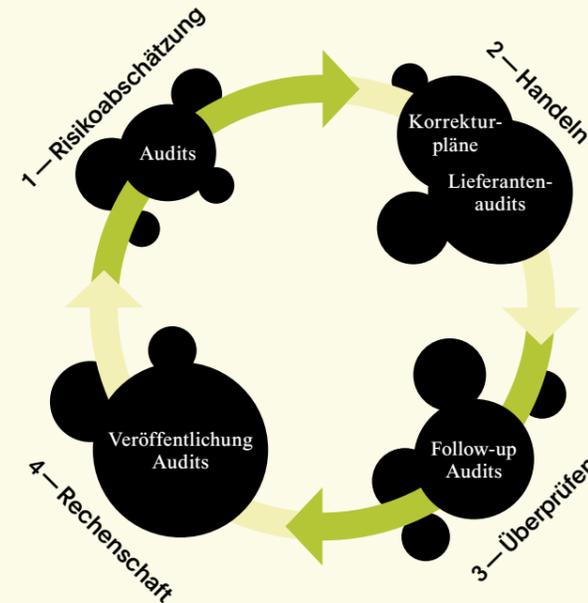
**Als Stufe 3 (Überprüfen)** sehen die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (interne und externe) Nachfolge-Audits als eines der möglichen Instrumente zur Wirksamkeitsprüfung an.<sup>7</sup> Insbesondere können sie dabei helfen, den Grad der Umsetzung der Korrektur-Aktionspläne des ersten Audits nachzuerfolgen. Die Grenzen ihres Einsatzes entsprechen denen für Stufe 1 aufgezeigten.

**Zur Stufe 4 (Rechenschaft)** gehört ein zuverlässiges Dokumentationssystem. Audits sollten Informationen darin einfließen lassen. Letztendlich liegt es aber am Unternehmen, durch umfassende Dokumentation und effektive Kommunikation gegenüber Behörden, Interessengruppen und der Öffentlichkeit Rechenschaft über sein menschenrechtliches Risikomanagement abzulegen.

Vordringlicher als die Betrachtung von Audits und Zertifikaten als Instrumente innerhalb eines Sorgfaltsprozesses ist der Blick auf diese, wenn sie selbst zu einem Risikofaktor für Menschenrechte werden. Die Fallstudien zeigen: Wenn Audits und Zertifikate in menschenrechtlichen Risikobereichen, wie z.B. Produktsicherheit oder Gebäudesicherheit, eingesetzt werden und dabei selbst nicht den höchsten Qualitäts- und Integritätsstandards genügen, können sie Risiken für die Menschenrechte erhöhen oder sogar auslösen.

<sup>6</sup> UN-Leitprinzip Nr. 19.  
<sup>7</sup> UN-Leitprinzip Nr. 20, Kommentar.

## Audits und Zertifikate im menschenrechtlichen Sorgfaltsprozess



## Menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen

Die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen besteht nach den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte aus drei Elementen: einer internen Selbstverpflichtung auf die Achtung von Menschenrechten, der Anwendung menschenrechtlicher Sorgfalt und Mechanismen zur Wiedergutmachung. Die menschenrechtliche Sorgfalt beschreibt einen Managementprozess, der aus vier Elementen besteht – die in gewisser Weise an den allgemeinen Risikomanagement-Zyklus von W. Edwards Deming angelehnt sind. Sie besteht aus den folgenden vier kontinuierlichen und miteinander verknüpften Stufen:

- 1 Menschenrechtliche Risikoabschätzung: Ermitteln und Bewerten (Leitprinzip Nr. 18),
- 2 Reaktion durch Maßnahmen: Handeln (Leitprinzip Nr. 19),
- 3 Verfolgung der Wirksamkeit derselben: Überprüfen (Leitprinzip Nr. 20)
- 4 Rechnungslegung, z.B. durch Dokumentation und Berichterstattung: Rechenschaft (Leitprinzip Nr. 21)

Was ein Unternehmen konkret tun muss, hängt von der Schwere und der Wahrscheinlichkeit menschenrechtlicher Auswirkungen im Rahmen der jeweiligen Geschäftstätigkeit, der Größe des Unternehmens und seinem Einflussvermögen ab.

## Menschenrechtlich relevante Einsatzgebiete von Audits und Zertifizierungen

- Arbeitsschutz
- Produktsicherheit
- Gebäudesicherheit
- Nachhaltigkeit
- Fair trade
- Umweltmanagement
- Lieferkettenmanagement
- Lieferkettennachverfolgung
- Compliance-Management
- Sozialaudits, Arbeitsrechte
- Private Sicherheitsstandards

## Verwandte Betätigungsfelder

- Training für Auditor\*innen und Zertifizierer\*innen
- Unternehmensberatung
- Politikberatung
- Gutachterliche Tätigkeit

## 2 Audits und Zertifizierungen im Bereich der Menschenrechte

Der Wirtschaftszweig der Audits und Zertifizierungen entwickelt sich mit zunehmender Diversifizierung. Er umfasst mittlerweile u.a. Produktionsprozesse, Qualität und Sicherheit von Produkten und deren Lebenszyklen, internes Management und Compliance, Umweltmanagement, Arbeitsrechte und Arbeitssicherheit (*occupational health and safety*, OHS), sowie Lieferkettenmanagement. In der funktionsweise globalisierter Volkswirtschaften spielt die externe Auditierung und Zertifizierung eine besonders wichtige Rolle. Sie erhöht das Vertrauen in die Konformität eines Produkts oder einer Dienstleistung oder sogar in die Integrität eines Unternehmens. Sie nutzt dafür standardisierte Merkmale in einer Situation, in der globalisierte Produktions- und Kaufprozesse eine Vertrauensbildung nicht mehr so zulassen, wie es vor der Globalisierung der Fall war, als Kund\*innen die Hersteller kennen und direkt mit ihnen zu tun hatten. In diesem Sinne trägt die Zertifizierung als Gatekeeper zur Gestaltung, Entwicklung und dem Management von transnationalen Liefer- und Produktionsketten bei und macht damit die globalisierte Wirtschaft und einen globalisierten Handel möglich.<sup>8</sup>

### In der funktionsweise globalisierter Volkswirtschaften spielt die externe Auditierung und Zertifizierung eine besonders wichtige Rolle

So ist es nicht verwunderlich, dass sich die Branche auch in menschenrechtsrelevanten Bereichen in den letzten Jahren besonders dynamisch entwickelt hat, da mit der Globalisierung und Digitalisierung das Interesse der Verbraucher\*innen und Kund\*innen an sozialen und ethischen Aspekten von Produktionsprozessen anderswo gewachsen ist.

### Privatisierung entlastet den Staat – führt jedoch zu neuen Problemen

Ein wichtiges Feld sind **Sozial- bzw. Arbeitsschutzaudits**. Die Privatisierung von Arbeitsinspektionen entlastet den Staat und hilft ihm bei der Umsetzung von Sparmaßnahmen und Deregulierung. Die Fallstudie zum italienischen Zertifizierer RINA veranschaulicht einige der Fallstricke dieser Entwicklung. Heute reichen die privaten Akteure von Nichtregierungsorganisationen (NROs) wie SAI, über Multi-Stakeholder-Initiativen (MSI) wie die Better Cotton Initiative, oder Brancheninitiativen wie amfori, von technischen Zertifizierern wie TÜV Rheinland bis hin zu Corporate Governance- und Wirtschaftsprüfern wie KPMG. Sie führen nicht nur Audits durch, einige legen auch geltende Standards fest, akkreditieren Auditoren und vergeben Zertifikate.

### Akteure in der Auditierungs- und Zertifizierungsbranche

- 1 Nichtregierungsorganisationen (NROs)
- 2 Multi-Stakeholder-Initiativen
- 3 Industrieinitiativen
- 4 Technische Zertifizierer
- 5 Finanzprüfdienstleister („Allrounder“)
- 6 Interne Auditor\*innen

<sup>8</sup> Verfassungsblog, Die Haftung von Zertifizierungs- und Prüfunternehmen als gebotener Bestandteil eines effektiven Lieferkettengesetzes, Matthieu Binder, [www.verfassungsblog.de/die-haftung-von-zertifizierungs-und-pruefunternehmen-als-gebotener-bestandteil-eines-effektiven-lieferkettengesetzes/](http://www.verfassungsblog.de/die-haftung-von-zertifizierungs-und-pruefunternehmen-als-gebotener-bestandteil-eines-effektiven-lieferkettengesetzes/) (Zugriff am 17. Dezember 2020); Wagner (2018), S. 134.

**Konfliktmineralien** war einer der ersten Bereiche, bei denen menschenrechtliche Regelungen zu beobachten waren. Und auch hier haben Auditierung und Zertifizierung ihren festen, gar gesetzlichen Platz.<sup>9</sup> Es entwickelten sich eine Reihe von Initiativen, die helfen sollen, Lieferketten von Konfliktmineralien zu verfolgen und zu zertifizieren. Der Fall *Rihan v. Ernst & Young Global Ltd & Others*<sup>10</sup> zeigt, wie anfällig dieses Geschäft für Korruption ist. Das galt hier bis in die höchsten Managementebenen der EY-Gruppe, dem gleichen Wirtschaftsprüfer, der aus ähnlichen Gründen im Zusammenhang mit dem Wirecard-Skandal wieder in Verruf geraten ist.<sup>11</sup>

Der **private Sicherheitssektor** hat mit dem International Code of Conduct for Private Security Service Providers (2010),<sup>12</sup> eine der frühesten Multi-Stakeholder-Initiativen, schon recht früh einen Menschenrechtsstandard entwickelt<sup>13</sup> und sich später an die UN-Leitprinzipien angeglichen.<sup>14</sup> Akademische Untersuchungen haben ernsthafte Zweifel an der Effektivität dieses Ansatzes geäußert und auf Probleme wie fehlende Menschenrechtsmethodik und -ausbildung sowie Mängel beim Aufsichtssystem hingewiesen.<sup>15</sup>

Im **agroindustriellen Sektor** gibt es eine Reihe von Zertifizierungssystemen, die eine Vielzahl von Kriterien abdecken, darunter ökologische, nachhaltige und soziale Kriterien, ethischer und fairer Handel oder Arbeitsrechte. Das Zertifizierungssystem des Roundtable for Sustainable Palm Oil (RSPO) ist eines der scheinbar ehrgeizigsten – und am heftigsten kritisierten – Systeme. Es strebt an, eine große Bandbreite menschenrechtsbezogener Themen abzudecken, wie Landbesitz, Arbeitsrechte einschließlich existenzsichernder Löhne, Gewohnheitsrechte und Rechte indigener Völker, Rechte von Menschenrechtsverteidiger\*innen<sup>16</sup> sowie Verfahrensaspekte, z.B. Informationszugang, Transparenz und Beschwerdemechanismen. Unsere Fallstudie zum RSPO-System zeigt jedoch eine Vielzahl an Schwachstellen auf.

Menschenrechtsrelevant im Sinne dieser Studie sind allerdings nicht nur Zertifikate, die sich konkret mit Menschenrechten beschäftigen, sondern alle, die faktisch die Menschenrechte tangieren. Dazu gehören auch Aspekte wie Anlagensicherheit, Barrierefreiheit, Umweltmanagement oder Produktsicherheit.

<sup>9</sup> EU-Verordnung 821/2017 zur Sorgfaltspflicht in der Lieferkette für Konfliktmineralien.

<sup>10</sup> *Rihan v. Ernst & Young Global Ltd and others* (2020) EWHC 901 (QB), [www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/04/Rihan-v.-EY-Global-Ltd-and-others-Approved-Judgment-17-April-2020.pdf](http://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/04/Rihan-v.-EY-Global-Ltd-and-others-Approved-Judgment-17-April-2020.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020). Ein interner Whistleblower hatte aufgedeckt, dass der Wirtschaftsprüfer erhebliche Verstöße einer Goldraffinerie vertuscht hatte, die nach dem Goldhandelsstandard Good Delivery List (GDL) des Dubai Multi Commodities Centre (DMCC) und der London Bullion Market Association (LBMA) auditiert worden war. Das Gericht stellte fest, dass EY als beklagte Mutter-Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ihre Prüfungssorgfaltspflicht verletzt hatte, indem sie dafür sorgte, dass die negativen Feststellungen ihrer Tochtergesellschaft in dem veröffentlichten Prüfungsbericht verschleiert wurden.

<sup>11</sup> Nach einem Untersuchungsbericht der Financial Times hatte EY Informationen eines internen Whistleblowers über finanzielle Unregelmäßigkeiten bei Wirecard nicht beachtet. Durch die Vertuschung könnte EY, vorbehaltlich weiterer Ermittlungen, zu einem groß angelegten Betrug durch diesen Finanzdienstleister beigetragen haben. Financial Times, Olaf Storbeck, Whistleblower warned EY of Wirecard fraud four years before collapse, where EY is also accused of having disregarded warnings by a whistleblower, 30. September 2020, [www.ft.com/content/d5103236-2799-4eab-bb71-afad7b703ae4](http://www.ft.com/content/d5103236-2799-4eab-bb71-afad7b703ae4) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>12</sup> MacLeod, DeWinter-Schmitt (2019), S. 58.

<sup>13</sup> [www.icoca.ch/](http://www.icoca.ch/) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>14</sup> ICOCA Jahresbericht 2017-2018, 12, [www.icoca.ch/en/resources](http://www.icoca.ch/en/resources) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>15</sup> MacLeod, DeWinter-Schmitt (2019).

<sup>16</sup> Ökologische Aspekte sind in den Zertifizierungskriterien enthalten (siehe Prinzip 7), jedoch nicht mit einer Rechtsperspektive, z.B. Erhalt von Wasserquellen, Erhalt von Boden und Vielfalt, Emissionsreduktion usw.

Prüfungsgesellschaften spielen nicht nur bei der Ausführung von Governance eine Rolle, sondern auch bei deren Gestaltung. Laut den Politikwissenschaftler\*innen Luc Fransen und Genevieve LeBaron gibt es „(b)ei Wirtschaftsprüfungsgesellschaften eine Vielzahl informeller und verdeckter Praktiken der Einflussnahme, und es zeigt sich, dass sie eine Agenda der inkrementalistischen Soft-Law-Governance im Bereich Arbeitsbedingungen fördern, die sich gegen konkrete Leistungsziele, verbindliche öffentliche Regulierung und eine unabhängige Wächterrolle der Zivilgesellschaft ausspricht“.<sup>17</sup> Dies scheinen aus Sicht einer Auditierungsfirma ideale Kriterien für eine positive Marktentwicklung zu sein. Und so ist es nicht verwunderlich, wenn zunächst vor und dann zeitgleich mit einem Trend zu verbindlichen Regelungen für menschenrechtliche Sorgfaltspflichten in einer Reihe von Ländern, z.B. zu moderner Sklaverei, Kinderarbeit oder Konfliktmineralien-Lieferketten, entsprechende Prüfungsdienstleistungen wie Sozial- oder Lieferkettenaudits einen wachsenden Anteil dessen ausmachen, was wir menschenrechtsrelevante Auditierung und Zertifizierung nennen.

### Zertifizierer nehmen verstärkt politischen Einfluss und verändern den Markt

Während in Deutschland die politische Debatte über die Frage der Sorgfaltspflichten-Regulierung in vollem Gange ist, entwickeln Zertifizierungsunternehmen nicht nur ihr Portfolio entsprechend weiter, sondern versuchen auch durch Lobbyarbeit auf die Entwicklung des Marktes Einfluss zu nehmen. Der Verband der Technischen Überwachungsvereine (VdTÜV) sprach sich für eine verpflichtende menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflicht aus. Und erklärte im gleichen Atemzug, dass es von zentraler Bedeutung wäre, gesetzlich geregelte, einheitliche Standards sowie verpflichtende Konformitätsbewertungen durch Dritte als zentrales Instrument zur Sicherstellung der Konformität und Einhaltung dieser Standards bereitzustellen.<sup>18</sup>

Weitere Aktivitäten, bei denen die TÜV-Familie aktiv ist, sind Sozialaudits nach dem SA8000-Standard (TÜV Rheinland) und entsprechende Schulungen durch die TÜV-Akademie. Nicht zuletzt hat der TÜV bei der Normierung neuer, globalisierter Standards mitgewirkt, wie dem einheitlichen ISO-Standard zur Chain of Custody (ISO 22095).<sup>19</sup> Bisher gibt es Chain-of-Custody-Standards nur für bestimmte Branchen wie Holz (ISO 38200) – für die es auch eine EU-Verordnung gibt (Reg. (EU) 995/2010), oder Kakao (ISO 34.101). Dieser neue Standard ist nicht menschenrechtsspezifisch, aber relevant für die Frage der Rückverfolgbarkeit für alle menschenrechtlichen und ökologischen Sorgfaltsprozesse, die Produktlieferketten betreffen.

Zusammenfassend lassen sich zwei Tendenzen erkennen: (1) Der Auditierungs- und Zertifizierungssektor in menschenrechtsrelevanten Bereichen wächst, insbesondere parallel zur Entwicklung von Normen und Vorschriften; (2) er diversifiziert sich zunehmend, wobei bestehende Firmen ihre Portfolios erweitern, aber auch neue spezialisierte Akteure in das Feld eintreten.

Wenn verbindliche Normen zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht etabliert werden und Unternehmen dazu verpflichtet, ihre Einhaltung nachzuweisen, werden Unternehmen zeigen und Gerichte entscheiden und beurteilen müssen, ob ein Unternehmen genug getan hat, um seine menschenrechtlichen Risiken zu managen. Audits und Zertifikate zu Themen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht werden sich wahrscheinlich zu einem zentralen Instrument entwickeln, das sowohl Unternehmen als auch staatlichen Behörden das Leben leichter machen soll. Diese Entwicklung ist kontraproduktiv. Zu warnen ist insbesondere davor, Audits als obligatorischen Bestandteil solcher neuer Normen zu etablieren, denn der Prüfsektor hat sich zu oft als Risikofaktor entpuppt.

<sup>17</sup> Fransen, LeBaron (2019), S. 260 (eigene Übersetzung).

<sup>18</sup> VdTÜV, Lieferketten nachvollziehbar gestalten, Juli 2020, [www.vdtuev.de/news/positionspapier-lieferkettengesetz](http://www.vdtuev.de/news/positionspapier-lieferkettengesetz) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>19</sup> VdTÜV, So werden Lieferketten nachvollziehbar, [www.vdtuev.de/pressemitteilungen/nachvollziehbare-lieferketten](http://www.vdtuev.de/pressemitteilungen/nachvollziehbare-lieferketten) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

## 3 Wenn Auditierung und Zertifizierung schiefgehen

Bei der Auditierung und Zertifizierung kann viel schiefgehen, wie eine Reihe von tragischen Fällen in den letzten Jahren gezeigt hat.

Im Jahr 2010 wurde aufgedeckt, dass die französische Firma **Poly Implant Prothèse (PIP)** seit 2001 ungeeignetes Industriesilikon als Füllung für Brustimplantate verwendet hatte. Die Implantate waren gemäß den europäischen Regeln für Medizinproduktsicherheit vom TÜV Rheinland als konform mit den Sicherheitsvorschriften für Medizinprodukte zertifiziert worden. Tausende von Patientinnen erlitten durch den Einsatz dieser unsicheren Produkte schwerwiegende gesundheitliche Schäden, möglicherweise auch Krebs, und benötigten Folgeoperationen (Fallstudie 3).<sup>20</sup>

Bei dem Fabrikbrand bei **Ali Enterprises**, einem Zulieferer des deutschen Einzelhändlers KiK, wurden 2012 mehr als 260 Arbeiter\*innen getötet und über 60 verletzt. Ein SA8000-Zertifikat der italienischen Zertifizierungsgruppe RINA für den Zulieferer hatte nur Monate zuvor die Arbeitsschutzstandards als in Ordnung bescheinigt, ohne auf zahlreiche offensichtliche Brandschutzmängel hinzuweisen (Fallstudie 1).<sup>21</sup>

### Bei der Auditierung und Zertifizierung kann viel schiefgehen, wie eine Reihe von tragischen Fällen in den letzten Jahren gezeigt hat

Im Jahr 2013 kamen mehr als 1.000 Arbeiter\*innen ums Leben, als das **Rana-Plaza**-Fabrikgebäude in Bangladesch einstürzte. Auch hier hatten Bureau Veritas und TÜV Rheinland nur wenige Monate zuvor die Arbeitsstätte zertifiziert, dabei aber offensichtliche Sicherheitsmängel am Gebäude sowie Kinderarbeit übersehen.<sup>22</sup>

2015 brach in Brasilien der **Minen-Staudamm Fundão** in Mariana, Minas Gerais, 20 Menschen wurden getötet und ganze Flüsse verschmutzt. Wenige Monate zuvor hatte das brasilianische Zertifizierungsunternehmen VOGBR eine Stabilitätserklärung ausgestellt. Das ist kein Zertifikat im engeren Sinne, aber vergleichbar in der Wirkung, da es eine externe fachliche Zusicherung der Standsicherheit enthält, und zwar gemäß den brasilianischen Vorschriften zur Staudammsicherheit.<sup>23</sup>

Im Jahr 2019 brach in **Brumadinho**, ebenfalls Minas Gerais, Brasilien, ein weiterer Minen-Damm, 272 Menschen kamen ums Leben und ein weiterer Fluss wurde verschmutzt. Vier Monate zuvor hatte die deutsche Zertifizierungsfirma TÜV SÜD eine Stabilitätserklärung unterschrieben, obwohl der Damm schon seit vielen Monaten kontinuierlich Stabilitätsprobleme aufgewiesen hatte (Fallstudie 2).<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Bundesgerichtshof zur Haftung der „Benannten Stelle“ gegenüber Patientinnen im Zusammenhang mit dem Austausch von Silikonbrustimplantaten des französischen Herstellers PIP, Pressemitteilung, 27. Februar 2020, [www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/2020023.html](http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/2020023.html) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>21</sup> ECCHR, Nach Fabrikbrand in Karatschi: Verfahren gegen Prüfdienstleister in Italien, [www.ecchr.eu/fall/nach-fabrikbrand-in-karatschi-verfahren-gegen-pruefdienstleister-in-italien/](http://www.ecchr.eu/fall/nach-fabrikbrand-in-karatschi-verfahren-gegen-pruefdienstleister-in-italien/) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>22</sup> Clean Clothes Campaign, Fig Leaf for Fashion – How social auditing protects brands and fails workers, Summary Briefing (2019), [www.cleanclothes.org/file-repository/figleaf-for-fashion-brief.pdf](http://www.cleanclothes.org/file-repository/figleaf-for-fashion-brief.pdf) (Zugriff am 19. Dezember 2020).

<sup>23</sup> G1.globo, Polícia Federal lista falhas da Samarco com barragem rompida, [www.g1.globo.com/spiritosanto/umweltkatastrophe-in-der-katastrophe/notice/2016/06/pf-list-faults-that-levited-barragem-da-samarco-romper.html](http://www.g1.globo.com/spiritosanto/umweltkatastrophe-in-der-katastrophe/notice/2016/06/pf-list-faults-that-levited-barragem-da-samarco-romper.html) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>24</sup> ECCHR, Das Geschäft mit der Sicherheit: Die Rolle von TÜV SÜD beim Brumadinho-Staudammbruch in Brasilien, [www.ecchr.eu/fall/das-geschaeft-mit-der-sicherheit-die-rolle-von-tuev-sued-beim-brumadinho-dammbruch-in-brasilien/](http://www.ecchr.eu/fall/das-geschaeft-mit-der-sicherheit-die-rolle-von-tuev-sued-beim-brumadinho-dammbruch-in-brasilien/) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

Auch Zertifizierungssysteme aus dem Bereich der Nachhaltigkeit wie **Rainforest Alliance, RSPO** (Fallstudie 4) und andere stehen wegen zahlreicher Anzeigen von Menschenrechtsverletzungen in den zertifizierten Unternehmen in der Kritik.<sup>25</sup>

#### 4 Private Auditierung und Zertifizierung und die Schutzpflicht des Staates

Zweifellos lag in den oben genannten Fällen die Hauptverantwortung bei der Betreiberfirma. Deutlich wird aber auch, dass minderwertige oder falsche Zertifikate Risikosituationen unsichtbar machen und so die notwendigen Interventionen zum Schutz behindern. Dies gilt für Zertifikate in verschiedenen Sektoren, unabhängig davon, ob sie explizit menschenrechtliche Fragen behandeln oder nicht, solange ihr Prüfgegenstand sich tatsächlich auf menschenrechtliche Risiken bezieht.

Angesichts der Tatsache, dass relevante Teile des Unternehmenssektors und auch politische Stakeholder große Hoffnungen in die Prüfungs- und Zertifizierungsbranche setzen, um die Herausforderungen einer gesetzlichen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht zu bewältigen, sollte der scheinbare Segen dieser Lösung aufgedeckt und Regulierungsbehörden und politische Entscheidungsträger\*innen zum dringenden Handeln aufgefordert werden: So wie die Ausarbeitung von Sorgfaltspflichtengesetzen voranschreitet, so ist auch die Prüfungs- und Zertifizierungsbranche zu adressieren. Es untergräbt die Substanz der Sorgfaltspflichtengesetze, wenn Audit- und Zertifizierungsfirmen mangelhafte und qualitativ schlechte „Lösungen“ für eine Pflicht anbieten, die Unternehmen nicht auslagern können: die Pflicht zur menschenrechtlichen Sorgfalt in all ihren Tätigkeiten und Geschäftsbeziehungen.

**Gesetzgeber müssen darauf hinwirken,  
dass der Zertifizierungssektor keine  
menschenrechtlichen Risiken schafft**

Die Einhaltung dieser Pflicht zu gewährleisten ist auch eine Verantwortung des Staats. Sparmaßnahmen und ein Paradigma des „schlanken Staats“ mögen Staaten dazu veranlasst haben, die Überwachung zu privatisieren und an Audit- und Zertifizierungsfirmen auszulagern. Dennoch hat der Staat die Pflicht, Menschenrechte zu schützen, wie es in den nationalen Verfassungen und den internationalen Menschenrechtsverträgen festgelegt ist. Er muss daher bei der Privatisierung von Dienstleistungen und der Vergabe von Aufträgen eine wirksame Aufsicht ausüben (UN-Leitprinzip Nr. 5). Die Erfüllung seiner Schutzpflicht hängt im Falle der Privatisierung davon ab, inwieweit der Staat in der Lage ist, sicherzustellen, dass die private Kontrolle effektiv ihren Zweck erfüllt.<sup>26</sup> Daher ist es unumgänglich, dass Gesetzgeber und politische Entscheidungsträger\*innen darauf hinwirken, dass der Prüfungs- und Zertifizierungssektor keine menschenrechtlichen Risiken schafft oder verstärkt und Sorgfaltspflichtengesetze nicht in der Praxis aushöhlt.

<sup>25</sup> LeBaron (2018) untersuchte ethische Zertifizierungen wie Fairtrade, Rainforest Alliance, UTZ und andere, und kommt zu dem Ergebnis, dass nicht nur missbräuchliche Arbeitsbedingungen, einschließlich Gewalt und Schuldknechtschaft, im Tee- und Kakaosektor weit verbreitet sind, sondern auch die von diesen Systemen festgelegten Arbeitsstandards so notorisch verletzt werden, dass die untersuchten zertifizierten Plantagen im Ergebnis in Bezug auf die Arbeitsbedingungen nicht besser abschnitten als nicht zertifizierte Plantagen; siehe zum RSPO-System auch Environmental Investigation Agency/Grassroots, Who watches the watchmen 2: The continuing incompetence of the Roundtable on Sustainable Palm Oil's (RSPO) assurance systems, November 2019, [www.eia-international.org/wp-content/uploads/WwtW2-spreads.pdf](http://www.eia-international.org/wp-content/uploads/WwtW2-spreads.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>26</sup> Glinski, Rott (2018), S. 85-86.

#### 5 Herausforderungen der transnationalen Governance

Dies ist insbesondere in transnationalen Lieferketten von Bedeutung, in denen eine staatliche Kontrolle der Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten über Grenzen hinweg, insbesondere außerhalb der EU, nicht immer möglich und mitunter kostspielig ist.<sup>27</sup> Hier haben Staaten oft keine extraterritoriale Kontrollkompetenz, während private Audit- und Zertifizierungsunternehmen einen länderübergreifenden Service anbieten können, der eine ganze globale Lieferkette abdeckt.<sup>28</sup> Tatsächlich ist der Audit- und Zertifizierungssektor oft selbst transnational organisiert mit einem Netzwerk von Tochtergesellschaften, Agenten und Unterauftragnehmern im In- und Ausland.

Staaten müssen in Erfüllung ihrer Schutzpflicht sicherstellen, dass solche zum Teil extraterritorialen Dienstleistungen nicht die Anforderungen der im Inland ansässigen oder tätigen Unternehmen an menschenrechtliche Sorgfalt unterlaufen. Dies könnte durch Anforderungen an Qualitätsstandards und an die Zulässigkeit von externen Prüfleistungen in Menschenrechtsfragen erfolgen. Da die regulatorische Reichweite jenseits der EU-Grenzen endet, sollten solche Regelungen sich auch direkt an das hier ansässige Unternehmen richten, dessen Menschenrechtspflichten betroffen sind. Selbst wenn es extraterritoriale Auditierungs- und Zertifizierungsdienste beauftragt, müsste es zeigen, dass sie den hiesigen menschenrechtlichen Anforderungen genügen, wenn es diese Dienste nutzt, um Elemente seiner menschenrechtlichen Sorgfalt umzusetzen oder nachzuweisen. Als Grundlage für diese Analyse wurden vier exemplarische Fallstudien entwickelt.

<sup>27</sup> Glinski, Rott (2018), S. 103; Glinski (2019), S. 165.

<sup>28</sup> Die deutsche Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen wies in ihrer abschließenden Stellungnahme in *ECCHR et al. v. TÜV Rheinland AG et al.* (26. Juni 2018) darauf hin, dass „die Entwicklung von Möglichkeiten zur Erweiterung und Verbesserung der Durchführung von Sozialaudits dazu beitragen kann, die OECD-Leitsätze effektiver zu machen“, [www.complaints.oecdwatch.org/cases/Case\\_509](http://www.complaints.oecdwatch.org/cases/Case_509) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

# Zusammenfassungen der Fallstudien

- 1 Ein Fall von freiwilligen **Sozialaudits und Zertifizierungen** in der textilverarbeitenden Industrie (RINA, SA8000, Bangladesch)
- 2 Ein Fall von gesetzlich geregelten **technischen Audits und Stabilitätsklärungen** im Bergbau (TÜV SÜD, Stabilitätsklärung nach nationalen Bergbauvorschriften, Brasilien)
- 3 Ein Fall von gesetzlich geregelten **Produktsicherheitsaudits und CE-Zertifikaten** für Medizinprodukte (TÜV Rheinland, Zertifikat nach EU-Verordnung, Frankreich/Deutschland)
- 4 Ein Fall der freiwilligen **Nachhaltigkeitsprüfung und -zertifizierung** für Palmölplantagen (mehrere internationale und lokale Zertifizierer, RSPO-Standard, Indonesien)

Die vollständigen Fallstudien sind im Anhang dieser Studie. Sie folgen einem einheitlichen Format und analysieren die folgenden Fragen:

- 1 Um welche Menschenrechtsverletzungen handelt es sich?
- 2 Welches sind die Akteure, Beziehungen, geltenden Gesetze und Normen?
- 3 Wie hätte eine ordnungsgemäße menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung des Auditors oder Zertifizierers aussehen müssen?
- 4 Hätte eine angemessene menschenrechtliche Sorgfalt dazu beigetragen, die menschenrechtlichen Risiken zu minimieren?
- 5 Welche anderen Risikofaktoren gab es, die ein menschenrechtliches Risikomanagement wahrscheinlich nicht berücksichtigen kann?
- 6 Gibt es Vorschläge zur Abhilfe in anderen Zertifizierungssektoren?

## Fallstudie 1: Arbeitsbedingungen (RINA, SA8000)

Der Fall erlaubt die Identifizierung von Elementen des Audit- und Zertifizierungsverfahrens, die zu einem falschen Audit und damit der Ausstellung eines ungerechtfertigten Zertifikats geführt haben, das zum Tod von Hunderten Menschen durch einen Fabrikbrand beitrug.

**Problem:** gravierende Mängel in der angewandten Methodik und an effektiver Qualitätssicherung durch den Zertifizierer und Akkreditierer.

### A Menschenrechtliche Sorgfalt

Bei Anwendung ordnungsgemäßer menschenrechtlicher Sorgfalt muss ein Prüfer zuvor sektor- und länderspezifische Risikofaktoren für Menschenrechte identifizieren. Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sind bekannte und typische Risiken im Textilsektor, einschließlich der Lagerung von schwer entflammaren Stoffen in überfüllten und schlecht gesicherten Fabrikgebäuden. In Pakistan sind die Arbeitsbedingungen sowie Brand- und Gebäudesicherheit im Allgemeinen und auch die fehlende öffentliche Aufsicht über die Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen am Arbeitsplatz länderspezifische Risikofaktoren. Eine menschenrechtliche Risikoanalyse sollte einen Auditor dazu motivieren, die Prüfmethode anzupassen, um diesen Risiken zu begegnen, z.B. durch unangekündigte Besuche vor Ort oder Befragungen von Mitarbeiter\*innen außerhalb des Werksgeländes.

### Der Fall von Ali Enterprises

Nachdem RINA auf der Grundlage eines Auditberichts voller Auslassungen und Ungereimtheiten und trotz offensichtlicher Mängel beim Gebäude- und Brandschutz ein SA8000-Zertifikat für die Ali-Enterprises-Fabrik ausstellte, brannte das Gebäude ab. Dabei wurden 258 Menschen getötet und Dutzende verletzt, viele Familien verloren ihre\*n Hauptnährer\*in.

### B Qualitätsmanagement und methodische Fragen

Der Auditor hätte zahlreiche Abweichungen von der geltenden SA8000-Norm feststellen und melden müssen, etwa in Bezug auf Feuerwege, Feuerlöscher, Wartung von Sicherheitseinrichtungen, Sicherheitsschulungen, Vermeidung von Überbelegung und auch in Bezug auf verbotene Kinderarbeit. Durch Nichtmeldung wurden diese Defizite effektiv vertuscht.

Trotz all dieser Defizite des Audits stellte der Zertifizierer RINA das SA8000-Zertifikat aus, was darauf hindeutet, dass der Zertifizierer unsauber arbeitete. Ohne wirksame Qualitätssicherung kann das Zertifikat seinen Zweck nicht erfüllen, nämlich den Schutz der Rechte und der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer\*innen zu gewährleisten. Nur wenn Defizite festgestellt werden, kann der Auditierungs- und Zertifizierungsprozess genutzt werden, um auf Verbesserungen hinzuwirken. Wenn Verstöße immer wieder zur Aussetzung oder zum Entzug des Zertifikats führen, ist dies geeignet, Anreize zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu schaffen. Tatsächlich ermöglicht die starke Marktposition von SA8000 eine erhebliche Einflussmöglichkeit des Zertifizierers gegenüber dem auditierten Unternehmen.

Die Qualitätssicherung ist die Aufgabe des Zertifizierers. Dennoch sollten auch die Zertifizierer wirksam überwacht werden, um sicherzustellen, dass sie einwandfreie Qualitäts- und Integritätsstandards einhalten und aufrechterhalten, nicht nur zum Zeitpunkt der Akkreditierung, sondern kontinuierlich. Die Aufsicht über Zertifizierer kann durch öffentliche Akkreditierungssysteme oder andere staatliche Instanzen erfolgen.

### C Integritätsmanagement

Wird ein eindeutig mangelhaftes Audit nicht erkannt und ein Zertifikat auf dieser unzuverlässigen Grundlage ausgestellt, besteht die Vermutung, dass das Zwei-Personen-Prinzip entweder nicht angewendet wurde oder nicht wirksam war. Dieses Grundprinzip des Zertifizierungsgeschäfts legt die Zertifizierungsverantwortung auf die Schultern einer vom Auditor vor Ort getrennten Person, die strukturell besser von Einflüssen des auditierten Unternehmens abgeschirmt ist.

Darüber hinaus ist eine angemessene Bezahlung der Prüfer\*innen eine Bedingung, die sie vor unzulässiger Beeinflussung schützt und oberflächlicher, qualitativ schlechter Leistung vorbeugt. Anonyme Quellen der Branche prangern immer wieder an, dass die Bezahlungsstandards für Sozialaudits oft zu niedrig sind, um die notwendige Zeit und Fachwissen in die Durchführung der Prüfungen investieren zu können. Beauftragende Unternehmen, wie europäische und andere Importeure, werden aufgefordert, ihre Preispolitik in dieser Hinsicht zu verbessern, um eine bessere Auditqualität zu ermöglichen und dem derzeitigen Unterbietungswettbewerb in einem sehr wettbewerbsintensiven Markt für Sozialaudits entgegenzuwirken.

### D Öffentliche Governance, Partizipation und Zugang zu Rechtsmitteln

In Pakistan wurden die staatlichen Arbeitsinspektionen faktisch durch eine Politik ersetzt, die durch öffentliche Subventionen Anreize für die Erlangung von SA8000-Zertifikaten schafft, und nicht für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen selbst. Dies wurde kritisiert, da es ein strukturelles Risiko für Gefälligkeitsprüfungen darstellt. Staatliche Maßnahmen sollten nicht darauf abzielen, die öffentliche Verwaltung um den Preis zu entlasten, dass sie jegliche Aufsichtskapazität über die Einhaltung von Gesetzen verliert. Die menschenrechtliche Schutzpflicht des Staates bedeutet, dass der Staat bei der Verabschiedung neuer Gesetze und Richtlinien in menschenrechtssensiblen Bereichen wie Arbeit und Arbeitsbedingungen selbst immer menschenrechtliche Sorgfalt anwenden und Risikoabwägungen vornehmen muss.

Eine robuste gesamtschuldnerische Haftungsregelung für Audit- und Zertifizierungsfirmen könnte die Branche motivieren, ihre Leistung zu verbessern. Dagegen hat RINA in einem kürzlich abgeschlossenen Beschwerdeverfahren vor der italienischen Nationalen Kontaktstelle der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen jegliche Haftung oder Verantwortung in diesem Fall abgelehnt und sich auch geweigert, eine Vereinbarung zur Verbesserung des Zertifizierungssystems sowie der eigenen menschenrechtlichen Sorgfalt einzugehen.<sup>29</sup>

## Fallstudie 2: Dambruch (TÜV SÜD)

Der Fall Brumadinho identifiziert Elemente des Prüfverfahrens, die zur Ausstellung einer falschen Stabilitätserklärung führten, welche zu den katastrophalen Folgen des Dambruchs beitrug.

**Probleme:** fehlende Analyse menschenrechtlicher Risiken und Mängel im Umgang mit Interessenkonflikten.

### A Menschenrechtliche Sorgfalt

Die Durchsicht des Beweismaterials in den öffentlichen Untersuchungen zu diesem Fall zeigt, dass der Prüfer keine menschenrechtliche Risikoanalyse durchführte und keine Risikofaktoren identifizierte.

Die Beweise deuten darauf hin, dass er in voller Kenntnis der Instabilität des Staudamms die Standsicherheitserklärung ausstellte. Er hat dafür mutmaßlich Normwerte manipuliert, um zu niedrige Messwerte zu verschleiern. So wurde eine falsche formale Übereinstimmung mit der gesetzlichen Anforderung an die Standsicherheit vorgetäuscht. Ein solches Verhalten wird als „Normalisierung von Normabweichungen“ bezeichnet, bei der Normabweichungen von den realen Risiken und der Dringlichkeit abgekoppelt und mit dem Ziel analysiert und behandelt werden, formale Gesetzeskonformität herzustellen.<sup>30</sup>

Mit einer menschenrechtlichen Risikoanalyse hätte der Prüfer mit einiger Wahrscheinlichkeit Menschenleben retten können. Vor allem weil der Staudamm eine lange, bekannte Geschichte der Instabilität hatte und der Staudammbetreiber sich wiederholt nicht an Empfehlungen für stabilisierende Maßnahmen gehalten hatte. Darüber hinaus hätte der Prüfer weitere Risikofaktoren identifizieren können, wie z.B. die Parallelen zum Dambruch von Fundão bei Mariana im Jahr 2015 und die Anfälligkeit für unzulässige Einflussnahme durch seinen Auftraggeber, den marktbeherrschenden Minenbetreiber VALE, sowie den hohen Korruptionsindex Brasiliens und des Bergbausektors. Eine solche Risikoanalyse hätte TÜV SÜD dann dazu bringen müssen, eine robustere Qualitäts- und Integritätskontrolle anzuwenden. Man sollte von einem zuverlässigen Prüfer erwarten können, die Ausgabe falscher Stabilitätserklärungen seiner Mitarbeiter\*innen zu verhindern.

### Der Fall Brumadinho

Nachdem eine brasilianische Tochtergesellschaft von TÜV SÜD trotz wiederholter Hinweise und Warnungen über die Instabilität eines Staudamms eine Stabilitätserklärung ausgestellt hatte, brach der Damm im Januar 2019, und eine riesige Welle von Minenschlamm tötete 272 Personen und verseuchte den Fluss Paraopeba und Trinkwasserquellen der Region.

<sup>29</sup> Italienische Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Abschlussklärung in *ECCHR et al. V. RINA et al.* (2020), [pcnitalia.mise.gov.it/attachments/article/2035928/Final%20Statement%20RINA\\_DEF.pdf](https://pcnitalia.mise.gov.it/attachments/article/2035928/Final%20Statement%20RINA_DEF.pdf) (Zugriff am 16. Dezember 2020).

<sup>30</sup> Business and Human Rights Resource Centre, Claudia Müller-Hoff, Der Dambruch von Brumadinho – Wenn Normabweichungen zum Normalzustand werden, 29. Mai 2020, [www.business-humanrights.org/en/blog/der-dambruch-von-brumadinho-wenn-normabweichungen-zum-normalzustand-werden-2/](https://www.business-humanrights.org/en/blog/der-dambruch-von-brumadinho-wenn-normabweichungen-zum-normalzustand-werden-2/) (Zugriff am 16. Dezember 2020).

### B Qualitätsmanagement und methodische Fragen

Es gibt Hinweise darauf, dass international geltende Standards<sup>31</sup> für Dammsicherheit nicht eingehalten wurden, sondern Normwerte bewusst manipuliert wurden. Es gibt weitere Hinweise, dass der Prüfer keine Besuche vor Ort durchführte und weder unabhängig Rohdaten sammelte noch die Zuverlässigkeit der vom Kunden bereitgestellten Rohdaten überprüfte. Auch hat er mutmaßlich das Zwei-Personen-Prinzip nicht beachtet.

### C Integritätsmanagement

Der Minenbetreiber als Hauptbegünstigter beauftragte und bezahlte TÜV SÜD für das Audit und die Stabilitätserklärung. Beweise deuten darauf hin, dass der Kunde über ein positives Ergebnis verhandelte, wenn nicht sogar Druck ausübte. Demnach wurde die Möglichkeit einer Vertragskündigung und Auftragsvergabe an einen Konkurrenten in den Raum gestellt, eine Praxis, von der bekannt ist, dass der Kunde VALE sie in der Vergangenheit in ähnlichen Fällen angewendet hat.

Ermittlungen gegen die brasilianische Tochtergesellschaft von TÜV SÜD in Brasilien zeigen zudem, dass sich das Prüfunternehmen wegen eines parallelen Auftrags in einem Interessenkonflikt befand. Im relevanten Tatzeitraum verhandelte es über einen Beratungsvertrag zum selben Damm – ein Auftrag von mehrfacher Wert im Vergleich zum Prüfauftrag, der eine positive Stabilitätserklärung erforderte.

Ein weiteres Element, das den Prüfer dem Risiko einer unzulässigen Beeinflussung durch den Auftraggeber aussetzte, war die Tatsache, dass VALE das zweitgrößte Bergbauunternehmen weltweit ist, das in über 30 Ländern tätig ist. In Brasilien betreibt es nach Angaben der Regierung etwa 18 Prozent aller Bergbaudämme<sup>32</sup> und erlangt dadurch eine beherrschende Stellung als Auftraggeber auf dem brasilianischen Markt für unabhängige Prüfleistungen, zumal es keine strikte Trennung von Prüfung und Beratung gab.

### D Öffentliche Governance, Partizipation und Zugang zu Rechtsmitteln

Die Behörden waren nicht in der Lage, eine wirksame Aufsicht auszuüben. Sie erhielten die Stabilitätserklärung, aber nicht den zugrundeliegenden Auditbericht und konnten daher die Richtigkeit der Stabilitätserklärung nicht überprüfen. Dies war ein Ergebnis der jüngsten Reformen zur Rationalisierung des öffentlichen Sektors. Dazu gehörten die Einrichtung eines elektronischen Berichtssystems, die Vergabe der Überwachung und Kontrolle der Dammstabilität an private Auditoren und ein schrittweiser Abbau von qualifiziertem Personal innerhalb der nationalen Bergbaubehörde. Zum Zeitpunkt des Dambruchs in Brumadinho standen der Bergbaubehörde in Minas Gerais für Fragen der Dammsicherheit sechs Mitarbeiter\*innen zur Verfügung. Es gab 345 Staudämme in Minas Gerais, von denen 45 mit der besonders risikobehafteten Upstream-Methode gebaut waren. Selbst wenn die Behörde alle relevanten Informationen erhalten hätte, wäre sie wahrscheinlich nicht in der Lage gewesen, diese zu überprüfen und rechtzeitig einzugreifen.

Der brasilianische Bundesrechnungshof (Tribunal de Contas da União) hatte daher 2015 anlässlich des Dambruchs in Mariana festgestellt, dass die Bergbaubehörde aufgrund der Verkleinerung ihres technischen Teams besonders anfällig für Betrug und Korruption war.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Die brasilianische nationale Industriennorm ABNT/NBR 13028/2018 für Bergbaudämme in der damals gültigen Fassung erklärte internationale Normen für anwendbar.

<sup>32</sup> Reuters Graphics, Nogueira, Spring, Plumb, Vale misled public on dangerous dams, prompting Brazil probe, [www.graphics.reuters.com/VALE-DISASTER/0100B29R1CC/index.html](https://www.graphics.reuters.com/VALE-DISASTER/0100B29R1CC/index.html) (Zugriff am 19. Dezember 2020).

<sup>33</sup> G1.globo, CPI de Brumadinho propõe indiciamento de 14 funcionários da Vale e da TÜV SÜD, [www.g1.globo.com/mg/minas-general/noticia/2019/07/02/relator-da-cpi-de-brumadinho-pede-indiciamento-de-12-funcionarios-da-VALE-e-da-tuv-sud.ghtml?utm\\_source=push&utm\\_medium=app&utm\\_campaign=pushg1](https://www.g1.globo.com/mg/minas-general/noticia/2019/07/02/relator-da-cpi-de-brumadinho-pede-indiciamento-de-12-funcionarios-da-VALE-e-da-tuv-sud.ghtml?utm_source=push&utm_medium=app&utm_campaign=pushg1) (Zugriff am 12. Oktober 2020).

Die Prüfberichte waren weder öffentlich noch für relevante interessierte Kreise zugänglich, noch wurde ein Beschwerdemechanismus durch den Prüfer und Aussteller der Stabilitätsklärung angeboten. Die öffentliche Zugänglichkeit von Auditberichten oder Teilen davon kann dazu beitragen, deren Qualität zu verbessern. Sie sollten jedoch einem standardisierten Format folgen, um zu vermeiden, dass sie von relevanten Informationen „bereinigt“ werden. Außerdem sind solche Berichte in diesem Bereich sehr technisch und erfordern entsprechendes Fachwissen. Man kann sich also fragen, ob der öffentliche Zugang in diesem Fall eine öffentliche Prüfung ermöglicht hätte. Es sollte nicht der Zivilgesellschaft zufallen, eine solche Überwachungsfunktion ohne Ressourcen oder Kapazitäten zu erfüllen, wenn dies eigentlich Aufgabe des Staates im Rahmen seiner Schutzpflicht ist.

### Fallstudie 3: Brustimplantate (TÜV Rheinland)

Der Fall erlaubt es, Elemente des Zertifizierungsverfahrens zu identifizieren, die zu einer falschen Zertifizierung führten, was zu den Menschenrechtsverletzungen von unzähligen Patientinnen beitrug.

**Probleme:** fehlende menschenrechtliche Sorgfalt und Risikoanalyse – methodische Schwächen, die den menschenrechtlichen Risikofaktoren nicht adäquat begegneten.

#### A Menschenrechtliche Sorgfalt

Die menschenrechtliche Sorgfalt eines Auditors und Zertifizierers sollte die Frage einschließen, ob das Audit und die Zertifizierung direkt oder indirekt dem Schutz der Interessen Dritter, wie z.B. Endnutzer\*innen, Arbeiter\*innen oder Nachbar\*innen, dient. Für Produktsicherheits- oder Anlagensicherheitszertifikate kann diese Frage in der Regel bejaht werden, wie es der Europäische Gerichtshof für den Fall von Medizinprodukten getan hat.<sup>34</sup> Dies impliziert, dass alle Zertifizierungsverfahren – und nicht nur die, die ausdrücklich Menschenrechtszertifikate anbieten – menschenrechtliche Sorgfalt entwickeln müssen, um solche Rechte, in diesem Fall die Gesundheit und Unversehrtheit derjenigen, die die Implantate erhalten, zu schützen. Die aktuelle EU-Verordnung zu Medizinprodukten regelt diese Frage nicht und daher gehört Menschenrechtskompetenz nicht zu den geforderten Qualifikationen für Prüfer von Medizinprodukten.

Außerdem hatte der Auftraggeber PIP mehrfach Anforderungen nicht eingehalten. Dies hätte den TÜV Rheinland veranlassen sollen, die Kontrolldichte zu erhöhen. Auch dies könnte man als einen Fall von „Normalisierung von Normabweichung“ qualifizieren, bei dem der Zertifizierer die bloß formale Normeinhaltung anstrebt – auch wenn die Fakten etwas anderes nahelegen – und dabei die tatsächlichen Risikofolgen für die Gesundheit von Personen aus den Augen verliert.

#### Der Fall der PIP-Brustimplantate

TÜV Rheinland hatte jahrelang CE-Zertifikate für Brustimplantate ausgestellt, obwohl die Produkte nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprachen, da der Hersteller PIP industrielles statt medizinisches Silikon verwendete und der Auditor dies nicht erkannte. Die betroffenen Frauen erlitten in der Folge schwere gesundheitliche Schäden, darunter möglicherweise Krebs, und mehrere mussten sich Nachoperationen unterziehen.

<sup>34</sup> EuGH, *Elisabeth Schmitt gegen TÜV Rheinland LGA Products GmbH*, Urteil vom 16. Februar 2017, C-219/15 (Brustimplantate OLG Zweibrücken), § 50-53.

#### B Qualitätsmanagement und methodische Fragen

Unangekündigte Besuche in der Produktionsstätte sowie die Prüfung des Endprodukts waren nach der Medizinprodukteverordnung zwar möglich, aber nur optional. Der TÜV Rheinland machte von diesen Möglichkeiten keinen Gebrauch und nahm auch keine Einsicht in die Geschäftsunterlagen, obwohl es in der Vergangenheit immer wieder zu Nichtkonformitäten gekommen war. Da diese Entscheidungen im Ermessensspielraum des Auditors lagen, traf ihn rechtlich gesehen kein Verschulden. Das Vorgehen war jedoch kontraproduktiv. Die vorangegangenen Vorfälle von Nichtkonformitäten hätten den TÜV Rheinland aus Sicht der Qualitätssicherung motivieren müssen, seine Kontrolldichte zu erhöhen, zumal Implantate nach der EU-Verordnung als Hochrisikoprodukte eingestuft sind. Unangekündigte Besuche, Prüfungen des Endprodukts und eine Überprüfung der Geschäftsunterlagen hätten es sehr wahrscheinlich gemacht, dass TÜV Rheinland die anhaltenden schwerwiegenden betrügerischen Unregelmäßigkeiten entdeckt hätte. Dies geschah jedoch nicht und als Ergebnis wurde ein CE-Zertifikat erteilt, das niemals hätte erteilt werden dürfen. So wurden Markt und die Endverbraucher\*innen nicht geschützt.

#### C Integritätsmanagement

Auch in diesem Fall war es die interessierte Partei selbst, der Hersteller PIP, der den TÜV Rheinland auswählte, beauftragte und bezahlte. Dies gefährdet die Unabhängigkeit des Prüfers, insbesondere, weil PIP als einer der größten Hersteller für Brustimplantate eine marktbeherrschende Stellung hatte.<sup>35</sup> Der TÜV Rheinland hatte die Produkte des Unternehmens über einen Zeitraum von 13 Jahren auditert und zertifiziert. Eine häufigere Rotation hätte dazu beitragen können, die Unabhängigkeit des Prüfers zu stärken.

#### D Öffentliche Governance, Partizipation und Zugang zu Rechtsmitteln

Die Prüfberichte, Ergebnisse und angewandte Methodik wurden nicht veröffentlicht oder zugänglich gemacht. Zivilgesellschaftliche und relevante Interessengruppen konnten die Arbeit nicht überwachen. Zum damaligen Zeitpunkt gab es auch kein öffentliches Register über Implantatkomplikationen, das die staatlichen Behörden hätte alarmieren und motivieren können, früher zu ermitteln und einzugreifen.

Diese dürftige Datenbasis zeigt eine Schwäche in der Governance-Struktur für die Herstellung von Medizinprodukten. Sie bedeutet auch, dass ein Auditor gerade bei Hochrisikoprodukten wie medizinischen Implantaten besondere Vorsicht bei der Analyse walten lassen und eine intensive Kontrolldichte anstreben sollte. Wenn der Staat seine eigene Aufsichtsfunktion zugunsten von privaten Prüffirmen reduziert, muss er deutlich machen, dass diese privaten Firmen nicht nur privatwirtschaftliche Interessen vertreten, sondern eine Aufgabe im öffentlichen Interesse erfüllen, an die entsprechend höhere Sorgfaltsanforderungen zu knüpfen sind.

<sup>35</sup> Le Figaro, Hayat Gazzane, *La trajectoire troublante de Poly Implant Prothèse*, 24. Dezember 2011, [www.lefigaro.fr/societes/2011/12/24/04015-20111224ARTFIG00307-la-trajectoire-troublante-de-poly-implant-prothese.php](http://www.lefigaro.fr/societes/2011/12/24/04015-20111224ARTFIG00307-la-trajectoire-troublante-de-poly-implant-prothese.php) (Zugriff am 19. Dezember 2020).

## Fallstudie 4: Palmöl-Plantagen (RSPO)

Die RSPO-Fallstudie zeigt eine Reihe von Elementen, die die Zuverlässigkeit dieses Zertifizierungssystems infrage stellen.

**Probleme:** Missverhältnis zwischen zu ehrgeizigen Standards und methodischen Schwächen (Checklisten-Ansatz), ein allgegenwärtiger Mangel an Monitoring und Qualitätssicherung, einschließlich eines ineffektiven Beschwerdemechanismus für Audits.

### A Menschenrechtliche Sorgfalt

Der RSPO-Standard hat einen starken menschenrechtlichen Inhalt, insbesondere in den Kapiteln vier und sechs seiner „Grundsätze und Kriterien“, die Gewohnheitsrechte, das indigene Recht auf freie vorherige und informierte Zustimmung (*free, prior and informed consent*, FPIC), die Rechte von Menschenrechtsverteidiger\*innen und Arbeitsrechte, einschließlich des Rechts auf existenzsicherndes Einkommen, umfassen. Um zu verstehen, wie sich die Ausübung und Einschränkung dieser Rechte in der Praxis vor Ort widerspiegelt, bedarf es speziell qualifizierter Prüfer\*innen. Ein häufiger Kritikpunkt: Den RSPO-Auditor\*innen mangelt es oft an solchen menschenrechtlichen Qualifikationen und sogar an einem vollständigen Verständnis der Anforderungen des RSPO-Standards. Zur menschenrechtlichen Sorgfalt von Prüfunternehmen gehört es, die Mitarbeiter\*innen in Menschenrechten und menschenrechtsspezifischen Methoden zu schulen.

### B Qualitätsmanagement und methodische Fragen

Unzureichend ausgebildete Auditor\*innen lassen auch Zweifel am Akkreditierungssystem des RSPO aufkommen. Aber auch die Qualität des Standards selbst ist zu hinterfragen: Studien berichten, dass bis zu 60 Prozent der Audits fehlerhaft waren, eine Checklisten-Mentalität aufwiesen, ohne Interviews oder Besuche vor Ort, oder es sich dabei um Vertuschungen handelte, d.h. um betrügerische Falschangaben über die Situation auf den Plantagen.<sup>36</sup> Ein genauerer Blick auf die Kriterien des Standards bringt Licht ins Dunkel. So heißt es beispielsweise in Kriterium 4.4: „Die Nutzung des Landes für Ölpalmen beeinträchtigt nicht die gesetzlichen, gewohnheitsmäßigen oder Nutzungsrechte anderer Nutzer ohne deren freie vorherige und informierte Zustimmung“.<sup>37,38</sup> Dies ist ein wirkungsorientiertes und kein prozessorientiertes Kriterium. Es benötigt also entsprechende Wirkungsindikatoren. Die RSPO-Indikatoren verlangen Dokumente, die nachweisbare Rechts-, Gewohnheits- und Nutzungsrechte sowie erfolgreiche Einigungsprozesse im Sinne der Konsultationsrechte (FPIC) zeigen. In der Praxis würden sich Auditoren weitgehend auf Dokumente verlassen müssen, die vom Staat (zu anerkannten Rechten) und vom auditierten Unternehmen (zu Vereinbarungsprozessen) vorgelegt werden. Gerade in Bezug auf Landnutzungsrechte und Konsultationsprozesse sind dies jedoch oft keine zuverlässigen Quellen. Auditoren sollten verpflichtet und in die Lage versetzt werden, unabhängig alle potenziell betroffenen Landnutzer\*innen zu identifizieren, insbesondere diejenigen, deren Nutzungsansprüche nicht dokumentiert sind und die

<sup>36</sup> Profundo (2018), S. 59; siehe auch Environmental Investigation Agency/Grassroots, Who watches the watchmen, November 2015, [www.eia-international.org/report/who-watches-the-watchmen/](http://www.eia-international.org/report/who-watches-the-watchmen/) (Zugriff am 21. Dezember 2020); Environmental Investigation Agency/Grassroots, Who watches the watchmen 2: The continuing incompetence of the Roundtable on Sustainable Palm Oil's (RSPO) assurance systems, November 2019, [www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf](http://www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>37</sup> FPIC: *free, prior and informed consent*, ein kollektives und individuelles Recht von indigenen Personen und Gruppen, wie es zum Beispiel in der UN-Erklärung über die Rechte indigener Völker und in der ILO-Konvention Nr. 169 verankert ist.

<sup>38</sup> RSPO, Principles and criteria for the production of sustainable palm oil (2018), [rspo.org/resources/certification/rspo-principles-criteria-certification](http://rspo.org/resources/certification/rspo-principles-criteria-certification) (Zugriff am 19. Dezember 2020) (eigene Übersetzung).

daher besonders gefährdet sind. Auch Konsultationsprozesse (FPIC) sind oft umstritten und werden teilweise nicht oder schlecht geregelt und umgesetzt. Um also zu beurteilen, ob Nutzungsrechte und Konsultationsrechte respektiert wurden, bedarf es der Auseinandersetzung mit verschiedenen Quellen und insbesondere mit den potenziell Betroffenen, also den Rechteinhaber\*innen. Es erfordert auch etwa unangekündigte Inspektionen und die vertragliche Absicherung solcher Inspektionsrechte. Das RSPO-System bietet jedoch nicht die dafür notwendigen methodischen Anleitungen, Schulungen oder (finanziellen) Ressourcen an. Wir würden sogar argumentieren, dass solche Rechte überhaupt nicht prüfbar sind, da sie die Berücksichtigung des historischen Kontextes und eine Multi-Akteurs-Perspektive erfordern sowie oft auch eine Auseinandersetzung mit lokalen offenen Konflikten, mit Widersprüchen im Recht und Rechtspluralismus, oder mit lückenhafter Verfügbarkeit von Beweisen.

### C Integritätsmanagement

Der RSPO-Standard verbietet parallele Aufträge an Prüffirmen und verlangt eine Offenlegungserklärung, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Außerdem verbietet er den Kunden, Verträge zu kündigen, solange Nichtkonformitäten bestehen, und verlangt die Rotation der Auditor\*innen nach drei Jahren.<sup>39</sup> Untersuchungen haben jedoch gezeigt, dass die Nichteinhaltung der RSPO-Anforderungen praktisch keine Konsequenzen nach sich zieht, die Beschwerdeverfahren ineffizient waren und die Zertifizierungsstellen nicht suspendiert wurden.<sup>40</sup> In einigen Fällen durften Auditoren Beschwerden für Unternehmen beurteilen, die sie zertifiziert hatten, was einen Interessenkonflikt darstellt.<sup>41</sup> Das Potenzial jüngster Reforminitiativen muss noch abgewartet werden.

### D Öffentliche Governance, Partizipation und Zugang zu Rechtsmitteln

Das RSPO-System ist freiwillig, daher hat es potenziell wenig Einfluss auf seine Mitglieder oder Zertifizierungskunden. Es hängt jedoch davon ab, dass das System seine eigenen Einflussmöglichkeiten entwickelt, z.B. indem es attraktive Leistungen für seine Mitglieder anbietet und den Zugang dazu von der Einhaltung des Standards abhängig macht. Für den RSPO wurde jedoch der gegenteilige Effekt kritisiert, nämlich eine Tendenz der RSPO-Mitglieder, die Mitgliedschaft zu kündigen, anstatt bei Beschwerden für Abhilfe zu sorgen. Dies wiederum hat den RSPO davon abgehalten, Mitglieder wegen Beschwerden zu sanktionieren, um sein Risiko des Mitgliederverlustes zu minimieren.<sup>42</sup>

In freiwilligen Zertifizierungssystemen hängt der Umgang mit Nonkonformitäten von privaten Verhandlungen zwischen dem System und seinen Mitgliedern oder Zertifizierungskunden ab. Menschenrechte sollten jedoch nicht verhandelt werden. Sie sind fundamentale Rechte, die zu respektieren gemäß den UN-Leitprinzipien uneingeschränkte Verantwortung aller Unternehmen ist.

Schließlich hängt die Wirksamkeit eines Zertifizierungssystems davon ab, wie effektiv sein Beschwerdemechanismus ist. Im Fall des RSPO gibt es kein öffentliches Register von Auditberichten oder Verstößen, was die Möglichkeiten zur Aufdeckung von Problemen durch Zivilgesellschaft oder Betroffene einschränkt. Der Beschwerdemechanismus wird dafür kritisiert, dass er die Komplizenschaft von Prüffirmen bei Verstößen nicht angemessen anspricht und dass er langwierig und intransparent ist.<sup>43</sup> Dadurch ist er ungeeignet, den Betroffenen Abhilfe zu leisten.

<sup>39</sup> RSPO, Supply chain certification systems for accreditation and certification bodies (2020) [www.rspo.org/publications/download/e93ae07bdabaf2](http://www.rspo.org/publications/download/e93ae07bdabaf2) (Zugriff am 19. Dezember 2020).

<sup>40</sup> Environmental Investigation Agency/Grassroots, Who watches the watchmen 2: The continuing incompetence of the Roundtable on Sustainable Palm Oil's (RSPO) assurance systems, November 2019, [www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf](http://www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>41</sup> Environmental Investigation Agency/Grassroots, Who watches the watchmen, November 2015, [www.eia-international.org/report/who-watches-the-watchmen/](http://www.eia-international.org/report/who-watches-the-watchmen/) (Zugriff am 21. Dezember 2020); Profundo (2018), S. 8, 61.

<sup>42</sup> Environmental Investigation Agency/Grassroots, Who watches the watchmen 2: The continuing incompetence of the Roundtable on Sustainable Palm Oil's (RSPO) assurance systems, November 2019, [www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf](http://www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>43</sup> Environmental Investigation Agency/Grassroots, Who watches the watchmen 2: The continuing incompetence of the Roundtable on Sustainable Palm Oil's (RSPO) assurance systems, November 2019, [www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf](http://www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

## Kriterien für Auditierung und Zertifizierung in menschenrechtsrelevanten Bereichen

	Sozialaudit	Technisches Audit	Produktsicherheit	Umweltzertifikat
<b>Menschenrechtliche Sorgfalt</b>				
Hat die Prüffirma eine Politik und Prozesse für menschenrechtliche Sorgfalt eingeführt?	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Sind solche Politik und Prozesse Akkreditierungskriterien?	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Sind die Auditoren und Zertifizierer in Sachen Menschenrechte qualifiziert?	K.A.	K.A.	K.A.	K.A.
Haben die Betroffenen Zugang zu Whistleblower-Schutz und Beschwerdemechanismen in Übereinstimmung mit den UN-Leitprinzipien?	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
<b>Qualitätssicherung</b>				
Gibt es eine staatliche oder staatlich autorisierte Akkreditierung und Aufsicht?	NEIN	TEIL-WEISE	TEIL-WEISE	NEIN
Beinhaltet der geltende Standard Transparenz, Einbeziehung von Interessengruppen und Beteiligung der Öffentlichkeit?	NEIN	TEIL-WEISE	TEIL-WEISE	NEIN
<b>Methodische Fragen</b>				
Sind Umfang und angewandte Methoden transparent?	JA	NEIN	NEIN	NEIN
Werden menschenrechtsspezifische Methoden angewandt oder gefordert?	NEIN	NEIN	NEIN	K.A.
Enthält der Standard Prozess- und Wirkungskriterien und -Indikatoren?	K.A.	K.A.	NEIN	NICHT GEEIGNET
Werden Gewerkschaften, Zivilgesellschaft und (potenziell) Betroffene aktiv einbezogen?	NEIN	K.A.	K.A.	NEIN
<b>Integritätsmanagement</b>				
Werden die Auditfirmen unabhängig von der interessierten Partei ausgewählt, eingestellt und bezahlt?	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Sind parallele Aufträge verboten und die Offenlegung von geschäftlichen oder finanziellen Beziehungen vorgeschrieben?	K.A.	JA	JA	JA
Ist das Zwei-Personen-Prinzip vorgeschrieben?	JA	NEIN	JA	JA
Gibt es Kündigungsschutz und Rotationsregeln?	K.A.	K.A.	NEIN	NEIN
<b>Öffentliche Governance, Partizipation und Zugang zu Rechtsmitteln</b>				
Spielt Staat aktive Rolle durch Standardsetzung, Akkreditierung, Regulierung, Aufsicht, Sanktionen, Unterstützung?	NEIN	MINIMAL	JA	NEIN
Gibt es Haftungsregeln und Verfahrensgarantien?	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Sind Auditberichte/Korrekturmaßnahmenpläne durch öffentliche Register oder Offenlegung öffentlich zugänglich?	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN

## Zusammenfassende Ergebnisse

Fünf Problemfelder sind allen untersuchten Sektoren gemeinsam und sie sprechen nicht allein die Audit- und Zertifizierungsstellen, sondern auch die Ebenen der Standardgeber, der Akkreditierung und Kontrolle, und insbesondere die Rolle des Staates an. Diese sind kurz gefasst:

- Es fehlen Menschenrechtspolitik und menschenrechtliche Sorgfaltsprozesse** bei bei Audit- und Zertifizierungsanbietern in sämtlichen untersuchten Sektoren. Die Fälle zeigen, wie mangelndes Verständnis der Menschenrechtsperspektive in der eigenen Tätigkeit und fehlende normative Vorgaben in dieser Hinsicht zu Fehlern in der Arbeit führten und vermutlich direkt zu Menschenrechtsverletzungen anderer beitragen, in einigen Fällen sogar mit katastrophalen Folgen.
- Es gibt Mängel in der Qualität und Qualitätssicherung.** Bei freiwilligen Zertifizierungssystemen kann es an der notwendigen Expertise oder Vertretung des öffentlichen Interesses, aber auch an der notwendigen Motivation für eine robuste Compliance-Kontrolle fehlen. Mängel in der Qualität von Standards und Methoden können sich direkt in erhöhten Menschenrechtsrisiken niederschlagen, zum Beispiel wenn das Ergebnis ein sachlich falsches Zertifikat ist. Selbst dort, wo Zertifizierungsstandards gesetzlich geregelt sind, kommt es zu einer Reihe von Qualitäts- und Methodenmängeln, wenn die Vorgaben und Aufsichtssysteme zu schwach sind.
- Methodische Mängel resultieren häufig aus einem fehlenden Verständnis von Menschenrechten als Konzept und einer diesbezüglich unzureichenden fachlichen Qualifikation des Personals bei Audit- und Zertifizierungsfirmen** sowie Akkreditierern, aber auch aus einem Mangel an Rechenschaftspflicht und Aufsicht. Dazu gehören die Nichteinhaltung vorgegebener methodischer Standards durch die Prüfer\*innen, die Manipulation von Ergebnissen und oberflächliche Verfahren, die schwerwiegende Verstöße nicht aufdecken.
- In allen untersuchten Fällen gab es Defizite im Integritätsmanagement.** Während das Integritätsmanagement für Prüffirmen in der Wirtschafts- oder Compliance-Prüfung ein Kernthema ist, übertragen dieselben Akteure diese Standards nicht unbedingt auf andere und weniger regulierte Tätigkeitsbereiche, wie Sozial- und Arbeitsaudits. Das Gleiche gilt für freiwillige Programme. Selbst in staatlich regulierten Bereichen wurden offensichtliche Integritätsabweichungen festgestellt, die auf einen strukturellen Mangel an Transparenz und geringe Aufsichts- und Kontrollkapazitäten von Akkreditierungsstellen oder staatlichen Behörden zurückzuführen sind.
- Es besteht ein allgemeiner Mangel an öffentlicher Regulierung und Korrekturinstrumenten.** Es gibt keine robuste Aufsicht durch öffentliche Behörden und staatlich autorisierte Akkreditierungsstellen. Die Zivilgesellschaft und Vertreter öffentlicher Interessen können keine Kontrollfunktion ausüben, wenn sie keinen öffentlichen Zugang zu relevanten Informationen haben. Beschwerdemechanismen für Betroffene, wo es sie gibt, sind weder effizient noch bieten sie wirksame Abhilfe. Die Haftung gegenüber Betroffenen könnte ein relevantes Korrekturinstrument sein, wenn sie robust genug ist. Als Teil eines Kontrollsystems könnte sie den Staat in der Ausübung seiner Schutzpflicht unterstützen.

Im folgenden Kapitel wird untersucht, ob und unter welchen Bedingungen Audit- und Zertifizierungsfirmen gegenüber Betroffenen haften, wenn mangelhafte Audits und falsche Zertifikate zu Menschenrechtsverletzungen beitragen.

# Analyse aktueller Haftungsfragen

Haftungsargumente beruhen in der Regel auf einem „Beitrags“-Modell: Ein unzureichendes Audit, sei es durch fehlende Aufdeckung oder mangelnde Meldung von Problemen, oder ein falsches Zertifikat machen bestehende Probleme unsichtbar und tragen damit zur Unterlassung von Korrekturmaßnahmen bei, die den Schaden verhindert oder vermindert hätten.

Für Betroffene kommen Klagen – in Deutschland allerdings nur gegen Prüffirmen mit Sitz, Vermögen oder Aktivitäten im Inland – in Betracht, die auf (1) unerlaubter Handlung (Delikt) oder auf (2) dem Konzept des Vertrages mit Schutzwirkung zugunsten Dritter beruhen.

## 1 Deliktsrechtliche Haftung

Das Deliktsrecht sieht die Entschädigung einer Person vor, die einen Schaden dadurch erlitten hat, dass eine andere Person eine Sorgfaltspflicht gegenüber der Anspruchstellerin verletzt hat. Ob eine solche Sorgfaltspflicht besteht und verletzt wurde, ist eine zentrale Frage, insbesondere im Bereich der Auditierung und Zertifizierung. So entschied der Europäische Gerichtshof, dass verschiedene EU-Richtlinien zur Überwachung von Finanzinstituten und zur Einlagensicherung Drittinteressen von Endverbraucher\*innen schützen,<sup>44</sup> ebenso wie die damals geltende EU-Richtlinie über Medizinprodukte für Patientinnen, die diese Produkte nutzen.<sup>45</sup>

Dennoch musste der Gerichtshof die Frage der Haftung an die nationale Ebene zurückverweisen. Der Bundesgerichtshof erkannte in dem Medizinprodukt-Fall an, dass das deutsche Gesetz, das auf dieser Richtlinie beruht, auch die Interessen der Patientinnen schützt. Daraus leitete das Gericht eine Sorgfaltspflicht ab, die Zertifizierer von CE-Konformität nicht nur den Herstellerfirmen sondern auch den Patientinnen schuldeten, musste aber im konkreten Fall die Frage der Pflichtverletzung nicht prüfen.<sup>46</sup> In einem parallelen französischen Verfahren hat das Berufungsgericht eine Pflichtverletzung des Zertifizierers anerkannt.<sup>47</sup>

Demgegenüber kann die deliktische Haftung ausgeschlossen sein. Im Falle des Paragraf 317 Handelsgesetzbuch etwa wird geregelt, dass Prüfungsorgane nur gegenüber der geprüften Gesellschaft oder dritten Unternehmen, die unmittelbar betroffen sein könnten, haften. Dies schließt im Umkehrschluss eine Haftung gegenüber menschenrechtlich Betroffenen aus.<sup>48</sup>

Der Rechtswissenschaftler Gerhard Wagner wies darauf hin, dass diese Regelung die Sorgfaltspflicht gegenüber Dritten nicht fördert. Im Gegenteil: Wenn ein Auditor gegenüber der geprüften Stelle für einen fahrlässig negativen Prüfbericht haftet, aber gegenüber einem Betroffenen für einen fahrlässig positiven Prüfbericht nicht haftet, bedeutet dies, dass das Gesetz zugunsten der geprüften Stelle, die im Übrigen die Aussicht auf Folgeaufträge bietet, einen größeren Anreiz zur Sorgfalt bietet und zugunsten der potenziell in ihren Rechten Verletzten einen geringeren Anreiz zur Sorgfalt, oder wie Wagner es ausdrückt, es gibt mehr Anreize, mögliche Mängel nicht zu entdecken, als sie zu entdecken.<sup>49</sup>

Eine Sorgfaltspflicht von Audit- und Zertifizierungsfirmen gegenüber potenziell betroffenen Dritten sollte daher nicht der Interpretation unterliegen, sondern aus Gründen der Klarheit und Kohärenz explizit im Gesetz verankert werden.

<sup>44</sup> EuGH, *Paul gegen Deutschland*, Urteil vom 12. Oktober 2004, C-222/02, § 38; Wagner (2018), S. 133.

<sup>45</sup> EuGH, *Elisabeth Schmitt gegen TÜV Rheinland LGA Products GmbH*, Urteil vom 16. Februar 2017, C-219/15, Brustimplantate OLG Zweibrücken).

<sup>46</sup> Bundesgerichtshof, Urteil vom 27. Februar 2020, VII ZR 151/18, § 33. (Brustimplantate-II, OLG Nürnberg).

<sup>47</sup> Legal Tribune Online, *Französisches Gericht verurteilt TÜV zu Schadensersatz*, www.lto.de/recht/nachrichten/n/pip-skandal-tuev-rheinland-schadensersatz-gericht-frankreich/ (Zugriff am 17. Februar 2021).

<sup>48</sup> Bundesgerichtshof, Urteil vom 6. April 2006, III ZR 256/04, § 13ff. Selbst wenn, wie einige Autor\*innen (vgl. Rack, Teil 2 (2016), S. 328f) argumentieren, dass Wirtschaftsprüfer\*innen immer auch das öffentliche Interesse berücksichtigen sollten, spiegelt sich dies in § 317 HGB nicht wirklich wider, und folglich verlangt § 321 Abs. 2 HGB nur eine interne, nicht aber eine öffentliche Berichterstattung, denn wo öffentliche Interessen nicht gewahrt werden, ist auch keine öffentliche Kontrolle erforderlich.

<sup>49</sup> Wagner (2018), S. 136; Wagner (2014), S. 319.

Diese Forderung wird auch durch die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gestützt. Gemäß dem Kommentar zu Leitprinzip Nr. 30 riskieren Multi-Stakeholder- und Industrie-Initiativen ihre Legitimität, wenn sie nicht Beschwerdemechanismen bereitstellen, die Rechenschaftslegung aber auch Abhilfe bieten.<sup>50</sup> Mit anderen Worten: Die UN-Leitprinzipien erwarten von solchen Systemen, dass sie Sorgfaltspflichten und Rechenschaftspflichten gegenüber Dritten anerkennen.

## Eine Sorgfaltspflicht von Audit- und Zertifizierungsfirmen gegenüber potenziell betroffenen Dritten sollte explizit im Gesetz verankert werden

### 2 Ansprüche aus Vertrag mit Schutzwirkung zugunsten Dritter

Das Rechtsinstitut des Vertrags mit Schutzwirkung zugunsten Dritter gibt Personen, die nicht Teil eines Vertragsverhältnisses sind (Dritte) und die durch ein solches Verhältnis einen Schaden erleiden, ein Recht auf Entschädigung und Wiedergutmachung gegen die Vertragsparteien. Im deutschen Recht ist dieses Konzept nicht gesetzlich sondern durch die Rechtsprechung entwickelt und ist das Ergebnis der normativen Auslegung einer konkreten Vereinbarung im Lichte des Grundsatzes von Treu und Glauben.<sup>51</sup>

Dieser Weg wird jedoch in Auditierungs- und Zertifizierungsfällen meist wegen mangelnder Vorhersehbarkeit verwehrt: Prüfunternehmen können oft nicht abschätzen, wie groß der Kreis der potenziell Betroffenen sein kann. Und so wird argumentiert, dass, wenn dieser Kreis sehr weit ist, dies für die Prüfer zu einem unüberschaubaren Risiko führen würde, das die Vertragsparteien nach dem Grundsatz der Vertragsfreiheit nicht gewollt hätten.<sup>52</sup> Das Argument erscheint in Bezug auf Prozesse oder Massenprodukte plausibel, ist aber weniger überzeugend im Falle der Auditierung und Zertifizierung zum Beispiel eines Staudamms oder einer Fabrik, wo die Anzahl der potenziell betroffenen Personen, die in oder in unmittelbarer Nähe der Anlage leben oder arbeiten, in der Regel bestimmbar ist.

Der Bundesgerichtshof<sup>53</sup> hat in dem oben genannten Fall der Zertifizierung (CE-Kennzeichnung) von Medizinprodukten eine Haftung gegenüber Patientinnen nach dem vertraglichen Drittschutzkonzept abgelehnt. Er erkannte zwar die Regelung der CE-Kennzeichnung als patientenschützend an, argumentierte aber, dass das spezifische vertragliche Interesse der Parteien, d.h. des Herstellers PIP und des Prüfers TÜV Rheinland, nicht darin bestehe, den Endverbraucherinnen einen bestimmten Qualitätsstandard des Produkts zu bescheinigen, sondern vielmehr darin, die Übereinstimmung des Produkts mit den für das Inverkehrbringen auf dem EU-Markt erforderlichen Anforderungen sicherzustellen. Die Auslegung des Vertrags sprach demnach weder für ein drittschützendes Element noch für eine entsprechende Haftung.

### 3 Steuerung durch zivilrechtliche Haftung?

Diese kurze Analyse zeigt, dass es kein robustes Haftungsregime für Audit- und Zertifizierungsfirmen gegenüber Betroffenen gibt. In transnationalen Konstellationen wird die Situation noch undurchsichtiger, da gemäß EU-Recht in vielen solcher Fälle ausländisches Recht anwendbar sein wird.<sup>54</sup>

Es stellt sich also die Frage, ob die Einführung einer Haftungsregelung eine Lösung wäre, die die identifizierten Defizite des Prüfwesens beheben würde? Dies würde bedeuten, die Last der Überwachung und Kontrolle von Auditoren und Zertifizierern vollständig den Betroffenen aufzuerlegen, was unrealistisch, ungerecht und ineffektiv wäre. Gerade in transnationalen Konstellationen kann den Betroffenen nicht zugemutet werden, regelmäßig grenzüberschreitend gegen schlechte Audits und falsche Zertifikate zu klagen, angesichts der zahlreichen Herausforderungen wie kurze Verjährungsfristen, Beweislast und strenger Klagebefugnis sowie der hohen Formalisierung des Zivilprozesses, ganz

<sup>50</sup> UN-Leitprinzip Nr. 30, Kommentar.

<sup>51</sup> Glinski, Rott (2018), S. 88, mit Verweis auf BGH, Urteil vom 14. Juni 2012, IX ZR 145/11, in: [2012] NJW 3165, 3167.

<sup>52</sup> Hoffmeyer (2015), S. 335f.

<sup>53</sup> BGH, Urteil vom 27. Februar 2020, VII ZR 151/18.

<sup>54</sup> Verordnung (EG) 593/2008 (Rom I) für vertragliche und Verordnung (EG) 864/2007 (Rom II) für außervertragliche Schuldverhältnisse.

zu schweigen von den oft prekären Sicherheitsbedingungen vor Ort, fehlendem Zugang zu Ressourcen, Anwält\*innen, Übersetzungen etc. Hinzu kommt, dass die von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen oft sozialen Gruppen angehören, die bereits strukturell ausgegrenzt und marginalisiert werden.<sup>55</sup> Es ist jedoch notwendig, eine zivilrechtliche, gesamtschuldnerische Haftung von Prüffirmen für die Verursachung von und den Beitrag zu Menschenrechtsverletzungen zu etablieren und die notwendigen prozessualen Voraussetzungen zu schaffen, um den Betroffenen einen effektiven Zugang zu Rechtsmitteln zu ermöglichen.

Dies reicht jedoch nicht als Korrekturmechanismus für alle festgestellten Mängel aus. Viele davon liegen außerhalb des individuellen Einflussbereichs von Auditoren und Zertifizierern, wie schlechte Standardqualität oder unzureichende methodische Richtlinien. Andere Faktoren werden wahrscheinlich nicht beachtet, solange sie freiwillig sind oder sich wirtschaftlich nicht zu lohnen scheinen, z.B. geschützte Interviews außerhalb des Werksgeländes, unangekündigte Besuche oder bessere Bezahlung. Hier wird staatliche Regulierung die notwendigen Standards setzen müssen.

Ob der Staat seiner Schutzpflicht nachkommt, hängt davon ab, inwieweit er in der Lage ist, sicherzustellen, dass die privatisierte Kontrolle ihren öffentlichen Zweck effektiv erfüllt

Nicht nur in transnationalen Konstellationen bedient sich der Staat zunehmend privater Auditierung und Zertifizierung, um seine Aufsichts- und Kontrolllast zu mindern: Beispiele in den Fallstudien sind der Bergbausektor in Brasilien, die Arbeitsinspektion in Bangladesch und Pakistan oder die CE-Kennzeichnung von technischen Produkten in der Europäischen Union. Weitere Beispiele sind das Umweltaudit-System der EU, die Audits für Konfliktmineralien und die Holzlieferkette<sup>56</sup> oder die Auditierung und Zertifizierung von nachhaltigem Biokraftstoff<sup>57</sup> oder in Deutschland die regelmäßigen Sicherheitsprüfungen von Kraftfahrzeugen (umgangssprachlich „der TÜV“).<sup>58</sup>

Wie bereits erwähnt, hat der Staat eine menschenrechtliche Schutzpflicht. Durch die Delegation von Aufgaben an private Akteure kann er diese Pflicht nicht beseitigen oder auslagern, sondern nur die Durchführung entsprechender Aktivitäten. Ob der Staat seiner Schutzpflicht nachkommt, hängt davon ab, inwieweit er in der Lage ist, sicherzustellen, dass die privatisierte Kontrolle ihren öffentlichen Zweck effektiv erfüllt.<sup>59</sup> Im folgenden Kapitel werden Vorschläge zur besseren Regulierung und Überwachung des Audit- und Zertifizierungssektors entwickelt.

<sup>55</sup> Die Arbeiter\*innen in der Fabrik von Ali Enterprises kamen aus armen und entrechteten Schichten. Der Dammbruch in Brumadinho ließ viele Familien ohne alleinige Ernährer\*in zurück, er ließ auch indigene Gemeinschaften und solche, die auf informelle Subsistenzwirtschaft angewiesen sind, mit den geringsten Möglichkeiten zurück, Abhilfe zu schaffen. Im Fall der Brustimplantate sind die Betroffenen Frauen. In der RSPO-Fallstudie sind vor allem die Landlosen, die Indigenen, die marginalisierten ländlichen Gemeinden und die landwirtschaftlichen, oft saisonalen, Arbeiter\*innen, sowie Kinder von der falsch zertifizierten Palmölproduktion betroffen.

<sup>56</sup> Artikel 6ff Verordnung (EU) 2017/821 zur Sorgfaltspflicht in der Lieferkette für Konfliktmineralien bzw. Artikel 8ff Verordnung (EU) 995/2010 gegen illegalen Holzeinschlag.

<sup>57</sup> Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 18: The EU system for the certification of sustainable biofuels (2016), [www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_18/SR\\_BIOFUELS\\_EN.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_18/SR_BIOFUELS_EN.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>58</sup> Glinski, Rott (2018), S. 93-94, mit Verweis auf Landgericht Berlin, 53 S 229/66, 28. April 1967, [1967] NJW 1663, 1664, und für das englische Recht den Fall *Perret v. Collins*, [1998] EWCA Civ 884.

<sup>59</sup> Glinski, Rott (2018), S. 86.

## IV

# Was sollte sich ändern? Sektorenübergreifende Analyse und konkrete Handlungsbeispiele

In Anlehnung an die Erkenntnisse aus den Fallstudien haben wir konkrete Handlungsempfehlungen wie folgt gruppiert:

- 1 Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht
- 2 Qualitätssicherung
- 3 Methodische Fragen
- 4 Integritätsmanagement
- 5 Öffentliche Governance, Partizipation und Zugang zu Rechtsmitteln

### 1 Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht

Beide TÜV-Fälle in dieser Studie veranschaulichen, wie ein rein regulatorischer Compliance-Ansatz, der den Kontext und die Bedeutung von Menschenrechtsrisiken aus den Augen verliert, zu einer „Normalisierung von Normabweichung“ führen kann, die zu unzureichendem Risikomanagement und potenziell zu schweren und irreparablen Menschenrechtsverletzungen und Schäden führen kann. Daher sollte eine Menschenrechtsperspektive in die menschenrechtlich risikobehaftete Arbeit von Auditoren und Zertifizierern eingeführt werden.

Auditoren und Zertifizierer nehmen sich selbst nicht als in Risikobereichen tätig wahr

#### A Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht in unternehmerischen Richtlinien und Prozessen und als Akkreditierungskriterien verankern

Jedes Unternehmen, auch Wirtschaftsprüfungs- und Zertifizierungsgesellschaften, ist aufgefordert, Richtlinien und Prozesse zu menschenrechtlicher Sorgfalt zu etablieren und bei Bedarf für Abhilfe zu sorgen. Dies ist die Kernaussage der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Für die Auditierung und Zertifizierung sind jedoch zehn Jahre nach Einführung der Leitprinzipien keine wesentlichen Fortschritte in dieser Hinsicht zu verzeichnen. Auditoren und Zertifizierer nehmen sich selbst nicht als in Risikobereichen tätig wahr – und werden auch von anderen nicht als solche wahrgenommen. Sie betreiben z.B. selbst keinen Bergbau, keine industrielle Fertigung, keine pharmazeutische oder agroindustrielle Produktion; sie werden auch nicht als Teil einer „Liefer“-Kette in dem Sinne betrachtet, dass sie keine Produkte liefern oder kaufen. Die Fallstudien verdeutlichen, dass dies blinde Flecke sind. Doch die UN-Leitprinzipien sind eindeutig: Sie gelten für alle Unternehmen.

Notwendig sind daher verpflichtende Gesetze zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht, die auch Audit- und Zertifizierungsfirmen unabhängig von ihrer Größe erfassen und bis in ihre Geschäftsbeziehungen, insbesondere zu Tochtergesellschaften, Agent\*innen und Subunternehmen, hineinreichen. Darüber hinaus sollte beides, Richtlinien und Prozesse zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfalt als verpflichtende Bedingung für die Akkreditierung und Überwachung von Prüffirmen in menschenrechtsrelevanten Bereichen etabliert werden, aber auch, wie unter UN-Leitprinzip Nr. 4 vorgesehen, für den Zugang zu öffentlichen Vergabeverfahren und Außenhandels- und Investitionsförderung erforderlich sein.

## B Kapazitäten im Bereich Menschenrechte aufbauen

Auditoren, Zertifizierer und Akkreditierungsstellen sollten verpflichtet werden, zusätzlich zu ihrer bestehenden Fachexpertise Mitarbeitendenschulungen in menschenrechtlichen Methoden anzubieten, soweit dies in ihrem jeweiligen Bereich relevant ist.<sup>60</sup> Dies ist notwendig, da Risikomanagement von internen Risiken, etwa im Finanz- oder Compliance-Bereich, nicht einfach auf Menschenrechtsrisiken übertragen werden kann,<sup>61</sup> auch wenn bestimmte Risikomanagementprinzipien aus diesen klassischen Bereichen relevant sind und sicherlich das Sorgfaltskonzept der UN-Leitprinzipien inspiriert haben. Man kann aber Menschenrechtsrisiken nicht mit quantitativen und metrischen Indikatoren erfassen und muss immer auch das außenstehende Umfeld in den Schutzbereich mit einbeziehen. Dafür bedarf es einer menschenrechtlichen Perspektive und spezifischer Methoden.

Menschenrechtsspezifische methodische Elemente sind zum Beispiel:

- 1 ein Fokus auf Rechteinhaber\*innen
- 2 Einbeziehung von Interessengruppen
- 3 Fokus auf Risiken für und Verletzungen von Rechten und nicht nur auf wirtschaftliche Schäden
- 4 Berücksichtigung des Risikos der Irreparabilität und nicht des Risikos der Entschädigungskosten
- 5 Kontext- und Prozessanalyse sowie Multi-Akteurs-Perspektive
- 6 Whistleblower-Schutz und Beschwerdemechanismen im Einklang mit UN-Leitprinzipien einrichten

Beschwerdemechanismen sind nicht nur für Beschwerden gegen einen zu Unrecht zertifizierten Hersteller notwendig, sondern auch gegen Prüfer, die sich nicht an die professionellen Standards von Qualität und Integrität halten. Sie sollten auf der Ebene einer Akkreditierungsstelle oder einer öffentlichen Behörde eingerichtet werden. Studien haben gezeigt, dass private Beschwerdemechanismen oft unbefriedigend und ineffizient sind.<sup>62</sup>

## Mechanismen sollten den Beschwerdeführer\*innen einen aktiven Schutz vor Repressalien bieten

<sup>60</sup> MacLeod, DeWinter-Schmitt (2019), S. 75; Clean Clothes Campaign, Fig Leaf for Fashion – How social auditing protects brands and fails workers, Summary Briefing (2019), [www.cleanclothes.org/file-repository/figleaf-for-fashion-brief.pdf](http://www.cleanclothes.org/file-repository/figleaf-for-fashion-brief.pdf) (Zugriff am 19. Dezember 2020); Siehe auch OECD, OECD due diligence guidance for responsible supply chains of minerals from conflict-affected and high-risk areas (2013), [www.oecd.org/corporate/mne/GuidanceEdition2.pdf](http://www.oecd.org/corporate/mne/GuidanceEdition2.pdf) (Zugriff am 19. Dezember 2020), zur Forderung, dass Prüfer Kompetenzen u. a. in Bezug auf den sozialen, kulturellen und historischen Kontext der konfliktbetroffenen Gebiete, aus denen die Mineralien stammen oder in denen sie transportiert werden, nachweisen sollten, einschließlich relevanter sprachlicher Fähigkeiten und kulturell angemessener Sensibilität für die Durchführung von Prüfungen.

<sup>61</sup> MacLeod, DeWinter-Schmitt (2019), S. 75.

<sup>62</sup> Terwindt, Armstrong (2019), S. 254ff (zu BSCI); HWW/ICN/SOMO, Case closed, problems persist: Grievance mechanisms of ETI and SAI fail to benefit young women and girls in the South Indian textile industry, Juni 2018, [www.somo.nl/problems-persist-in-south-india-textile-industry/](http://www.somo.nl/problems-persist-in-south-india-textile-industry/) (Zugriff am 17. Dezember 2020) (zu SAI/SA8000); Environmental Investigation Agency/Grassroots, Who watches the watchmen 2: The continuing incompetence of the Roundtable on Sustainable Palm Oil's (RSPO) assurance systems, November 2019, [www.eia-international.org/wp-content/uploads/WWTW2-spreads.pdf](http://www.eia-international.org/wp-content/uploads/WWTW2-spreads.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020) (zu RSPO).

Beschwerdemechanismen sollten den Standards des UN-Leitprinzips Nr. 31 entsprechen.<sup>63</sup> Insbesondere sollten sie zugänglich sein. Hier wird es nicht ausreichen, den Zugang über die Website, etwa unter einer unspezifischen Unterrubrik und in nur einer Sprache zu anzubieten.<sup>64</sup> Wichtig ist auch, dass solche Mechanismen den Beschwerdeführer\*innen einen aktiven Schutz vor Repressalien bieten, wo dies notwendig ist. Darüber hinaus müssen sie Beschwerden in einem zügigen, vorhersehbar und transparenten Verfahren behandeln, das einen entsprechenden Zugang zu Informationen für Beschwerdeführer\*innen bietet. Selbst in Verfahren über mangelhafte Audits wurde der Zugang zu den Auditberichten mit dem Hinweis verweigert, über sie sei vertraglich ausschließliches Eigentum der geprüften Stelle oder des Auftraggebers vereinbart worden.<sup>65</sup> Solche Klauseln stehen nicht im Einklang mit einem transparenten Beschwerdemechanismus und sollten daher unzulässig sein. Die Vertragsfreiheit kann nicht grenzenlos sein, wenn sie den Menschenrechtsschutz Dritter beeinträchtigt.

## Beschwerdemechanismen müssen auch Abhilfe schaffen

Am wichtigsten ist, dass Beschwerdemechanismen nicht nur Beschwerden entgegennehmen, sondern auch Abhilfe schaffen sollten, wenn die Beschwerdegegner möglicherweise eine Menschenrechtsverletzung verursacht oder zu ihr beigetragen hat (UN-Leitprinzip Nr. 22). Der aktuelle Gesetzesentwurf der Bundesregierung<sup>66</sup> (Stand April 2021) bleibt hinter diesen Standards deutlich zurück. Wenn etwa im Fall des Brumadinho-Staudammbruchs nachgewiesen werden kann, dass die falsche Stabilitätserklärung dazu beitrug, eine sofortige Evakuierung der gesamten betroffenen Bevölkerung zu verhindern, kann dies als Beitrag zu einer Menschenrechtsverletzung angesehen werden, die das Prüfunternehmen zur anteiligen Wiedergutmachung für die Betroffenen verpflichten würde.

Je ernsthafter und gründlicher Beschwerdemechanismen gestaltet und gehandhabt werden, desto fruchtbarer sind sie als Quelle der Wirkungsprüfung und -bewertung für die Audit- und Zertifizierungsfirmen selbst.

Ebenso wichtig und in der Praxis womöglich relevanter ist der Schutz von Hinweisgeber\*innen (Whistleblower). Er richtet sich an Personen mit Insiderwissen, die Mängel leichter aufdecken können, während die Betroffenen selbst oftmals gar nicht wissen, wer der Auditor oder Zertifizierer ist, geschweige denn, was ein Akkreditierer tut. Aus ihrer Sicht ist das Management des operativen Unternehmens vor Ort der Akteur mit der direkten Möglichkeit, ihre Bedingungen zu verbessern, und daher das offensichtlichere Ziel für eine Beschwerde, während Audits

<sup>63</sup> UN-Leitprinzip Nr. 31 legt die Kriterien für außergerichtliche Beschwerdemechanismen fest, darunter die Notwendigkeit eines legitimen, zugänglichen und transparenten Beschwerdemechanismus.

<sup>64</sup> Die DAkkS bietet einen Beschwerdemechanismus nur auf der deutschen Version ihrer Website unter der Rubrik „Organisation“ an, in der englischen Version gibt es keine spezielle Seite, [www.dakks.de/content/organisation](http://www.dakks.de/content/organisation) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>65</sup> MacLeod, DeWinter-Schmitt (2019), S. 76; Terwindt, Armstrong (2019), S. 256f.

<sup>66</sup> Zum Download unter: [www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/gesetz-unternehmerische-sorgfaltspflichten-lieferketten.html](http://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/gesetz-unternehmerische-sorgfaltspflichten-lieferketten.html) (Zugriff am 6. April 2021).

## Menschenrechtliche Sorgfalt für Auditierung und Zertifizierung

### Stufe 1 (Ermitteln und Bewerten)

Berührt der Prüfungsgegenstand menschenrechtliche Risiken? Welche Faktoren können die Zuverlässigkeit der Prüfung/des Zertifikats beeinträchtigen?

### Stufe 2 (Handeln)

Maßnahmen als Reaktion auf solche Risiken könnten Mitarbeiter\*innenschulungen, Anpassung der Methoden, Nutzung zusätzlicher Quellen usw. sein.

### Stufe 3 (Überprüfen)

Auswirkungen solcher Maßnahmen sollten regelmäßig ermittelt und Maßnahmen gegebenenfalls angepasst und verbessert werden.

### Stufe 4 (Rechenschaft)

Der Prozess aus Stufen 1-3 sollte dokumentiert und an interessierte Stakeholder, insbesondere (potenziell) Betroffene, kommuniziert werden.

Effektive Beschwerdemechanismen helfen, die Risikoanalyse zu untermauern, die Auswirkungen von Maßnahmen zu überprüfen, einen Dialog über angemessene Maßnahmen zu führen und gegenüber den relevanten Interessengruppen Rechenschaft abzulegen.

und Zertifizierungen wahrscheinlich nicht als Möglichkeit wahrgenommen werden, die Bedingungen vor Ort unmittelbar zu beeinflussen.

Es ist jedoch zu beachten, dass gute Beschwerdemechanismen die Notwendigkeit eines robusten Haftungssystems nicht ersetzen oder überflüssig machen. Beschwerdemechanismen von Unternehmen sind sinnvoll, weil sie die Verantwortung des Unternehmens widerspiegeln, auf erkannte Probleme zu reagieren, sie können potenziell schnelle und pragmatische Lösungen bieten und als Ergänzung der Risikoanalyse und Wirkungsprüfung eines Unternehmens dienen. Es entspricht jedoch der Schutzpflicht des Staats, den von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Rechteinhaber\*innen, die einen Rechtsanspruch auf wirksame Abhilfe haben, gesetzliche Haftungsansprüche anzubieten.

## 2 Qualitätssicherung

### A Staatliche Akkreditierung und Aufsicht realisieren

Die Integrität und Zuverlässigkeit von Zertifizierungssystemen sind zentral, damit sie ihre Hauptfunktion erfüllen können, die Konformität mit normativen Kriterien zu bewerten und damit ein faires und sicheres Geschäft zu gewährleisten.<sup>67</sup> In Erfüllung seiner Schutzpflicht könnte der Staat dieses Ziel durch staatlich regulierte Akkreditierung und öffentliche Aufsicht sicherstellen.<sup>68</sup>

In Bezug auf die Akkreditierung sollte es gesetzlich definierte Voraussetzungen zur Qualitätssicherung geben. Diese können neben den oben genannten menschenrechtsspezifischen Kriterien Verfahren zur Begutachtung, zur Probenahme und zum Rohdatenmanagement, zur Kontrolle, zur Dokumentation und zur öffentlichen Zugänglichkeit von Prüfergebnissen und Sanktionen umfassen. Zur Sicherstellung der Unabhängigkeit und Integrität stehen eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, z.B. Zusicherungen zur finanziellen und persönlichen Unabhängigkeit, Haftpflichtversicherungen, die Zwei-Personen-Regel und das Verbot von Parallelaufträgen (Trennung von Prüfung und anderen Dienstleistungen, z.B. Beratung).<sup>69</sup>

Einige Autor\*innen schlagen auch eine geregelte Entlohnung für Auditierung und Zertifizierung vor, wie sie für bestimmte Berufe üblich ist,<sup>70</sup> bei denen die Sicherung von Qualität und Integrität im öffentlichen Interesse liegt. Dies wäre zumindest für die national tätigen Prüfer anwendbar und würde auf zahlreiche Beschwerden reagieren, dass der harte Marktwettbewerb zu einem Unterbietungswettbewerb bei den Preisen und folglich auch bei der Qualität führt, weil gründlichere Audits zeit- und ressourcenintensiver sind.

Für länderübergreifende Auditierungsprozesse sollte speziell in menschenrechtsbezogenen Zertifizierungsbereichen die gegenseitige Anerkennung von Akkreditierungen international vereinbart werden,<sup>71</sup> wie sie in anderen Zertifizierungsbereichen bereits üblich ist, um international gleiche Bedingungen der Qualitätssicherung zu gewährleisten.

In Bezug auf die Aufsicht wird die Ineffizienz der privaten Systeme sowohl in der RINA- als auch in der RSPO-Fallstudie deutlich. Auditberichte oder -ergebnisse waren nicht verfügbar, und es gab keinen effektiven Beschwerdemechanismus. Suspendierung wurde nicht als Sanktion eingesetzt und auch eine rechtliche Haftung wurde nicht anerkannt. In beiden Systemen gibt es Beschwerden über die schlechte Bezahlung der Auditor\*innen, was sich direkt auf die angewandte Methodik auswirkt: Für unangekündigte Besuche oder Interviews außerhalb des Betriebs und die Auseinandersetzung mit Stakeholders gibt es oft nicht genug (bezahlte) Zeit.

<sup>67</sup> Verfassungsblog, Matthieu Binder, Die Haftung von Zertifizierungs- und Prüfunternehmen als gebotener Bestandteil eines effektiven Lieferkettengesetzes, [www.verfassungsblog.de/die-haftung-von-zertifizierungs-und-pruefunternehmen-als-gebotener-bestandteil-eines-effektiven-lieferkettengesetzes/](http://www.verfassungsblog.de/die-haftung-von-zertifizierungs-und-pruefunternehmen-als-gebotener-bestandteil-eines-effektiven-lieferkettengesetzes/) (Zugriff am 17. Dezember 2020); Klinger, Hartmann, Krebs (2015), S. 273.

<sup>68</sup> MacLeod, DeWinter-Schmitt (2019), S. 75-77; Verfassungsblog, Die Haftung von Zertifizierungs- und Prüfunternehmen als gebotener Bestandteil eines effektiven Lieferkettengesetzes, Matthieu Binder, [www.verfassungsblog.de/die-haftung-von-zertifizierungs-und-pruefunternehmen-als-gebotener-bestandteil-eines-effektiven-lieferkettengesetzes/](http://www.verfassungsblog.de/die-haftung-von-zertifizierungs-und-pruefunternehmen-als-gebotener-bestandteil-eines-effektiven-lieferkettengesetzes/) (Zugriff am 17. Dezember 2020); Klinger, Hartmann, Krebs (2015), S. 273.

<sup>69</sup> Siehe auch Akkreditierungsnormen ISO 17021, für Audit und Zertifizierung von Managementsystemen, und ISO 17065, für Stellen, die Produkte, Prozesse und Dienstleistungen zertifizieren.

<sup>70</sup> Siehe z.B. in Deutschland das Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG) oder die Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ), Klinger, Hartmann, Krebs (2015), S. 274.

<sup>71</sup> Klinger, Hartmann, Krebs (2015), S. 275.

In Bezug auf die öffentliche Aufsicht bietet die Fallstudie zu Brumadinho ein negatives Beispiel. Im Zuge der Reformen des Bergbausektors in Brasilien wurde ein elektronisches, halbautomatisches Informations- und Berichtssystem eingeführt und die Personalressourcen in der Bergbaubehörde drastisch reduziert. Infolgedessen war die Bergbaubehörde nicht in der Lage, die Stabilitätsklärungen zu überprüfen oder die Qualität der zugrunde liegenden Auditberichte zu überwachen.

Ein weiteres Beispiel ist die Zertifizierung von nachhaltigen Biokraftstoffen durch freiwillige Systeme im Rahmen der europäischen Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG (RED). Hier hat der Europäische Rechnungshof 2016 kritisiert, dass nach der erstmaligen Anerkennung solcher Zertifizierungssysteme durch die Kommission (vergleichbar mit einer Akkreditierung) keine Nachkontrolle oder Aufsichtsverfahren stattfand, so dass die Kommission nicht sicherstellen konnte, dass die Systeme tatsächlich weiterhin die geforderten Zertifizierungsstandards anwenden.<sup>72</sup>

In Deutschland hat die Bundesregierung mit einem Entwurf für ein Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz auf den Bilanzfälschungsskandal um das Unternehmen Wirecard, der Schwächen im Auditierungs- und staatlichen Aufsichtswesen aufzeigte, reagiert. Darin wird sowohl die Unabhängigkeit der Prüfer, vor allem aber auch die Aufsichtsstrukturen und Befugnisse der Behörde „zugunsten eines stärker staatlich-hoheitlich geprägten Bilanzkontrollverfahrens“ gestärkt, einschließlich einer Verschärfung des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts gegenüber Abschlussprüfern.<sup>73</sup>

Die öffentliche Aufsicht über Auditoren und Zertifizierer sollte auch für menschenrechtsrelevante Bereiche gesetzlich verankert werden, mit einem wirksamen Aufsichtsmandat, erforderlichen Befugnissen und Verfahren, um Rechenschaftslegung sicherzustellen. Zu den Aufsichtsinstrumenten sollte ein Transparenzregister gehören, in dem Auditberichte, insbesondere Prüfungsumfang, Methoden und Ergebnisse, sowie Korrekturmaßnahmenpläne für Interessengruppen wie Gewerkschaften, zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteinhaber\*innen sowie für staatliche Behörden zugänglich sind. Befugnisse der Sanktionierung, Suspendierung und des Verbots von Aktivitäten, wie sie z.B. für EU-Umweltaudits und Abschlussprüfungen vorgesehen sind,<sup>74</sup> sollten das Instrumentarium ergänzen. Die Zuständigkeiten sollten durch nationales Recht definiert werden und können denselben Akkreditierungsstellen obliegen.<sup>75</sup>

### Die öffentliche Aufsicht über Auditoren und Zertifizierer sollte auch für menschenrechtsrelevante Bereiche gesetzlich verankert werden

### B International anerkannte Standards und Methoden definieren

Standards und auch Standardsetzungsverfahren müssen glaubwürdig und verlässlich sein. Standardgeber müssen durch ihre institutionelle Autorität, ihr Mandat und ihre Kompetenz sowie durch transparente, glaubwürdige Prozesse legitimiert sein. Private Initiativen haben versucht, dies durch einen Multi-Stakeholder-Ansatz zu erreichen. Die Zivilgesellschaft und insbesondere die Gewerkschaften sollten natürlich eine zentrale Rolle spielen, sowohl in den Prozessen der menschenrechtlichen Standardsetzung, als auch im Umgang mit Beschwerdemechanismen.

Die Anerkennung eines Standards hängt außerdem von der Methode der Standardsetzung ab. Aktuelle Modelle reichen von der international anerkannten privaten Expertenstandardisierung (ISO) über Multi-Stakeholder- (z.B. FLO) oder unternehmensgeführte Initiativen (z.B. BSCI) bis hin zu staatlicher oder EU-Regulierung. Während sich beispielsweise das ISO-System international durchgesetzt hat, wird es traditionell für technische Normen verwendet, bei denen Konsultationen unter großen

<sup>72</sup> Dieses Thema wurde in der neuen Erneuerbare-Energien-Richtlinie (Neufassung) 2018/2001/EU (RED II) aufgegriffen.

<sup>73</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (FISG) vom 16. Dezember 2020, S.1, [www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Finanzmarktintegritat.html](http://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Finanzmarktintegritat.html) (Zugriff am 17. Februar 2021).

<sup>74</sup> Die §§ 16, 17 des Umweltauditgesetzes (UAG) sowie Artikel 30ff der Richtlinie 2006/43/EG über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen bzw. konsolidierten Abschlüssen.

<sup>75</sup> Siehe z.B. für Abschlussprüfungen die Wirtschaftsprüferordnung und das Handelsgesetzbuch; für Zertifizierungen von Medizinprodukten § 2 (3) des Akkreditierungsstellengesetzes (AkkStG).

Expert\*innenengemeinschaften stattfinden. Im Bereich der sozialen Verantwortung von Unternehmen hat die ISO keine anerkennungsfähigen Normen hervorgebracht. Der Leitfaden ISO 26000 enthält eine Liste von Prinzipien der sozialen Unternehmensverantwortung, ist aber ausdrücklich kein zertifizierbarer Standard.

Im Gegensatz dazu zeigen Prozesse, bei denen die EU-Regulierung EU-weite Standards entwickelt hat, wie die CE-Kennzeichnung oder die Regeln für die Prüfung der Lieferkette von Holz und Konfliktmineralien (delegierte Verordnung (EU) Nr. 363/2012 bzw. Verordnung (EU) 2017/821 der Kommission), in der Regel ein breiteres Maß an Stakeholder-Engagement und Konsultationen mit einem stärkeren Grad an Transparenz und öffentlicher Beteiligung mittels des Gesetzgebungsprozesses. Das CE-Kennzeichnungsmodell wurde daher als Modell für die Regelung der ILO-Kernnormen vorgeschlagen.<sup>76</sup>

In unregulierten Märkten sind private Standardsetzer jedoch ebenso dem Marktwettbewerb ausgesetzt wie die Prüffirmen. Ihre „Produkte“, d.h. die Standards, müssen in Bezug auf Preis und Aufwand bei der Umsetzung wettbewerbsfähig sein. Dies kann zu Kompromissen bei der Qualität verleiten. Daher ist hier regulatorischer Schutz erforderlich. Der Staat kann selbst als Standargeber agieren, sollte aber Mindestkriterien für akzeptable Standards gesetzlich vorgeben.

### Im Bekleidungssektor wurde umfassend analysiert: Produzenten wird es von den Einkäufern unmöglich gemacht, Arbeitsrechte zu respektieren

Standards sollten sich an international anerkannten Menschenrechtsstandards, insbesondere den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und den ILO-Konventionen orientieren, das jeweils adressierte Thema umfassend behandeln, aussagekräftige und verifizierbare Wirkungs- und Prozessindikatoren sowie methodische Anleitungen bieten. Außerdem sollten sie regelmäßig überprüft und aktualisiert werden. Diese Kriterien müssten für staatliche oder zwischenstaatliche, genauso wie für private, für freiwillige wie für verbindliche Standards gelten.

Was den Geltungsbereich betrifft, so können Standards oft nicht universell sein, sondern müssen an spezifische regionale Kontexte oder sektorspezifische Bedingungen angepasst werden. Dennoch sollten sie in den Bereichen, die sie behandeln, alle relevanten Fragen abdecken. Zum Beispiel sollten die Standards bei Lieferanten- oder Lieferketten-Audits eine Überprüfung der Preis-, Einkaufs- und Beschaffungspraktiken der Beschaffungsparteien beinhalten und aufzeigen, wie diese zu Verstößen beitragen können. Im Bekleidungssektor wurde umfassend analysiert, wie es den Produzenten praktisch und wirtschaftlich unmöglich gemacht wird, Arbeitsrechte zu respektieren, wenn die Einkäufer zu niedrige Preise zahlen oder zu kurzfristige Aufträge erteilen.<sup>77</sup> Daher können diese bei der Zertifizierung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in der Lieferkette nicht außen vor bleiben. Wenn ein Audit dies nicht leisten kann, hat es nur eine sehr begrenzte Aussagekraft für die Bewertung der menschenrechtlichen Sorgfalt des auditierten Unternehmens.

Ein weiteres Beispiel zum Thema Geltungsbereich ist die Biokraftstoff-Zertifizierung nach EU-Recht. Der Europäische Rechnungshof hatte in seiner Untersuchung 2016 kritisiert, dass bei der Nachhaltigkeitsbewertung sozioökonomische Auswirkungen wie Landbesitzkonflikte und Vertreibung, Zwangs-/Kinderarbeit, schlechte Arbeitsbedingungen für Landwirt\*innen und Gesundheits- und Arbeitssicherheitsrisiken nicht berücksichtigt wurden.<sup>78</sup> Während der Rechnungshof diese Kriterien als Nachhaltigkeitskriterien qualifiziert, sind sie gleichzeitig auch Menschenrechtskriterien und sollten in

<sup>76</sup> Löttsch, Fifka (2020).

<sup>77</sup> Clean Clothes Campaign, Fig Leaf for Fashion – How social auditing protects brands and fails workers, Summary Briefing (2019), [www.cleanclothes.org/file-repository/figleaf-for-fashion-brief.pdf](http://www.cleanclothes.org/file-repository/figleaf-for-fashion-brief.pdf) (Zugriff am 19. Dezember 2020).

<sup>78</sup> Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 18: The EU system for the certification of sustainable biofuels (2016), [www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_18/SR\\_BIOFUELS\\_EN.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_18/SR_BIOFUELS_EN.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

einem Standard für nachhaltige Biokraftstoffe als Folge der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht enthalten sein. Der Rechnungshof empfahl in seinem Bericht, dass diese Kriterien verpflichtend gemacht werden sollten. Er hatte festgestellt, dass sie, da sie in der entsprechenden Richtlinie fakultativ erwähnt wurden, in der Praxis kaum angewandt wurden.<sup>79</sup>

### C Prozess- und wirkungsbezogene Kriterien einbeziehen

Mehrere befragte Expert\*innen<sup>80</sup> sind sich einig, dass Standards im Menschenrechtsbereich nicht nur prozess-, sondern auch leistungs- oder wirkungsbezogene Elemente enthalten müssen, anders als etwa bei Zertifizierungen von Umweltmanagementprozessen nach ISO 14001:2015. Diese enthalten keine spezifischen Wirkungsprüfungen, sondern betrachten nur den Prozess. Das kann zur Zertifizierung sowohl von sehr niedrig als auch von sehr stark emittierenden Unternehmen führen, solange beide die Einhaltung eines progressiven Verbesserungsplans nachweisen.

Bei Medizinprodukten sollte nicht nur der Produktionsprozess, sondern auch das Produkt überprüft werden (z.B. durch regelmäßige Probenahmen). Wenn dagegen etwa ein Standard in Bezug auf Diskriminierung nur als Kriterium festlegt, dass Diskriminierung verboten ist,<sup>81</sup> beschreibt dies nur eine Richtlinie, nicht aber den Umsetzungsprozess und schon gar nicht, ob das Unternehmen es schafft, dieses Verbot effektiv umzusetzen. Er enthält also weder prozess- noch wirkungsbezogene Kriterien und erscheint für eine menschenrechtliche Prüfung zu begrenzt und oberflächlich.

Die Frage, ob die CE-Kennzeichnungsverordnung daher ein gutes Modell für die Zertifizierung der Einhaltung von Arbeitsrechten (ILO-Kernkonventionen) sein kann, wie der Jurist Markus Löttsch und der Wirtschaftswissenschaftler Matthias Fifka vorgeschlagen haben,<sup>82</sup> verdient eine weitere Untersuchung. Denn, wie der EuGH im Fall der Brustimplantate feststellte, umfasst die CE-Verordnung nicht die Qualitätssicherung des Produkts, sondern nur eine Überprüfung des Produktionsprozesses.<sup>83</sup> Und obwohl es sinnvoll sein kann, (interne oder externe) Audits mit dem Ziel einer schrittweisen Verbesserung durchzuführen, können sie nicht als alleinige Grundlage für die Zertifizierung der Umsetzung von Sorgfaltspflichten verwendet werden.

### Prüfungsumfang, angewandte Methoden und Prüfergebnisse müssen transparent sein

## 3 Methodische Fragen

### A Transparenz über Umfang und angewandte Methoden schaffen

Es gibt keine allgemeingültigen Lösungen dafür, wie ein Audit aussehen und was er abdecken sollte. Audits sind in der Regel spezifisch ausgestaltet für bestimmte Branchen (z.B. Bekleidung), Themen (z.B. Konfliktmineralien), Aspekte (z.B. die Nachhaltigkeit oder die Transparenz einer Lieferkette), oder bestimmte Teile des gesamten Produktions- und Vertriebsprozesses (z.B. Verpackung, Transport). Um menschenrechtliche Risiken etwa in einer Bergbau-Lieferkette zu untersuchen, muss ein Auditor je nach lokalen Gegebenheiten unter Umständen beispielsweise in einem Land besonders auf Kinderarbeit achten, in einem anderen eher auf Wasserrechtsfragen.

Prüfungsumfang, angewandte Methoden und Prüfergebnisse müssen transparent sein, um Rückschlüsse auf die Verlässlichkeit und eine Interpretation der Ergebnisse zu erlauben, und eine öffentliche Kontrolle zu ermöglichen. Das Kriterium des „existenzsichernden Einkommens“ wird z.B. in mehreren Normen verwendet.<sup>84</sup> Wenn man bedenkt, wie komplex und in vollem Gange die Diskussionen über die

<sup>79</sup> Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 18: The EU system for the certification of sustainable biofuels (2016), [www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_18/SR\\_BIOFUELS\\_EN.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_18/SR_BIOFUELS_EN.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020). Die neue Erneuerbare-Energien-Richtlinie (Neufassung) 2018/2001/EU (RED II) hat diese Empfehlung allerdings nicht aufgegriffen.

<sup>80</sup> Aus den Bereichen Akkreditierung, Auditierung, Unternehmensberatung für Menschenrechte, und Industrieinitiativen.

<sup>81</sup> RSPO, Principles and criteria for the production of sustainable palm oil (2018), [rspo.org/resources/certification/rspo-principles-criteria-certification](http://rspo.org/resources/certification/rspo-principles-criteria-certification). (Zugriff am 19. Dezember 2020).

<sup>82</sup> Löttsch, Fifka (2020).

<sup>83</sup> Wagner (2018), S. 138.

<sup>84</sup> Zum Beispiel RSPO, SA8000.

Bestimmung existenzsichernder Löhne und Einkommen in verschiedenen Ländern und Branchen sind, wird es einer Auditor\*in schwer fallen, für ein durchschnittliches Prüfhonorar von einigen hundert Dollar für ein Fabrikaudit dieses Kriterium solide zu bewerten. Ebenso kann ein Audit kaum sexuelle Belästigung, illegale Lohnabzüge oder die Unterdrückung von Arbeitnehmerorganisationen aufdecken, wenn es nur mit angekündigten Besuchen arbeitet oder Mitarbeiterbefragungen direkt am Arbeitsplatz durchführt und sich ausschließlich auf Daten und Informationen der Geschäftsführung des geprüften Unternehmens selbst stützt, ohne Bestätigung durch unabhängige Quellen.<sup>85</sup> Informationen über die angewandten Methoden ermöglichen es, die Zuverlässigkeit der Auditergebnisse zu interpretieren.<sup>86</sup>

Werden Prüfungsumfang, Verfahren und Eigentumsverhältnisse von Daten in privaten, vertraulichen Verträgen festgelegt, wird die Offenlegung in der Regel mit Verweis auf die Grundsätze des Geschäftsgeheimnisses verweigert.<sup>87</sup>

Vollständige Transparenz hinsichtlich des Prüfungsumfangs, der Methoden und der Ergebnisse in Bezug auf Menschenrechtsfragen liegen im öffentlichen Interesse und sollten garantiert werden. Das erfordert Zugeständnisse in Bezug auf die Vertragsfreiheit. Die Schaffung international anerkannter Standards mit soliden methodischen Anleitungen könnte helfen; alternativ könnten Audierungen durch öffentliche Aufträge vergeben werden, bei der alle Bedingungen und Konditionen offengelegt werden.

## B Menschenrechtsspezifische Methodik anpassen

Checklistenansätze sind unzureichend. Stattdessen müssen die Methoden an die spezifischen Risiken angepasst werden, die in jedem Bereich und Fall erwartet oder identifiziert werden.

Der Fall der Brustimplantate wirft die Frage auf, wie viel ein Prüfunternehmen wirklich tun kann, wenn ein Hersteller in böser Absicht handelt. Unangekündigte Besuche vor Ort sind eine mögliche Reaktion. Sie sind z.B. im Bereich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle<sup>88</sup> obligatorisch und werden für Medizinprodukte in der EU empfohlen.<sup>89</sup> Auch die Zertifizierung nach SA8000 beinhaltet zum Teil verpflichtende unangekündigte Audits.<sup>90,91</sup> Es gibt jedoch praktische Herausforderungen für die Durchführbarkeit solcher Besuche, z.B. in sehr abgelegenen Produktionsstätten, und es gibt auch Grenzen für das, was sie aufdecken können. Expert\*innen erklärten etwa, dass es sehr schwierig sei, Kinderarbeit auf einer kleinbäuerlichen Plantage durch unangekündigte Besuche zu entdecken.

## In Hochrisikoregionen oder -sektoren müssen die Methoden gründlicher und aufwändiger sein

So müssen neben der Definition und Einhaltung methodischer Mindeststandards die angewandten Methoden an die vorgefundenen oder zu erwartenden Risiken angepasst werden. In Hochrisikoregionen oder -sektoren müssen die Methoden gründlicher und aufwändiger sein. In Pakistan etwa kann die Gebäude- und Brandsicherheit nicht ohne eine Ortsbegehung und Befragung der Arbeiter\*innen vor Ort beurteilt werden. In mehreren der Fallstudien gab es in der Vergangenheit bereits Verstöße, was die Auditor\*innen jedoch nicht dazu motivierte, ihre Kontrollen zu intensivieren. In den Fällen des Dammbrochs in Brasilien und der Brustimplantate in Frankreich blieben mehrere Verstöße über

<sup>85</sup> Terwindt, Saage-Maaß (2016), S. 7; siehe auch O'Rourke (2000), Anner (2012).

<sup>86</sup> Terwindt, Saage-Maaß (2016), S. 7.

<sup>87</sup> MacLeod, DeWinter-Schmitt (2019), S. 76; Terwindt, Armstrong (2019), S. 256f.

<sup>88</sup> Verordnung (EG) 889/2008 der Kommission, Artikel 65 IV.

<sup>89</sup> EG-Empfehlung 2013/473/EU (Anhang III).

<sup>90</sup> SAAS, Unangekündigte SA8000-Audits, [www.saasaccreditation.org/UnannouncedSA8000Audits](http://www.saasaccreditation.org/UnannouncedSA8000Audits) (Zugriff am 21. Dezember 2020).

<sup>91</sup> Ob dies den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses und damit die Bereitschaft, interne Informationen mit der Wirtschaftsprüfer\*in zu teilen, behindern könnte, ist hier nicht relevant. Vielmehr hat die Abschlussprüfer\*in eine Pflicht zur Unabhängigkeit. (Rott (2017), S. 1148 zitiert die Generalanwältin Sharpston aus ihren Schlussplädoyers in der Rechtssache *Elisabeth Schmitt gegen TÜV Rheinland LGA Products GmbH*, EuGH C-219/15, PharmR 2016, 449 Rn. 51). Demnach kann die Ankündigung von Besuchen kontraproduktiv sein, da dies die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten erschweren könnte.

Jahre hinweg unbeachtet, ohne relevante Konsequenzen in den folgenden Audit- und Zertifizierungsprozessen, obwohl die Auditoren in beiden Fällen die Mittel hatten, ihre Kontrollen zu intensivieren und die Zertifizierer die gewünschten Zertifikate hätten verweigern können. Bei konkreten Hinweisen, wie Anzeigen von Hinweisgeber\*innen oder früheren Verstößen, sollten Auditor\*innen verpflichtet sein, die Kontrollen zu intensivieren und sich nicht auf eine vermutete Compliance oder Handeln in Treu und Glauben des auditierten Unternehmens verlassen.

Für solche Situationen ist eine methodische Anleitung durch den Standardgeber wichtig, einschließlich methodischer Mindeststandards und Kriterien zur Intensivierung der Kontrollen. Sie sollten obligatorischer Bestandteil von Standards sein.

Das bedeutet allerdings auch, dass Weiterbildung angeboten und Honorare verbessert werden, um Prüfer\*innen in die Lage zu versetzen, die nötige Zeit und Sachkenntnis in ein gründliches Prüfungsverfahren zu investieren. Vergütungsregelungen sollten daher nicht privat ausgehandelt werden, sondern sich mindestens an internationalen Leitlinien für gute Praxis orientieren.

## C Gewerkschaften, Zivilgesellschaft und Rechteinhaber\*innen einbeziehen

Studien haben gezeigt, dass die aktive Einbindung von Arbeitnehmervertreter\*innen und Gewerkschafter\*innen in Beschwerdesysteme das Niveau der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten erhöhen kann.<sup>92</sup> Sie haben eine einzigartige Expertise, weil sie permanent vor Ort sind und oft eine langfristige Perspektive haben; sie haben Zugang zu informellen Informationsquellen, zu denen externe Auditoren kaum Zugang hätten. Gleiches gilt für zivilgesellschaftliche Organisationen und (potenziell) betroffene Rechteinhaber\*innen, wenn es beispielsweise darum geht, die Situation der lokalen Wasser- und Landnutzungsrechte oder die Unterdrückung von Menschenrechtsverteidiger\*innen zu beurteilen. Diese Akteure sind mehr als nur Zeugen. Gewerkschaften spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, Arbeiter\*innen zu organisieren und eine kollektive Verhandlungsmacht aufzubauen, die es ihnen ermöglicht, für faire Arbeitsbedingungen einzutreten.<sup>93</sup> Zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteinhaber\*innen spielen eine entscheidende Rolle für das Aushandeln von Interessenkonflikten, das soziale Konfliktmanagement und für den Schutz des sozialen Friedens.

<sup>92</sup> Anner (2012), S. 621f.

<sup>93</sup> Terwindt, Saage-Maaß (2016), S. 8.

<sup>94</sup> [www.bangladeshaccord.org](http://www.bangladeshaccord.org) (Zugriff am 21. Dezember 2020).

## Gute-Praxis-Beispiel: Der Bangladesh-Accord<sup>94</sup>

Der Bangladesh Accord on Fire and Building Safety war eine direkte Reaktion auf den Fabrikesturz von Rana Plaza. Es handelt sich um eine rechtsverbindliche Vereinbarung zwischen transnationalen Unternehmen der Modeindustrie (Brands) und internationalen und nationalen Gewerkschaftsverbänden mit dem Ziel, auf eine sichere und gesunde Bekleidungs- und Textilindustrie in Bangladesch hinzuwirken.

Der zeitlich bis Mai 2021 begrenzte Accord gilt für lokale Fabriken, die Konfektionskleidung, Wohntextilien sowie Stoff- und Strickwaren-Accessoires herstellen. Er ist auf Gebäudesicherheit und Brandschutz (Arbeitsschutz) beschränkt, doch Expert\*innen bestätigen die Übertragbarkeit der Vereinbarung auf andere Arbeits- und Menschenrechtsbereiche über den Arbeitsschutz hinaus. Zu seinen wichtigsten Merkmalen gehören:

- 1 Die Inspektionen werden von unabhängigen Prüfer\*innen des Accord durchgeführt
- 2 Weisen Zulieferfabriken Mängel auf und beheben diese nicht innerhalb einer gesetzten Frist, muss das Einkäuferunternehmen unverzüglich abmahnen. Kommt die Fabrik dieser nicht nach, ist die Geschäftsbeziehung zu beenden
- 3 Brandschutzschulungen werden von Expert\*innen mit allen Mitarbeiter\*innen in allen Zulieferbetrieben durchgeführt
- 4 Auditberichte werden veröffentlicht
- 5 Die Einkäuferunternehmen sind für die Finanzierung der oben genannten Maßnahmen und Aktivitäten verantwortlich
- 6 Für Arbeiter\*innen gibt es einen unabhängigen Beschwerdemechanismus
- 7 Eine verbindliche Schiedsklausel regelt die Streitigkeiten zwischen den Parteien des Accord

Derzeitlich bis Mai 2021 begrenzte Accord gilt für lokale Fabriken, die Konfektionskleidung, Wohntextilien sowie Stoff- und Strickwaren-Accessoires herstellen. Er ist auf Gebäudesicherheit und Brandschutz (Arbeitsschutz) beschränkt, doch Expert\*innen bestätigen die Übertragbarkeit der Vereinbarung auf andere Arbeits- und Menschenrechtsbereiche über den Arbeitsschutz hinaus. Zu seinen wichtigsten Merkmalen gehören:

Dies ist nicht nur für ein Unternehmen bei der Organisation seines Sorgfaltsprozesses wichtig, sondern auch für Auditoren im Prüfungsprozess. Audits entwickeln Korrekturmaßnahmenpläne und empfehlen Maßnahmen zur spezifischen und strukturellen Verbesserung. Hier sollten die Perspektiven und die Verhandlungsmacht von Arbeitnehmervertreter\*innen, Zivilgesellschaft und Rechteinhaber\*innen aktiv einbezogen werden, damit die Maßnahmen sowohl für das Unternehmensmanagement als auch für die Belegschaft und benachbarten Gemeinden Akzeptanz und Nachhaltigkeit erreichen.

Aufgrund ihrer besonderen Bedeutung bei der Verteidigung potenziell widersprüchlicher Interessen sind solche zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen jedoch oft Ziel von Vergeltungsmaßnahmen, die in vielen Formen auftreten können, von Entlassungen bis hin zu Stigmatisierung oder sozialem Druck. Sie einzubeziehen heißt auch, für ihren Schutz zu sorgen. Das erfordert verfahrenstechnische Transparenz und Fairness, aber auch das Angebot von Anonymität und einem geschützten Raum, wo nötig, sowie Sensibilität und die Bereitschaft, auf oft unvorhergesehene Sicherheitsvorfälle zu reagieren.

## 4 Integritätsmanagement

Integritätsmanagement ist die Sicherung der Unabhängigkeit, die Vermeidung von Interessenkonflikten und Gefälligkeitszertifikaten. Alle Fallstudien haben die Anfälligkeit der Prüffirmen in dieser Hinsicht aufgezeigt, auch bei freiwilligen Systemen.

### A Unabhängigkeit bei Auswahl, Beauftragung oder Bezahlung gewährleisten

Oft ist es der Geprüfte oder eine andere Partei mit direktem Interesse am Ergebnis des Audits, die die Prüffirma auswählt, beauftragt und für Auditierung und Zertifikat bezahlt. Dies kann die Unabhängigkeit des Auditors und Zertifizierers gefährden und setzt sie einem strukturellen Risiko für Interessenkonflikte aus.<sup>95</sup> Es ist ein Anreiz für eine geringere Kontrolldichte, insbesondere dort, wo ein hoher Wettbewerbsdruck herrscht. Diese Praxis sollte daher beendet werden. In Brasilien werden nach mehreren Staudammbrüchen Vorschläge zur Verbesserung der Kontrolle der Staudammstabilität diskutiert. Mögliche Elemente sind die Auswahl von Zertifizierern durch öffentliche Ausschreibung und deren Bezahlung aus einem öffentlichen Fonds, der auf Beiträgen der Bergbaubetreiber basiert, sowie eine Form der parlamentarischen oder ähnlichen öffentlichen Kontrolle.<sup>96</sup> Eine Alternative wäre die Auswahl und Bezahlung durch ein unabhängiges Gremium und einen entsprechenden Fonds.

Oft ist es der Geprüfte selbst, der den Prüfer auswählt, beauftragt und bezahlt

### B Parallele Aufträge unterbinden und Unabhängigkeitserklärungen erweitern

Der Fall des Brumadinho-Dammbruchs hat gezeigt, wie parallele Aufträge, Auditierung und Beratung das unabhängige Urteil der Zertifizierer beeinträchtigen können. Das Verbot von Parallelaufträgen ist in den traditionelleren Zertifizierungsbereichen gängige Praxis und teilweise geregelt. Das EU-Recht verbietet beispielsweise bei Abschlussprüfungen von Unternehmen von öffentlichem Interesse,<sup>97</sup> dass die Abschlussprüfer\*innen und andere Mitglieder des Gremiums oder Netzwerks während eines laufenden Mandats bestimmte prüfungsfremde Leistungen, wie Beratungsleistungen, interne Revisionen oder Rechtsberatung, für den Prüfungsmandanten oder dessen kontrollierte und beherrschende Unternehmen

<sup>95</sup> Glinski, Rott (2018), S. 116; Klinger, Hartmann, Krebs (2015), S. 275.

<sup>96</sup> Interviews mit einer Expertin des Zentrum für operative Unterstützung von Staatsanwälten in Umweltfragen (CAOMA) im Staatsministerium von Minas Gerais, Juni 2019; und mit einem Experten der Research Group for Environmental Studies, GESTA, an der Bundesuniversität Minas Gerais (UFMG), Brasilien (Juni 2019); siehe auch Klinger, Hartmann, Krebs (2015), S. 275.

<sup>97</sup> Wie z.B. kapitalmarktorientierte Unternehmen, Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen.

erbringen.<sup>98</sup> Außerdem sind Abschlussprüfer verpflichtet, schriftlich zu erklären, dass sie selbst, die Prüfungsgesellschaft und die Partner, leitende Angestellte und Manager\*innen, die die Abschlussprüfung durchführen, von dem geprüften Unternehmen unabhängig sind.<sup>99</sup> Dies sollte auch das Nicht-Bestehen von geschäftlichen oder finanziellen Beziehungen mit dem geprüften Unternehmen beinhalten.<sup>100</sup>

### C Zwei-Personen-Regel etablieren

Ein weiteres Grundprinzip zur Sicherstellung der Qualität und Integrität einer Zertifizierung – und deshalb in den ISO-Normen 17021 und 17065 zur „Zertifizierung von Zertifizierern“ enthalten – ist die Zwei-Personen-Regel, d.h. die personelle und funktionelle Trennung zwischen der Auditor\*in, die/der die Überprüfung durchführt, und der zertifizierenden Stelle, die über die Ausstellung des Zertifikats entscheidet. So liegt die Verantwortung für die Zertifizierungsentscheidung bei einer Person, die strukturell besser von Einflüssen des auditierten Unternehmens abgeschirmt ist als die Auditor\*in vor Ort. Die Regel sollte daher für die Akkreditierung von menschenrechtsrelevanten Prüfungs- und Zertifizierungsdienstleistungen verpflichtend sein. Die Regel ist aber nur sinnvoll, wenn der Zertifizierer tatsächlich eine Plausibilitätsprüfung der Audits vornimmt, ansonsten versagt das „zweite Bein“ der Regel, auch wenn formal zwei Personen beteiligt sind.

### D Kündigungsschutz und Rotationsregeln einführen

Sowohl Kündigungsrechte eines Auftraggebers (wie im Fall des Dammbruchs) als auch sehr langfristige Beziehungen mit demselben Auftraggeber (wie im Fall der Brustimplantate) gefährden die Unabhängigkeit des Prüfunternehmens.<sup>101</sup> Das Abschlussprüferrecht hat hierauf mit Kündigungsschutz und Rotationsregeln reagiert und könnte als Vorbild für die Menschenrechtszertifizierung dienen: Die Kündigung ist während und kurz nach der Prüfung verboten oder an Bedingungen geknüpft, die als Reaktion auf kritische Prüfungsergebnisse auftreten können.<sup>102</sup> Rotation ist für Prüfunternehmen nach maximal zehn Jahren und für Auditoren nach maximal sieben Jahren vorgeschrieben.<sup>103</sup> Wir schlagen etwas kürzere Zeiträume vor: maximal fünf Jahre sowohl für die externe (Wechsel der Prüffirma) als auch für die interne Rotation (innerhalb der Prüffirma).

### Empfohlene Elemente der staatlichen Schutzpflicht

- 1 Verpflichtendes Qualitäts- und Integritätsmanagement
- 2 Standardsetzung (Mindestanforderungen)
- 3 Akkreditierung
- 4 Aufsicht
- 5 Empfehlungen und praktische Unterstützung
- 6 Anreize setzen
- 7 Öffentlicher Zugang zu Informationen
- 8 Zugang zu effektivem Rechtsschutz
- 9 Gutes Haftungssystem

<sup>98</sup> Artikel 5 Verordnung (überarbeitet) 537/2014 über besondere Anforderungen an die Abschlussprüfung von Unternehmen von öffentlichem Interesse. Ähnlich auch vorgesehen nach dem neuen Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz, vom 16. Dezember 2020, [www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Finanzmarktintegritat.html](http://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Finanzmarktintegritat.html) (Zugriff am 17. Februar 2021).

<sup>99</sup> Artikel 6 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 537/2014 über besondere Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse.

<sup>100</sup> Siehe die Prüfungsgrundsätze der Unabhängigkeit, Kompetenz und Rechenschaftspflicht, OECD, OECD due diligence guidance for responsible supply chains of minerals from conflict-affected and high-risk areas (2013), [www.oecd.org/corporate/mne/GuidanceEdition2.pdf](http://www.oecd.org/corporate/mne/GuidanceEdition2.pdf) (Zugriff am 19. Dezember 2020).

<sup>101</sup> Rack, Teil 1 (2016), S. 287.

<sup>102</sup> Siehe für das deutsche Recht z. B. § 318 I, III, VI Handelsgesetzbuch; Rack, Teil 1 (2016), S. 287.

<sup>103</sup> Siehe z.B. Artikel 17 der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 über Abschlussprüfungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse und nach deutschem Recht § 318 II HGB; eine Stärkung des Prinzips ist auch vorgesehen nach dem neuen Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz, vom 16. Dezember 2020, [www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Finanzmarktintegritat.html](http://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Finanzmarktintegritat.html) (Zugriff am 17. Februar 2021).

**E Anti-Korruptions-Standards realisieren**

Generell können hier auch umfangreiche Regelungen und bewährte Verfahren im Bereich der Korruptionsbekämpfung als Anregung dienen, z.B. ist es bewährte Praxis:

- 1 auf der obersten Führungsebene „von oben den Ton anzugeben“ durch ausdrückliches Engagement und vorbildliches Verhalten
- 2 eine Integritätsrisikoanalyse in jedem spezifischen Bereich und jeder Region der Geschäfts-, hier also Prüfungstätigkeit, durchzuführen
- 3 Richtlinien und Prozesse zu definieren und deren Umsetzung zu überwachen; Richtlinien sollten einen Verhaltenskodex enthalten, der für jede\*n Mitarbeiter\*in verbindlich ist, sowie Regeln für den Umgang mit Interessenkonflikten, für die Zusammenarbeit mit Geschäftspartnern, für die vertragliche Absicherung (z.B. über Kündigungsrechte)
- 4 Mitarbeiter\*innen zu schulen und eine offene Kommunikationskultur zu fördern
- 5 Kontinuierliches Monitoring, Prüfung, und Verbesserung zu gewährleisten
- 6 einschließlich interner und externer Hinweisgebersysteme<sup>104</sup>

Diese Prinzipien sind bei Compliance- und Anti-Korruptions-Expert\*innen weithin anerkannt und bewährt. Sie müssen sich in der Prüfungs- und Zertifizierungsbranche durchsetzen, auch in menschenrechtsbezogenen Bereichen. Sobald die menschenrechtliche Sorgfalt verpflichtend wird, ist zu erwarten, dass die Compliance-Beauftragten in Unternehmen und insbesondere in Prüfungs- und Zertifizierungsgesellschaften ihren Blickwinkel entsprechend erweitern werden, um die gleichen bewährten Praktiken auch auf Integritäts- und Korruptionsrisiken im Zusammenhang mit Menschenrechten anzuwenden. Eine staatliche Orientierung in dieser Hinsicht würde die Wahrscheinlichkeit sicherlich erhöhen.

**5 Öffentliche Governance, Partizipation und Zugang zu Rechtsmitteln**

Die Fallstudien zeigen, dass die Übergabe von Überwachungsaufgaben an private Zertifizierer menschenrechtliche Risiken birgt. Dem sollte durch wirksame Aufsicht, Kontrolle und Rechenschaftspflicht entgegengewirkt werden. Aus der Schutzpflicht des Staates ergibt sich, dass Kontrolle und Aufsicht in staatlicher Verantwortung liegen. Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, kann der Staat die Rollen des Normgebers für verpflichtende Qualitäts- und Integritätssicherungssysteme, des Standardgebers, der Akkreditierungsstelle, auch der Aufsichtsbehörde übernehmen sowie Anleitung, Anreize und praktische Hilfen bei der Umsetzung anbieten. Darüber hinaus sollte er den öffentlichen Zugang zu Informationen wie Auditberichte, Auditergebnisse und Korrekturmaßnahmenpläne sowie den Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln sicherstellen.

**Haftung und Zugang zu Rechtsmitteln sind notwendige Elemente eines robusten Aufsichtssystems**

<sup>104</sup> Siehe z.B. OECD, OECD-Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, [www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf) (1997); Transparency International, Business Principles for countering bribery – A multi-stakeholder initiative led by Transparency International (2013), [www.transparency.org/de/publications/business-principles-for-countering-bribery#](http://www.transparency.org/de/publications/business-principles-for-countering-bribery#); ICC, ICC Rules for Combating Corruption (2011), [iccwbo.org/publication/icc-rules-on-combating-corruption/](http://iccwbo.org/publication/icc-rules-on-combating-corruption/); OECD, Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance (2010) [www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf](http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf) (alle Zugriff am 21. Dezember 2020); sowie ISO 37001 zu Anti-Korruptions-Managementsystemen und ISO 19600 zu Compliance-Management-Systemen.

**A Gute Haftungsregeln entwickeln**

Haftung und Zugang zu Rechtsmitteln sind notwendige Elemente eines robusten Aufsichtssystems. Zum einen haben Betroffene ein Recht auf wirksame Rechtsmittel. Haftungsregeln können aber auch diese, die organisierte Zivilgesellschaft und Gewerkschaften mobilisieren, eine wichtige Rolle bei der Sicherstellung einer effektiven Aufsicht über Prüffirmen zu spielen.

Die derzeitigen Haftungsregeln bieten keine Rechtssicherheit, nicht für die Betroffenen und nicht für Auditierungs- und Zertifizierungsfirmen. Daher sollten diese von den Gesetzesvorschlägen zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht, die derzeit in verschiedenen Ländern und in der EU entwickelt werden, mit erfasst werden.

LeBaron und und Andreas Rühmkorf haben empirisch untersucht, wie unterschiedliche Arten staatlicher Regulierung – sie verglichen das britische Anti-Korruptionsgesetz, den UK Bribery Act (2010), und das britische Gesetz gegen moderne Sklaverei, den UK Modern Slavery Act (2015) – unterschiedliche Potenziale zur Steuerung von Unternehmensverhalten haben. Im Ergebnis stellen sie fest, dass die besten Ergebnisse im Sinne einer nachweisbaren privaten Governance und einer echten Compliance durch das britische Anti-Korruptionsgesetz erzielt wurden, das eine extraterritoriale strafrechtliche Haftung entlang der Lieferkette vorsieht und keine pauschalen Haftungsbefreiungsregeln enthält, sondern stattdessen eine rechtliche Verteidigung, wenn der/die Angeklagte nachweisen kann, dass er/sie über angemessene Sorgfaltprozesse verfügt hat. Im Gegensatz dazu stellten sie fest, dass das Gesetz gegen moderne Sklaverei „auf wenig mehr als eine Befürwortung der bestehenden freiwilligen CSR-Berichterstattung ohne rechtlich verbindliche Standards“ oder Durchsetzungsmaßnahmen hinausläuft, anstatt die öffentliche oder private Governance zu stärken.<sup>105</sup> Es verstärkte dadurch eine private Praxis ohne jegliche Absicherung gegen Zufälligkeiten.

**Diversifizierung der Lieferkette darf nicht zu einer Rechtfertigung werden, sich der Verantwortung zu entziehen**

Dies zeigt, dass die Art und Weise, wie ein Gesetz gestaltet ist, wichtig für seinen Wirkungsgrad ist. Eine verbindliche Sorgfaltspflicht muss die Haftung für die Verursachung einer Menschenrechtsverletzung festlegen und auch, wenn ein Unternehmen fahrlässig oder vorsätzlich zu einer Menschenrechtsverletzung beiträgt, die entlang seiner Lieferkette verursacht wird. Denn auch die Audit- und Zertifizierungsbranche arbeitet zunehmend länderübergreifend mit „Lieferketten“ von Tochtergesellschaften, Unterauftragnehmern und Agent\*innen.

Gleichzeitig bleiben die Auftraggeber für ihr Sorgfaltsmanagement rechenschaftspflichtig, unabhängig davon, ob sie dabei Audits und Zertifikate nutzen oder nicht. Die Haftungsregelung einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht sollte in integrierter Weise gestaltet werden, um die Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Akteuren entlang der Lieferkette widerzuspiegeln. Die Lieferkette darf nicht dazu genutzt werden, die Verantwortung zu zerstreuen.

Auditierte Unternehmen, Audit- und Zertifizierungsstellen sowie die in Europa ansässigen Käuferunternehmen sollten im Verschuldensfalle gesamtschuldnerisch haften, um zu vermeiden, dass ein Unternehmen der Haftung entgeht, weil es nur ein Element in der Kette ist und nicht die alleinige Kontrolle über die gesamte Geschäftskette hat. Diversifizierung der Lieferkette als eines der Kernprinzipien, auf denen die globalisierte Wirtschaft basiert, darf nicht zu einer Rechtfertigung werden, sich der Verantwortung zu entziehen.

Die Haftung von in Europa ansässigen Käuferunternehmen muss klar geregelt sein; die Verwendung externer Audits oder Zertifikate alleine kann sie nicht von der Haftung befreien. Wenn sie stattdessen über angemessene menschenrechtliche Sorgfaltspflichten verfügen, kann dies als Verteidigungsargument dienen, das die Gerichte jeweils im Einzelfall zu bewerten haben. Dafür sollte ein Gesetz Kriterien festhalten, die Klarheit, Orientierung und Rechtssicherheit schaffen.

<sup>105</sup> LeBaron, Rühmkorf (2017) (eigene Übersetzung).

Ob und unter welchen Bedingungen Audits und Zertifikate als adäquate Bausteine eines Sorgfaltsprozesses qualifiziert werden können und wann nicht, sollte ebenfalls gesetzlich geregelt werden. Zwar gelten diese nicht für im Ausland tätige Auditgesellschaften. Doch sollte das europäische oder deutsche Unternehmen, das sich auf ein Audit oder ein Zertifikat als Element seiner menschenrechtlichen Sorgfalt beruft, in der Lage sein, nachzuweisen, dass dieses Audit oder Zertifikat einer Liste von gesetzlich festzulegenden Kriterien zu Menschenrechten, Qualität und Integrität entspricht, wie sie in dieser Studie diskutiert werden.

## Prävention muss das vorrangige Ziel sein

Darüber hinaus müssen Haftungsregelungen verfahrensrechtlich unterstützt werden, um den Betroffenen, die sich oft in einer benachteiligten Position befinden, einen effektiven Zugang zur Justiz zu ermöglichen.

Notwendige Verfahrenselemente sind etwa:

- 1 Menschenrechtssensible Regeln für ein erweitertes Konzept der Klagebefugnis, einschließlich repräsentativer und Gruppenklagen
- 2 Regeln zur Erleichterung der Beweislast, z.B. durch Zugang zu Informationen, Auskunftsrechte, widerlegbare Vermutungen und Beweislastumkehr
- 3 Finanzielle Unterstützung für die Kläger\*innen, wo sie benötigt wird
- 4 Verjährungsfristen sollten für transnationale Konstellationen und Kläger\*innen in strukturell benachteiligten Verhältnissen, z.B. ländlicher Wohnsitz oder prekäre Lebensverhältnisse, niedriges Bildungsniveau oder Einkommen, geringer Zugang zu Kommunikation oder Transport, Zugehörigkeit zu einer besonders schutzbedürftigen Gruppe sowie Unsicherheits- und Konfliktsituationen, erweiterungsfähig sein

Dennoch sollten Entschädigungsklagen ein letztes Mittel sein. In Anbetracht der schwerwiegenden, manchmal irreparablen Folgen schwerer Menschenrechtsverletzungen muss Prävention das vorrangige Ziel sein.

Die Studie zum UK Bribery Act hat gezeigt, wie strafrechtliche Haftungsbestimmungen als Präventivmechanismen wirken können, da sie Unternehmen dazu motivieren, die jeweilige Aufgabe ernster zu nehmen. Auch die Bundesregierung setzt in ihrem Gesetzesentwurf zur Stärkung der Finanzmarktintegrität auf verstärkte straf- und ordnungswidrigkeitenrechtliche Haftung von Unternehmen und Abschlussprüfer\*innen.<sup>106</sup> Allerdings müsste eine solche Bestimmung eine ausreichend strenge und spezifische Sprache verwenden, um Entwicklungen wie unter dem erwähnten Modern Slavery Act oder den europäischen Bestimmungen zur nichtfinanziellen Berichterstattung zu vermeiden. Denn die daraus resultierenden Aussagen und Berichte sind so allgemein und unspezifisch, dass es für Behörden oder zivilgesellschaftliche Stakeholder unmöglich ist, den Grad der Einhaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht oder deren Auswirkungen zu verstehen.

<sup>106</sup> Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (FISG) vom 16. Dezember 2020, [www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Finanzmarktintegritat.html](http://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Finanzmarktintegritat.html) (Zugriff: 17.2.2021)

**B Zugänge zu Prüfberichten für relevante Interessengruppen und öffentliche Register schaffen**  
Gewerkschafts- und zivilgesellschaftliche Expert\*innen haben den Zugang zu standortspezifischen Prüfberichten, Korrekturmaßnahmenplänen sowie Offenlegung des Prüfumfanges und der angewandten Methoden für relevante Interessengruppen gefordert, um eine Überwachung und Intervention durch Arbeitnehmer\*innen, Rechteinhaber\*innen und die Öffentlichkeit zu ermöglichen.<sup>107</sup>

Wir können einen Trend zu mehr öffentlich zugänglichen Informationen in Europa und darüber hinaus erkennen: Nach dem Skandal um Brustimplantate in Frankreich wurden mit der neuen Verordnung (EU) 2017/745, die ab Mai 2021 in Kraft treten wird, weitreichende Änderungen im Zertifizierungssystem für Medizinprodukte eingeführt. Sie etabliert eine Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, eine öffentlich zugängliche europaweite Datenbank für Medizinprodukte bereitzustellen, die Herstellerfirma, Zertifizierungsstelle, produktspezifische Informationen und teilweise Ergebnisse von Auditberichten enthalten soll. Neu sind auch ein Überprüfungsmechanismus zur Überwachung der Konformitätsbewertung durch Zertifizierungsstellen und strengere Regeln für deren Überwachung und für klinische Studien. Ziel ist es, die Transparenz insgesamt zu verbessern und einen besseren Zugang zu Informationen für die Öffentlichkeit und die Angehörigen der Gesundheitsberufe zu schaffen, um mehrfache Berichtspflichten zu vermeiden und den Informationsfluss zwischen Herstellerfirmen, Zertifizierungsstellen und staatlichen Behörden zu erleichtern.<sup>108</sup> In ähnlicher Weise hat die überarbeitete Richtlinie 2015/1513/EU für Erneuerbare Energien für die Zertifizierung nachhaltiger Biokraftstoffe detaillierte jährliche Berichts- und Veröffentlichungspflichten für private Zertifizierungssysteme eingeführt. Zuvor hatte eine Untersuchung des Europäischen Rechnungshofs mehr Transparenzpflichten empfohlen.<sup>109</sup> In Brasilien wurde nach dem Dammbruch in Brumadinho das elektronische Dokumentenregister der Bergbaubehörde für das Staudammanagement (SIGBM) kürzlich der Öffentlichkeit online zugänglich gemacht.<sup>110</sup> Wie bereits erwähnt, ist es in diesem und ähnlich technischen Bereichen jedoch fraglich, ob der öffentliche Zugang für einen solchen technischen Bereich die geeignete Maßnahme ist, um der mangelnden Aufsichtskompetenz des Staates entgegenzuwirken.

Jede Regulierungsmaßnahme in Bezug auf den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen wird sich allerdings mit dem Grundsatz der Vertragsfreiheit und den Bestimmungen zum Dateneigentum auseinandersetzen und diese mit den Erfordernissen des öffentlichen Interesses an Transparenz, Gleichheit der Mittel und einem fairen Verfahren in Angelegenheiten, die den Schutz der Menschenrechte betreffen, in einen Ausgleich bringen müssen. Die genannten Beispiele zeigen, dass dies möglich ist.

<sup>107</sup> Clean Clothes Campaign, Fig Leaf for Fashion – How social auditing protects brands and fails workers, Summary Briefing (2019), [www.cleanclothes.org/file-repository/figleaf-for-fashion-brief.pdf](http://www.cleanclothes.org/file-repository/figleaf-for-fashion-brief.pdf) (Zugriff am 19. Dezember 2020); Terwindt, Saage-Maaß (2016), S. 9.

<sup>108</sup> Betrachtung Nr. 44 und siehe Anhang VI der neuen EU-Richtlinie (überarbeitet) 2015/1513/EU über erneuerbare Energien.

<sup>109</sup> Artikel 18 Abs. 5 (2) und Abs. 6 (2) der (überarbeiteten) Richtlinie (EU) 2015/1513/EU; Europäischer Rechnungshof (2016), § 77; Glinski (2019), S. 181.

<sup>110</sup> ANM lança sistema público de monitoramento de barragem de mineração, 1. März 2020, [www.anm.gov.br/assuntos/barragens/sigbm-publico](http://www.anm.gov.br/assuntos/barragens/sigbm-publico) (Zugriff am 21. Dezember 2020).

# Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Diese Studie stellt fest: Audits und Zertifizierungen können Menschenrechtsrisiken – in den unterschiedlichsten Sektoren – erhöhen. Fehlerhafte Audits oder Zertifikate sind keine Ausnahme, die Gründe dafür sind strukturelle Defizite in der staatlichen Regulierung und Governance des Audit- und Zertifizierungssektors. Zugleich wächst die Branche erheblich, gerade auch im Zusammenhang mit der Diskussion um unternehmerische menschenrechtliche Sorgfaltspflichten. Viele stellen die Frage, wie weit auch diese Pflichten auf private Prüfdienstleister „ausgelagert“ werden können.

## Die Pflicht zur menschenrechtlichen Sorgfalt kann nicht ausgelagert werden

Die Ergebnisse der Studie legen den Schluss nahe, dass von der kompletten Auslagerung von menschenrechtlicher Sorgfalt und Haftungs-Freistellungen („*safe harbours*“) sowie von der obligatorischen Einführung von Audits oder Zertifikaten in Gesetzesvorhaben zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht abzuraten ist. Die Pflicht zur menschenrechtlichen Sorgfalt kann nicht ausgelagert werden, es führt kein Weg an der Anwendung angemessener menschenrechtlicher Sorgfalt in den eigenen Abläufen und Geschäftsbeziehungen vorbei. Unternehmen sollten daher ihre menschenrechtliche Sorgfalt als Politik und als Prozess verinnerlichen und sie „beginnend an der Spitze des Unternehmens in allen seinen Geschäftsbereichen veranker(n), die sonst in Unkenntnis oder unter Nichtbeachtung der Menschenrechte handeln könnten“, <sup>111</sup> was an sich schon einen Risikofaktor für die Haftung darstellen könnte.

Zwar kommt der punktuelle Einsatz von Audits und Zertifikaten im Rahmen eines Sorgfaltsprozesses durchaus in Betracht. Dies sollte jedoch nicht erfolgen, solange nicht Abhilfe für die strukturellen Defizite, die bisher einer zuverlässigen, qualitätsvollen, menschenrechtskonformen Auditierungs- und Zertifizierungspraxis entgegenstehen, geschaffen ist. Um diese Probleme zu adressieren, sollte man nicht nur die Audit- und Zertifizierungsstellen, sondern auch die Ebenen der Standardgeber, der Akkreditierung und Kontrolle, und generell die Rolle des Staates in den Blick nehmen.

Vor dem Hintergrund der staatlichen Schutzpflicht für Menschenrechte sollten die nationalen Regierungen und die EU nicht nur Anreize wie praktische Anleitungen, Schulungen und Konsultationen bieten. Es ist auch erforderlich, dass Staaten ihre Steuerungs- und Überwachungskapazitäten durch regulatorische Maßnahmen zurückgewinnen bzw. sicherstellen, etwa durch:

- A Menschenrechtliche Sorgfalt und Haftung
- B Öffentliche Akkreditierung und Aufsicht
- C Anforderungen für Standards
- D Sicherung von Integrität

<sup>111</sup> UN-Leitprinzip Nr. 16, Kommentar.

## A Menschenrechtliche Sorgfalt und Haftung

Verpflichtende menschenrechtliche Sorgfalt sollte auch für Audit- und Zertifizierungsfirmen gelten und auch ihre Geschäftsbeziehungen mitumfassen.

Eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht sollte zudem durch **gute Haftungsregelungen** abgesichert sein, die folgendes umfassen könnten:

- 1 für Audit- und Zertifizierungsfirmen und auftraggebende Unternehmen: gesamtschuldnerische Haftung für die schuldhafte Verursachung und Beiträge zu Menschenrechtsverletzungen
- 2 Prozessuale Verbesserungen für den Zugang zu Rechtsmitteln
- 3 für auftraggebende Unternehmen: keine generellen Haftungsfreistellungen, sondern allenfalls Regeln für Verteidigungsargumente, etwa Kriterien dafür, ob und wann (internationale) Audits und Zertifikate zur rechtlichen Verteidigung herangezogen werden können. Diese sollten sicherstellen, dass ausländische Audits und Zertifikate die gleichen Standards und Bedingungen erfüllen wie inländische

Anreize für menschenrechtliche Sorgfalt könnten geschaffen werden, indem sie eine obligatorische Bedingung für den Zugang zu Akkreditierung, öffentlicher Beschaffung und Handels- und Investitionsförderung wird. Idealerweise sollte der Prüfsektor von den derzeit diskutierten Gesetzesvorschlägen in Deutschland und der EU erfasst werden.

## B Anforderungen für Standards

**Gesetzliche Mindestanforderungen an Standards und Standardsetzung** für menschenrechtsbezogene Zertifizierungen sind notwendig, um Qualitätsstandards vor unreguliertem Marktdruck zu schützen.

Diese könnten Folgendes beinhalten:

- 1 Standards sollten sich an international anerkannten Menschenrechtsstandards, insbesondere den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und den ILO-Konventionen, orientieren
- 2 Standardsetzungsprozesse sollten Mindeststandards in Bezug auf Legitimität, Transparenz und Einbeziehung von Interessengruppen erfüllen
- 3 Standards sollten ihren Gegenstand umfassend abdecken, einschließlich menschenrechtlicher Kriterien und der Auswirkungen der Preispolitik auf die Menschenrechte, wo dies relevant ist, sowie prozess- und wirkungsbezogener Prüfkriterien
- 4 Standards sollten aussagekräftige und verifizierbare Wirkungs- und Prozessindikatoren und Anleitungen für eine menschenrechtsspezifische Methodik bieten. Dazu gehören: ein Fokus auf Rechteinhaber\*innen, die Einbeziehung von Interessengruppen, die Bewertung von Risiken für und Verletzungen von Rechten statt nur von wirtschaftlichen Schäden, die Berücksichtigung von Irreparabilitätsrisiken statt Entschädigungskostenrisiken sowie eine Kontextanalyse und eine Multi-Akteurs-Perspektive
- 5 Weitere methodische Mindeststandards – im Gegensatz zu Checklistenansätzen – sind zudem ein unabhängiges Datenmanagement, Regeln zur Intensivierung der Kontrolldichte sowie Transparenz über angewandte Methoden und der Schutz von Hinweisgeber\*innen
- 6 Standards sollten auch Leitlinien für angemessene Vergütungsregelungen für Auditor\*innen enthalten
- 7 Standards sollten regelmäßig überprüft und aktualisiert werden
- 8 Diese Kriterien müssten für staatliche oder zwischenstaatliche, genauso wie für private, für freiwillige wie für verbindliche Standards gelten

### C Sicherung von Integrität

Gesetzliche Regeln zur Sicherstellung der Integrität und Unabhängigkeit von Prüfer\*innen, sowie Audit- und Zertifizierungsfirmen müssten erweitert werden, um alle im weiteren Sinne menschenrechtsrelevanten Audit- und Zertifizierungsdienstleistungen abzudecken.

Dazu gehören Unabhängigkeitsgarantien, unabhängige Auswahl und Finanzierung, die Trennung von Auditor und Zertifizierer, Kündigungsschutz und Rotationsregeln, das Verbot von Paralleldienstleistungen, sowie ganz allgemein die in der Korruptionsbekämpfung entwickelten bewährten Standards

Akkreditierungsverfahren sollten diese Kriterien notwendigerweise beinhalten: Leitfäden und Schulungen sollten es Compliance-Beauftragte und Abteilungen in Prüfungs- und Zertifizierungsunternehmen ermöglichen, ihren Blickwinkel um menschenrechtliche Risiken und Auswirkungen zu erweitern und auf diese Risiken die Standards der bewährten Praxis im Integritäts- und Korruptionsrisikomanagement anzuwenden.

### D Öffentliche Akkreditierung und Aufsicht

Eine öffentliche oder staatlich autorisierte Akkreditierung und Aufsicht sollte für alle menschenrechtsrelevanten Audit- und Zertifizierungsdienste eingerichtet und mit dem notwendigen Mandat, den Befugnissen und Verfahren ausgestattet werden. Dies würde sicherstellen, dass sich Qualität, Integrität und Rechenschaftspflicht von externen Prüfleistungen verbessern, insbesondere in den Bereichen, die noch nicht oder nur unvollständig reguliert oder überwacht sind, wie Sozial- oder Nachhaltigkeitsaudits.

Zu den Akkreditierungskriterien könnten gehören:

- 1 Nachgewiesene menschenrechtliche Qualifikation des ausführenden und des verantwortlichen Personals von Audit- und Zertifizierungsstellen
- 2 Nachgewiesene aktive Einbeziehung von Gewerkschaften, zivilgesellschaftlichen Gruppen und Rechteinhaber\*innen sowie ein Konzept für deren Schutz vor allen Formen von Repressalien
- 3 Die Existenz von Hinweisgeber\*innen-Schutz und UN-Leitprinzipien-kompatiblen Beschwerdemechanismen

Zudem sollte die gegenseitige Anerkennung solcher öffentlicher Akkreditierungen international sichergestellt werden. Die öffentliche Aufsicht könnte Folgendes umfassen:

- 1 Das Mandat, die Befugnisse und die Verfahren zur Ermittlung, Sanktionierung, Aussetzung oder zum Verbot von Aktivitäten eines Audit- oder Zertifizierungsunternehmens
- 2 Die Bereitstellung des Zugangs zu Informationen, wie Auditberichte, Prüfungsumfang, angewandte Methoden und Ergebnisse sowie die Korrekturmaßnahmenpläne, z.B. durch ein öffentliches Register, und die notwendigen Anpassungen der Regeln der Vertragsfreiheit

## VI

# Anhang: Fallstudien

Die Fallstudien, auf die im Hauptteil dieser Studie Bezug genommen wird, werden in diesem Anhang weiter ausgeführt. Sie beruhen auf öffentlich zugänglichen Quellen, die entsprechend referenziert sind.

Zur besseren Vergleichbarkeit folgen sie einem einheitlichen Format, in dem folgende Forschungsfragen analysiert werden:

- 1 Um welche Menschenrechtsverletzungen geht es?
- 2 Wer sind die beteiligten Akteure und Beziehungen, geltenden Gesetze und Standards?
- 3 Wie hätte ein ordnungsgemäßer Prozess der menschenrechtlichen Sorgfalt des Auditors oder Zertifizierers ausgesehen?
- 4 Hätte eine angemessene menschenrechtliche Sorgfalt dazu beigetragen, die menschenrechtlichen Risiken zu minimieren?
- 5 Welche anderen Risikofaktoren gab es, die außerhalb des Rahmens eines menschenrechtlichen Sorgfaltsmanagements liegen könnten?
- 6 Gibt es übertragbare Lösungsansätze aus anderen Branchen?

Hinsichtlich des menschenrechtlichen Sorgfaltsmanagements verweisen wir auf das allgemeine Konzept der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und seine vier Stufen, wie sie in Kapitel I beschrieben sind. Übertragen auf den Bereich der Auditierung und Zertifizierung sind dies in allgemeiner Form:

**Stufe 1 (Ermitteln und Bewerten):** Vor und während eines Auftrags muss man sowohl für die Auditierung als auch für eine Zertifizierung eine Risikobewertung vornehmen. Zunächst ist festzustellen, ob der Prüfgegenstand direkt oder indirekt mit menschenrechtlichen Risiken in Verbindung steht. Dies gilt etwa für potenziell gesundheitsschädigende Produkte oder Aktivitäten. Schlechte Datenverfügbarkeit, fehlende Gewerkschaften oder hohe Korruptionsrisiken können Risikofaktoren darstellen, weil sie die Verlässlichkeit der Prüfungsergebnisse beeinträchtigen können. Die Risikoanalyse sollte auch Lieferketten sowie Tochtergesellschaften, Unterauftragnehmer und Agent\*innen mitumfassen.

**Stufe 2 (Handeln):** Audit- und Zertifizierungsfirmen müssen geeignete Maßnahmen ergreifen, um auf solche Risiken zu reagieren. Dazu können, je nach Situation und Risikoanalyse, etwa die Schulung von Mitarbeiter\*innen, die Anpassung der Methoden, die Gegenprüfung von Daten oder die Konsultation von Gewerkschaften, Interessengruppen und Expert\*innen gehören. Maßnahmen sollten auch Tochtergesellschaften, Unterauftragnehmer und Agent\*innen einbeziehen, sofern relevant.

**Stufe 3 (Überprüfen):** Wie in jedem Managementprozess sollten auch Prüfgesellschaften die Wirkung und Effektivität ihrer Maßnahmen regelmäßig überprüfen und notwendige Anpassungen der Maßnahmen veranlassen. Die Überprüfung ist Teil eines kontinuierlichen Lernprozesses.

**Stufe 4 (Rechenschaft):** Audit- und Zertifizierungsunternehmen müssen wie jedes andere Unternehmen auch diesen Prozess dokumentieren und darauf vorbereitet sein, darüber mit interessierten Stakeholdern zu kommunizieren und bei schwerwiegenden Menschenrechtsrisiken auch gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit Bericht zu erstatten.

Dieser vierstufige Prozess sollte durch Beschwerde- und Klagemechanismen ergänzt werden, die transparent und für Rechteinhaber\*innen und Interessengruppen leicht zugänglich sind. Dies hilft dem Prüfunternehmen, Risiken zu erkennen, die Wirksamkeit von Maßnahmen zu überwachen, Missstände anzusprechen und nachteilige menschenrechtliche Auswirkungen frühzeitig und direkt zu beheben und so zu verhindern, dass sich Schäden verfestigen und Missstände eskalieren.

## Fallstudie 1: Arbeitsbedingungen (RINA, SA8000)<sup>112</sup>

Bei einem Brand in der Textilfabrik Ali Enterprises im pakistanischen Karatschi starben am 11. September 2012 mehr als 250 Menschen, über 30 wurden verletzt. Nur drei Wochen vor dem Brand hatte die italienische Firma RINA die Fabrik, die hauptsächlich für den deutschen Textildiscounter KiK produzierte, mit dem internationalen Zertifikat SA8000 ausgezeichnet, das Sicherheit und andere Arbeitsplatzstandards garantieren soll.

### 1 Um welche Menschenrechtsverletzungen geht es?

- 1 Rechte der Arbeiter\*innen auf Leben und auf sichere Arbeitsbedingungen
- 2 ihre Rechte auf eine frei gewählte oder angenommene Beschäftigung und auf Schutz vor Kinderarbeit
- 3 Familien wurden in ihrem Recht auf Familienleben verletzt
- 4 in vielen Fällen war auch ihr Recht auf einen angemessenen Lebensstandard betroffen

### 2 Wer sind die beteiligten Akteure und Beziehungen, geltende Gesetze und Standards?

*Ali Enterprises* war die Fabrik, die niederbrannte und in der 258 Menschen starben und 32 weitere verletzt wurden.

Die *KiK Textilien und Non-Food GmbH* (KiK) war jahrelang Hauptabnehmerin der in der Fabrik hergestellten Textilwaren. Sie hat das Werk mehrfach besichtigt, hatte Inspektionsberichte in Auftrag gegeben usw. KiK kannte die baulichen Details oder hätte sie kennen müssen. Als Hauptabnehmer des Lieferanten hätte KiK Verbesserungen der Brandschutzmaßnahmen verlangen können.

*RINA Services S.p.A* (RINA) stellte das SA8000-Zertifikat für die Ali-Enterprises-Fabrik aus. RINA ist ein italienisches Unternehmen mit Hauptsitz in Genua. Es agiert international als Anbieter von Inspektions-, Bewertungs- und Zertifizierungsdienstleistungen, einschließlich technischer und sozialer Audits und Zertifizierungen in den Bereichen Energie, Schifffahrt, Transport, Infrastruktur und Industrie.<sup>113</sup> Seit 2001 ist RINA für die Durchführung der SA8000-Zertifizierung durch SAAS akkreditiert.

*Regional Inspection & Certification Agency, Pvt. Ltd. (RI&CA)* ist der lokale Unterauftragnehmer, der von RINA ausgewählt und beauftragt wurde, die Auditierung der Fabrik von Ali Enterprises durchzuführen.

*Social Accountability International* (SAI) ist eine in den USA ansässige Nichtregierungsorganisation, die das SA8000-Zertifikat entwickelt und verwaltet. Sie ist die Standardgeberin.

*Social Accountability Accreditation Services* (SAAS) ist die Akkreditierungsagentur von SAI. Sie wurde im Jahr 2007 gegründet. SAAS wurde zunächst eine „unabhängig geführte Tochtergesellschaft“ von SAI. Im Jahr 2017 wurden SAI und SAAS integriert, und figuriert nun als „Abteilung“ von SAI. 2012 war SAAS für die Akkreditierung von RINA zur Vergabe des SA8000-Zertifikats verantwortlich.<sup>114</sup>

Das SA8000-Zertifikat gilt als einer der führenden sozialen Zertifizierungsstandards für Fabriken und Organisationen. Der SA8000-Standard basiert auf den Prinzipien der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation und den geltenden nationalen Gesetzen und Vorschriften.

Der Auditbericht von RI&CA weist eine Vielzahl von Mängeln auf und dokumentierte insgesamt nicht die tatsächliche Situation in der Fabrik. Entgegen der Zertifizierung durch RINA erfüllte die Fabrik den SA8000-Standard nicht.

<sup>112</sup> mit Unterstützung von Ben Vanpeperstraete

<sup>113</sup> ECCHR, Fallbeschreibung: RINA bescheinigt Sicherheit vor Fabrikbrand in Pakistan, [www.ecchr.eu/fileadmin/Fallbeschreibungen/CaseReport\\_Rina\\_Pakistan.pdf](http://www.ecchr.eu/fileadmin/Fallbeschreibungen/CaseReport_Rina_Pakistan.pdf) (Zugriff am 19. Dezember 2020).

<sup>114</sup> Clean Clothes Campaign, Fig Leaf for Fashion – How social auditing protects brands and fails workers, Summary Briefing (2019), [www.cleanclothes.org/file-repository/figleaf-for-fashion-brief.pdf](http://www.cleanclothes.org/file-repository/figleaf-for-fashion-brief.pdf) (Zugriff am 19. Dezember 2020).

In erster Linie gibt es Hinweise darauf, dass die Auditor\*innen die Einrichtungen nicht besichtigten. Der Bericht enthielt mehrere Ungereimtheiten und Auslassungen bezüglich der Anzahl der Gebäude und des hölzernen Zwischengeschosses, das nicht den pakistanischen Vorschriften entsprach. Dies war auch die Schlussfolgerung des von der italienischen Staatsanwaltschaft beauftragten Brandexperten. Im Prüfbericht wurde nicht erwähnt, dass die Fenster vergittert waren, der einzige verfügbare Notausgang im zweiten Stock war permanent verschlossen, eine weitere Tür, die auf das Dach des abgebrannten Blocks A führte, war ebenfalls permanent verschlossen. Der Bericht liefert weder einen Lageplan noch eine Beschreibung der verschiedenen Produktionsabteilungen. Stattdessen erwähnt er Gebäudepläne nur in vagen und allgemeinen Angaben. Darüber hinaus enthalten die von RINA nach dem Brand auf seiner Website zur Verfügung gestellten (später gelöschten) Fotos, die angeblich während der Besuche der Prüfer\*innen aufgenommen wurden, nach Aussage eines ehemaligen Arbeiters kein Bild von Block A.

Der Auditbericht stellte fest, dass die Gesundheits- und Sicherheitsanforderungen zufriedenstellend seien. Er behauptet im Detail, dass der Zugang zu den Ausgängen frei von jeglicher Art von Hindernissen und die Ausgänge und Notausgänge unverschlossen gehalten worden seien.<sup>115</sup> Am Tag des Brands waren jedoch alle Brandschutztüren bis auf eine verschlossen. Auf dem Boden und in den Gängen waren Stoffrollen gelagert.<sup>116</sup> Außerdem heißt es im Prüfbericht, dass es auf jeder Etage zwei Ausgänge gegeben hatte. Wie eine animierte visuelle Rekonstruktion des Fabrikbrandes veranschaulicht,<sup>117</sup> hatten das erste und das zweite Stockwerk nur einen Notausgang.<sup>118</sup> Die Auditor\*innen versäumten es auch zu berichten, dass das riesige Fabrikgebäude nicht über eine Außentreppe für Notfälle verfügte, wie es das pakistanische Gesetz und der SA8000-Standard vorschreiben.<sup>119</sup> Stattdessen hatte das Gebäude nur eine interne Haupttreppe.

Der Bericht behauptet auch, dass Feuerlöscher in ausreichender Menge, wie gesetzlich vorgeschrieben, vorhanden gewesen seien. Er erklärt, eine ausreichende Anzahl von Arbeiter\*innen sei im Umgang mit Feuerlöschern geschult gewesen. Tatsächlich war nur ein einziger Feuerlöscher vorhanden, der bei einem früheren Brand nicht funktioniert hatte und seitdem nicht mehr befüllt worden war.<sup>120</sup>

Brandschutzschulungen wie im Bericht aufgeführt fanden vermutlich nicht statt, da das Unternehmen, das die Schulungsbescheinigungen ausgestellt hat, gar nicht existiert. Selbst wenn die Schulungen wie dokumentiert stattgefunden hätten, hätte die Schulung nicht mehr als zehn Arbeiter\*innen erfasst, was für eine Fabrik mit 1.000 Beschäftigten unzureichend wäre. RINA legte auch eine Bescheinigung über ein Evakuierungstraining vor, während der Standardgeber SAI später herausfand, dass das entsprechende Training ebenfalls nicht stattgefunden haben konnte. Seriöse Evakuierungsschulungen hätten ergeben, dass es nicht genügend Notausgänge gab und Fluchtwege und Ausgänge blockiert waren. Dies ist ein weiteres Indiz dafür, dass bei der Prüfung keine Mitarbeitendenbefragungen durchgeführt wurden und der SA8000-Akkreditierungsmechanismus die Einhaltung der Methodik nicht ausreichend überwacht.

Bezüglich des Vorhandenseins eines Feueralarmsystems liefert der RINA-Auditbericht keine konkreten Informationen, wie er es gemäß den SA8000-Anforderungen hätte tun müssen. Mehrere Zeug\*innen sagten aus, dass die Fabrik kein funktionierendes Alarmsystem hatte. In der Tat funktionierte das Alarmsystem bei einem früheren Brand im April 2012 nicht, und keiner der Zeug\*innen hörte am 12. September 2012 einen Alarm.<sup>121</sup>

<sup>115</sup> Wie in SA8000 Leitfaden, 2008 Standard Juni 2013, Abschnitt 3 I.D., Gesundheit und Sicherheit, Unterabschnitt 14 und 16, gefordert.

<sup>116</sup> Abweichend von dem SA8000 Leitfaden, 2008 Standard Juni 2013, Abschnitt 3 I.D., Gesundheit und Sicherheit, Unterabschnitt 16.

<sup>117</sup> Forensic Architecture, The Ali Enterprises Factory Fire, [www.forensic-architecture.org/investigation/the-ali-enterprises-factory-fire](http://www.forensic-architecture.org/investigation/the-ali-enterprises-factory-fire) (Zugriff am 10. Februar 2021).

<sup>118</sup> Abweichend von SA8000 Leitfaden, 2008 Standard Juni 2013, Abschnitt 3 I.D., Gesundheit und Sicherheit, Unterabschnitt 16.

<sup>119</sup> Wie in SA8000 Guidance, 2008 Standard Juni 2013, Abschnitt 3 I.D., Gesundheit und Sicherheit, Unterabschnitt 16 gefordert.

<sup>120</sup> Abweichend von SA8000 Leitfaden, 2008 Standard Juni 2013, Section 3 I.D., Health and Safety, subsection 16.

<sup>121</sup> Wie in SA8000 Leitfaden, 2008 Standard Juni 2013, Abschnitt 3 I.D., Gesundheit und Sicherheit, Unterabschnitt 16 gefordert.

Die Risiken für Brand- und Gebäudesicherheit wurden durch die Überbelegung des Gebäudes verschärft. Laut dem RINA-Auditbericht arbeiteten 400 Arbeiter\*innen in der Fabrik, während Zeug\*innenaussagen ergaben, dass diese Zahl weit überschritten wurde und normalerweise etwa 1.000 Menschen in der Fabrik arbeiteten.

Es darf daher vermutet werden, dass die von RINA beauftragte Tochtergesellschaft (RI&CA) die Fabrik möglicherweise nicht besucht hat. Der Auditbericht von RI&CA weist eine Vielzahl von Mängeln auf und dokumentierte in seiner Gesamtheit nicht die tatsächliche Situation in der Fabrik.

### 3 Wie hätte ein ordnungsgemäßer Prozess der menschenrechtlichen Sorgfalt des Auditors oder Zertifizierers ausgesehen?

**Stufe 1 (Ermitteln und Bewerten):** Die Risikoermittlung sollte bekannte Branchenrisiken berücksichtigen, zu denen für die Bekleidungsbranche auch der Arbeitsschutz gehört. Der Bericht der italienischen Nationalen Kontaktstelle im Rahmen der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen aus dem Jahr 2014 führte außerdem die „hohe Entflammbarkeit von Stoffen“ als ein Haupt-Sektorrisiko in der Textillieferkette auf.<sup>122</sup>

Neben den sektorspezifischen Risiken waren dem Management von RINA die spezifischen Risiken für die Brand- und Gebäudesicherheit in Pakistan bekannt oder hätten bekannt sein müssen. Für die Identifizierung nachteiliger Auswirkungen auf die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sind länderspezifische Risiken, z.B. in Pakistan eine geringe Qualität der staatlichen Inspektionen, besonders relevant. Im Auditbericht wird im Abschnitt über Gesundheit und Sicherheit erwähnt, dass die Fabrik einer jährlichen Inspektion durch die örtliche Arbeitsbehörde unterzogen würde und dass im Inspektionsbericht keine Nichteinhaltung der Vorschriften beanstandet worden sei. Dies widerspricht den Erkenntnissen von Gewerkschaften und Presse, dass in der Provinz Sindh staatliche Inspektionen verboten sind. Tatsächlich stellt der IAO-Sachverständigenausschuss in seinem Bericht von 2018 fest, „dass Unklarheiten in Bezug auf die Zuständigkeit und Fragen zum Geltungsbereich der Arbeitsgesetze, einschließlich des Factories Act, der Shops and Establishment Ordinance und des Bonded Labour Act, dazu führen, dass die Beschäftigten in der Praxis vom Schutz durch die Arbeitsinspektion ausgenommen sind“.<sup>123</sup> Da RINA bis zum Brand 100 Fabriken in Pakistan zertifiziert hatte, muss davon ausgegangen werden, dass dem Unternehmen das Fehlen staatlicher Kontrollen bekannt war.

Neben den sektor- und länderspezifischen Risiken bestehen auch die Risiken eines hyperkompetitiven Prüfermarkts, Interessenkonflikte innerhalb der Prüfungsstrukturen und schwache Antikorrupsions- und Überprüfungsmechanismen.

**Stufe 2 (Handeln):** Die relevanten Maßnahmen als Reaktion auf solche Risiken wären aus Sicht des Prüfers eine Anpassung der Prüfmethode gewesen. Eine gründliche technische Prüfung wurde im Auditbericht nicht dokumentiert. Dazu wäre zumindest ein Grundriss erforderlich gewesen, der im Auditbericht nicht dargestellt wurde.

Im Rahmen einer ordnungsgemäßen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht sollten Art und Methodik der Lieferantenbewertungen den oben identifizierten Risiken sowie der Wahrscheinlichkeit und Schwere der (potenziellen) negativen Auswirkungen der Unternehmensaktivitäten entsprechen. Die Bewertungsmethodik sollte angepasst werden, wenn die tatsächlichen Ergebnisse nicht mit den Risiken übereinstimmen, die aufgrund der Länder- oder Branchenrisikobewertung erwartet werden. Mangelnde Feuer- und Gebäudesicherheit sind hervorstechende menschenrechtliche Risiken im pakistanischen Textilsektor, die zu vorhersehbaren irreparablen Schäden führen können, wie dieser Fall zeigt.

<sup>122</sup> Italienische Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Report on Responsible Business Conduct in the Textile-Clothing Supply Chain (2014), [www.newsfemcaveneto.it/MATERIALI/comparto%20tessile/Rapporto%20PCN%20Italiano%20tessile-abbigliamento%202.pdf](http://www.newsfemcaveneto.it/MATERIALI/comparto%20tessile/Rapporto%20PCN%20Italiano%20tessile-abbigliamento%202.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>123</sup> Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht (1947), Nr. 81, Direktanfrage (CEACR), angenommen 2017, veröffentlicht auf der 107. ILC-Sitzung (2018), [www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13101:0::NO::P13101\\_COMMENT\\_ID:3343807](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13101:0::NO::P13101_COMMENT_ID:3343807) (Zugriff am 23. Dezember 2020).

Menschenrechtliche Sorgfalt hätte eine Reihe von offensichtlichen Verbesserungen in der Prüfmethode von RINAs Unterauftragnehmer und ihrer eigenen Prüfer\*innen umfasst. So hätte eine effektivere Prüfung auch unangekündigte Besuche beinhaltet. Darüber hinaus wäre die Befragung einer ausreichenden Anzahl von Beschäftigten außerhalb der Fabrik in einem von ihnen als sicher eingeschätzten Kontext notwendig gewesen, da Befragungen am Arbeitsplatz immer ein hohes Risiko bergen, dass die Interviewpartner\*innen mit Hilfe des Managements ausgewählt und ihre Antworten vom Management vorbereitet werden und/oder sie sich aus Angst vor Repressalien selbst zensieren. Die SAI empfiehlt, verlangt aber nicht, die Befragung außerhalb des Arbeitsplatzes durchzuführen. Es ist außerdem empfehlenswert, Folgebesuche oder Nachforschungen durchzuführen, auch über den routinemäßigen Auditierungsplan hinaus.

Neben der Verbesserung der Methodik wäre eine angemessene und notwendige Präventivmaßnahme für RINA gewesen, die Genehmigung des Auditberichts zu verweigern und das SA8000-Zertifikat nicht zu erteilen.

RINA war in der Lage, das Risiko zu stoppen oder zu reduzieren. Sozialaudits spielen für den Bekleidungssektor in Pakistan eine große Rolle; die Zertifizierung kann über die Fortführung eines Betriebs entscheiden und damit zu einer kontinuierlichen Verletzung der Rechte der Arbeiter\*innen führen, wenn die Zertifikate diese nicht aufdecken, sondern eher verschleiern. Audit- und Zertifizierungsfirmen sind private Dienstleister, die in einem Marktwettbewerb Kundenzufriedenheit zu erreichen suchen. Gleichzeitig haben die Kunden ein starkes Interesse daran, das SA8000-Zertifikat als Vorbedingung für den Eintritt in die westlichen Märkte zu erhalten. Der Druck des Marktes könnte Auditoren und Zertifizierer dazu motivieren, die Preise zu senken und an Kosten und Gründlichkeit zu sparen oder sich dem Druck der Kunden auszusetzen und gefälschte oder Gefälligkeitszertifikate auszustellen. Anonyme Quellen prangern an, dass die Vergütungsstandards im Bereich der Sozialaudits oft zu niedrig sind, um die notwendige Investition von Zeit und Fachwissen in die Durchführung des Audits zu ermöglichen. Andererseits könnte die Marktabhängigkeit der geprüften Unternehmen, das SA8000-Zertifikat zu erhalten, auch eine Gelegenheit für Zertifizierer sein, das Zertifikat von der vollständigen Einhaltung des Standards abhängig zu machen. In Pakistan gibt es jedoch ein staatliches System zur Subventionierung positiver Audits und von SA8000-Zertifikaten. Dadurch werden die Risiken für den Zertifizierungsprozess weiter angeheizt.

**Stufen 3 (Überprüfen) und 4 (Rechenschaft):** Nach der Implementierung der erforderlichen Maßnahmen sollte RINA regelmäßig deren Wirksamkeit bewerten. Sie sollte diesen Prozess auch dokumentieren und insbesondere über Probleme, die noch aufgetreten sind, berichten.

### 4 Hätte eine angemessene menschenrechtliche Sorgfalt dazu beigetragen, die menschenrechtlichen Risiken zu minimieren?

RINA hätte helfen können, Hunderte von Todesfällen zu verhindern, wenn es seine Arbeit richtig gemacht hätte. Die auditierte Fabrik wies zahlreiche sichtbare Mängel auf, wie vergitterte Fenster, verschlossene Notausgänge usw., wodurch sie für über 250 Mitarbeiter\*innen zur Todesfalle wurde.

Ein Auditbericht, der die tatsächliche Situation bei Ali Enterprises dokumentiert hätte, hätte es der Werksleitung schwermacht, in Bezug auf die Gefahren des Brandschutzes untätig zu bleiben, insbesondere, wenn ihr das SA8000-Zertifikat verweigert worden wäre. SAI stellt fest, dass eine Fabrik nicht für die Zertifizierung geeignet ist, wenn und solange das Audit wesentliche Nichtkonformitäten zu den SA8000-Anforderungen aufzeigt. Eine Fabrik muss dann einen Korrekturmaßnahmenplan umsetzen und wird durch ein Nachfolge-Audit erneut geprüft. Nur wenn der Korrekturmaßnahmenplan wirksam umgesetzt wird, wird die Zertifizierung erteilt.

Der SA8000-Standard kann als führender sozialer Zertifizierungsstandard und damit als starker Türöffner für asiatische Textilfabriken betrachtet werden. Roberto Cavanna, der Geschäftsführer von RINA zum Zeitpunkt des Brands, erklärte in seiner eidesstattlichen Erklärung, dass der SA8000-Standard eine entscheidende Voraussetzung für den Zugang zum westlichen Markt sei. Mit der Zertifizierung von Ali Enterprises hat RINA eine irreführende Aussage gemacht, die einen schweren Schatten auf die Glaubwürdigkeit des gesamten Zertifizierungssystems und seine Fähigkeit, zu einer sichereren und faireren Industrie beizutragen, wirft.

Angesichts der Bedeutung dieses Zertifikats ist es wahrscheinlich, dass Korrekturmaßnahmen ergriffen worden wären, wenn sie als Bedingung für eine solche Zertifizierung verlangt worden wären. Es hätte auch KiK, dem Hauptabnehmer von Ali Enterprises, bei einem Hinweis auf die Mängel die Möglichkeit gegeben, ihren Einfluss geltend zu machen und von der Fabrikleitung Korrekturmaßnahmen zu verlangen, um ein funktionierendes Brandschutzsystem zu etablieren, sowie Kinderarbeit und übermäßige und erzwungene Überstunden zu beenden. Stattdessen gab der mangelhafte Auditbericht und das ungerechtfertigte Zertifikat der Fabrikleitung einen Anreiz, bezüglich der Menschenrechtsverletzungen und Risiken der Fabrik untätig zu bleiben. RINA hätte bei dem Auditunternehmen RI&CA auf methodische Verbesserungen des Berichts bestehen sollen, um den Konformitätszustand der Fabrik von Ali Enterprises besser wiederzugeben.

RINA hätte die Möglichkeit gehabt, die Zertifizierung zu verzögern oder zu verweigern, zusätzliche Audits durchzuführen und konkrete Renovierungsarbeiten zu empfehlen, um das Gebäude sicher zu machen. Dies hätte entweder den Brand ganz verhindert, oder zumindest die Ausbreitung des Feuers, und den Arbeiter\*innen ein sicheres Verlassen der Fabrik ermöglicht. Die Videosimulation von Forensic Architecture zeigt, wie unversperrte funktionale Ausgänge, freie Durchgänge und ein funktionierendes Alarmsystem das Leben vieler, wenn nicht aller, Arbeiter\*innen gerettet hätten. Der Auditbericht spiegelt keines dieser Probleme wider und Abhilfemaßnahmen wurden nicht zur Bedingung für die Erteilung des Zertifikats gemacht.

RINA hatte darüber hinaus die Möglichkeit, mit der Hauptabnehmerin KiK zusammenzuarbeiten, um mehr Einfluss auf die Werksleitung von Ali Enterprises auszuüben. Aber natürlich wäre dafür ein realistischer Auditbericht die primäre Voraussetzung gewesen.

## 5 Welche anderen Risikofaktoren gab es, die außerhalb des Rahmens eines menschenrechtlichen Sorgfaltsmanagements liegen könnten?

Ein hart umkämpfter Markt erhöht das Risiko von Gefälligkeitsaudits und -zertifikaten sowie von „quick and dirty“ Lösungen zu sehr niedrigen Preisen. Solche Audits können nicht die gleiche Qualität oder Zuverlässigkeit bieten, die ein guter Standard verlangt; zeit- und ressourcenintensive Untersuchungen, wie Inspektionen vor Ort und unabhängige zweite Meinungen sowie die Einbeziehung von Interessengruppen, werden möglicherweise übersprungen. In diesem Fall deutet die Tatsache, dass der Zertifizierer die geringe Qualität des Audits nicht erkannt hat, auf strukturelle Qualitätssicherungsprobleme hin, z.B. bei der effektiven Anwendung des Zwei-Personen-Prinzips, das falsche oder Gefälligkeitsaudits verhüten soll.

Wo es keine Haftung gibt, gibt es auch wenig Anreiz, für bestmögliche Qualität zu sorgen. In einem kürzlich abgeschlossenen Beschwerdeverfahren vor der italienischen Nationalen Kontaktstelle der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen hat RINA jegliche Haftung oder Verantwortung in diesem Fall abgelehnt und sich auch geweigert, eine Vereinbarung zur Verbesserung des Zertifizierungssystems sowie der eigenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht einzugehen.<sup>124</sup>

Wo der Staat nicht in der Lage ist, eine wirksame Überwachung und Kontrolle auszuüben, fällt die Qualitäts- und Integritätskontrolle auf das Akkreditierungssystem zurück, das bereit und in der Lage sein muss, die Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit des Zertifizierungssystems sicherzustellen. In diesem Fall, wo das staatliche Subventionssystem für SA8000-Zertifikate sogar kontraproduktiv ist und zu Gefälligkeitsaudits ermutigt, ist es umso wichtiger, Überwachung und Kontrolle des Akkreditierers über den Zertifizierer und des Zertifizierers über den Auditor zu gewährleisten.

<sup>124</sup> Italienische Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Abschlusserklärung in *ECCHR et al. v. RINA et al.* (2020), [www.pcnitalia.mise.gov.it/attachments/article/2035928/Final%20Statement%20RINA\\_DEF.pdf](http://www.pcnitalia.mise.gov.it/attachments/article/2035928/Final%20Statement%20RINA_DEF.pdf) (Zugriff am 16. Dezember 2020).

## 6 Gibt es übertragbare Lösungsansätze aus anderen Branchen?

Die Zwei-Personen-Regel ist ein bewährter Praxis-Standard in der Zertifizierung und in regulierten Zertifizierungsbereichen obligatorisch.

Akkreditierungen z.B. in gesetzlich geregelten Systemen müssen regelmäßig erneuert und die Leistung der antragstellenden Zertifizierungsstellen überprüft werden. Beschwerdesysteme ermöglichen eine öffentliche Beteiligung an der Überwachung und Kontrolle. Das SA8000-Schema bietet eine ausgefeilte methodische Anleitung. Die Akkreditierungsstelle SAAS hat jedoch offenbar nicht sichergestellt, dass in diesem Fall die substanziellen und methodischen Standards auch tatsächlich angewendet wurden.

## Fallstudie 2: Dambruch (TÜV SÜD)

Im Januar 2019 brach in Brasilien ein Abraumdamm, 272 Menschen starben, mehr als 300 wurden verletzt und viele weitere in ihrer Lebensgrundlage beeinträchtigt; der gesamte Fluss Paraopeba wurde kontaminiert, die Trinkwasserversorgung von mehreren Millionen Einwohner\*innen betroffen. Eine brasilianische TÜV-SÜD-Tochterfirma hatte die Stabilität des Staudamms mehrfach zertifiziert, zuletzt im September 2018 – jedes Mal trotz der Kenntnis, dass der Damm nicht stabil war. Öffentlich zugängliche Beweise<sup>125</sup> legen nahe, dass die TÜV-SÜD-Ingenieur\*innen den Mindestsicherheitsfaktor nach unten verändert hatten und damit vertuschten, dass die gemessenen Werte diesen unterschritten. Nachdem die Stabilitätsklärung erteilt war, griffen weder der Minenbetreiber noch die Bergbaubehörden ein, um den Dambruch zu verhindern oder die Bevölkerung zu evakuieren.<sup>126</sup>

### 1 Um welche Menschenrechtsverletzungen geht es?

- 1 Recht auf Leben
- 2 Recht auf Gesundheit
- 3 Recht auf Familienleben der nahen Angehörigen
- 4 Recht auf Arbeit und Lebensunterhalt
- 5 Recht auf angemessenen Wohnraum
- 6 Recht auf Wasser
- 7 Recht auf eine gesunde Umwelt

### 2 Wer sind die beteiligten Akteure und Beziehungen, geltende Gesetze und Standards?

VALE ist der Minenbetreiber, der TÜV SÜD *Bureau de Projetos*, eine brasilianische Tochtergesellschaft des in Deutschland ansässigen Konzerns, beauftragte. Beweise deuten darauf hin, dass ein Ingenieur, der nach öffentlichen Informationen bei einer deutschen Tochtergesellschaft des Konzerns beschäftigt war, regelmäßig nach Brasilien reiste und das lokale Ingenieursteam in Brasilien direkt beaufsichtigte.

Der TÜV-SÜD-Konzern hält indirekt sowohl die brasilianische als auch die deutsche Tochtergesellschaft.

<sup>125</sup> Siehe insbesondere Protokolle und Berichte verschiedener parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, insbesondere der föderalen Abgeordnetenkammer, CPI, Rompimento da barragem de Brumadinho, [www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/56a-legislatura/cpi-rompimento-da-barragem-de-brumadinho](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/56a-legislatura/cpi-rompimento-da-barragem-de-brumadinho) (Zugriff am 23. Dezember 2020).

<sup>126</sup> ECCHR, Das Geschäft mit der Sicherheit: Die Rolle von TÜV SÜD beim Brumadinho-Dambruch in Brasilien [www.ecchr.eu/fall/das-geschaef-mit-der-sicherheit-die-rolle-von-tuev-sued-beim-brumadinho-dambruch-in-brasilien/](http://www.ecchr.eu/fall/das-geschaef-mit-der-sicherheit-die-rolle-von-tuev-sued-beim-brumadinho-dambruch-in-brasilien/) (Zugriff am 23. Dezember 2020).

*Lei 12.334 (2010)*<sup>127</sup> und *Portaria 70.389 (2017)*<sup>128</sup> sind die Normen, die die Sicherheit von Bergbau-Staudämmen in Brasilien regeln. Darüber hinaus schreibt eine technische Norm (ABNT/NBR 13028/2018) in der damals gültigen Fassung zwar keine spezifischen Normwerte vor, wohl aber, dass für die Sicherheit von Bergbaudämmen internationale Standards der besten Praxis zu beachten sind.

Die *Portaria 70.389* des Bergbauministeriums regelt unter anderem:

- 1 Für Abraumbecken muss zweimal jährlich eine Stabilitätserklärung erstellt werden, eine davon durch eine\*n externe Prüfer\*in, welche\*r in Brasilien als qualifizierte Ingenieur\*in registriert sein muss
- 2 Eine Stabilitätserklärung wird auf der Grundlage eines Auditberichts ausgestellt, der die Daten, Berechnungen und Analysen enthält, die notwendig sind, um festzustellen, ob ein Damm stabil ist oder nicht. Basierend auf diesem Bericht kann eine Stabilitätserklärung ausgestellt werden oder nicht
- 3 Bergwerksbetreiber und Prüfer sind verpflichtet, die Stabilitätserklärung, nicht aber den zugrundeliegenden Prüfbericht, elektronisch (über das System SIGB) an die Bergbaubehörde zu übermitteln. Dadurch hat die Behörde keine Grundlage zur Beurteilung der Standsicherheit des Damms
- 4 Die in den Auditberichten enthaltenen Empfehlungen und ggf. Fristen sind für den Bergwerksbetreiber verpflichtend und können bei Nichteinhaltung zur Sperrung eines Damms führen

Die Rohdaten, die die Grundlage für das Audit bilden, wurden in diesem Fall vom Minenbetreiber oder von Subunternehmern gesammelt und an die Auditfirma übermittelt. Es ist unklar, ob die verantwortlichen Prüfer\*innen den Standort vor der Unterzeichnung der Stabilitätserklärung besucht haben.

### 3 Wie hätte ein ordnungsgemäßer Prozess der menschenrechtlichen Sorgfalt des Auditors oder Zertifizierers ausgesehen?

**Stufe 1 (Ermitteln und Bewerten):** Hätte die Prüffirma einen menschenrechtlichen Sorgfaltsprozess durchgeführt, hätte sie höchstwahrscheinlich eine Reihe von potenziellen Risikofaktoren identifiziert:

- 1 Der Bergbausektor sowie Brasilien als Korruptionsrisikofaktoren; dadurch potenzielle Gefährdung der Qualität einer Prüfdienstleistung und damit der Sicherheit von Personen, ihrer Menschenrechte und der Umwelt
- 2 Die menschenrechtliche Risikoanalyse der brasilianischen Tochtergesellschaft: Eine Plausibilitätsprüfung hätte ergeben, ob eine solche Analyse durchgeführt wurde und ob sie offensichtliche Lücken aufwies, denn wenn die Risikoidentifikation der Tochtergesellschaft unzureichend ist, könnte das auch für das gesamte Risikomanagement gelten
- 3 Das Management von Interessenkonflikten bei der Tochtergesellschaft: In Anbetracht der Tatsache, dass die deutsche TÜV-SÜD-Gruppe einen Ingenieur aus Deutschland einsetzte, der das Team in Brasilien regelmäßig besuchte, hätte das Unternehmen erkennen können, dass die eigene Tochtergesellschaft von VALE gleichzeitig als externer Prüfer und als interner Berater unter Vertrag genommen worden war, wobei der letztere Vertrag einen viel höheren wirtschaftlichen Wert hatte als der erstere. Diese Situation stellt einen Interessenkonflikt dar und erhöht das Risiko, die Qualität der Prüfleistung zu beeinträchtigen und Störungen im Sicherheitsmanagement des Staudamms zu verursachen
- 4 Die beherrschende Stellung von Vale als Auftragnehmer auf dem Markt für Bergbauzertifikate in Brasilien und der daraus resultierende Druck auf Wettbewerber wie die TÜV-SÜD-Tochtergesellschaft in diesem Markt
- 5 Der bekannte Präzedenzfall des Dammsbruchs von Fundão in Mariana (2015), analysiert aus der Sicht eines Auditors, hätte gezeigt, dass es in Brasilien eine Geschichte von schweren Bergbauvorfällen und Menschenrechtsverletzungen gibt, die mit der Ausstellung von ungerechtfertigten Stabilitätserklärungen durch Prüffirmen zusammenfallen; dies hätte einen erhöhten Bedarf aufgezeigt, die Ursachen einer solchen Praxis zu analysieren und deren Verhinderung sicherzustellen

<sup>127</sup> [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112334.htm) (Zugriff am 23. Dezember 2020).

<sup>128</sup> [www.antigo.anm.gov.br/portal/dnpm/documentos/portaria-dnpm-no-70-389-de-17-de-maio-de-2017-seguranca-de-barragens-de-mineracao/view](http://www.antigo.anm.gov.br/portal/dnpm/documentos/portaria-dnpm-no-70-389-de-17-de-maio-de-2017-seguranca-de-barragens-de-mineracao/view) (Zugriff am 23. Dezember 2020).

**Stufe 2 (Handeln):** TÜV SÜD hätte angemessene Maßnahmen ergreifen müssen, um die identifizierten Risiken zu mindern. Dazu gehörte in der konkreten Situation etwa: Maßnahmen zur Stärkung der Anti-korruptionspolitik und -praxis und zur Verhinderung von Interessenkonflikten; die Schulung der eigenen Mitarbeiter\*innen, die mit der Überwachung von Auslandsgeschäften betraut sind, jedenfalls dort, wo dies Risikosektoren oder -regionen wie Bergbau und Brasilien einschließt. Darüber hinaus hätten sie sicherstellen müssen, dass solche Maßnahmen auf der Ebene der Tochtergesellschaften ergriffen werden, aber auch ein spezifisches Eingreifen des beaufsichtigenden Ingenieurs, wenn er mit dem spezifischen Problem unzureichender Stabilitätsindikatoren konfrontiert wird, um die Ausstellung einer Stabilitätserklärung zu verhindern.

**Stufen 3 (Überprüfen) und 4 (Rechenschaft):** Die Wirksamkeit der Maßnahmen hätte analysiert und die Maßnahmen ggf. angepasst werden müssen. Außerdem sollte TÜV SÜD diesen Prozess dokumentieren und an relevante Stakeholder kommunizieren.

### 4 Hätte eine angemessene menschenrechtliche Sorgfalt dazu beigetragen, die menschenrechtlichen Risiken zu minimieren?

Der Verzicht auf die Abgabe einer (falschen) Stabilitätserklärung hätte es den Behörden ermöglicht und höchstwahrscheinlich dazu geführt, die Evakuierung der betroffenen Region anzuordnen. Dies hätte das Leben von 272 und die körperliche und geistige Unversehrtheit von vielen hundert weiteren Menschen retten können.

Gleichzeitig ist unklar, ob nach der Nichterklärung der Stabilität Maßnahmen hätten ergriffen werden können, die den Damm rechtzeitig stabilisiert hätten. Immerhin hatten TÜV SÜD und andere Zertifizierer VALE bereits Monate zuvor auf die Notwendigkeit der Stabilisierung des Damms hingewiesen und VALE, obwohl gesetzlich verpflichtet, entsprechende Empfehlungen umzusetzen, hatte diese vor und nach der Ausstellung der falschen Stabilitätserklärung nicht sämtlich erfüllt.

### 5 Welche anderen Risikofaktoren gab es, die außerhalb des Rahmens eines menschenrechtlichen Sorgfaltsmanagements liegen könnten?

Der interne Ethikkodex von TÜV SÜD verbietet Korruption, stuft aber falsche Gefälligkeitserklärungen nicht explizit als Korruption ein und hilft den Mitarbeiter\*innen nicht, mit dem Druck umzugehen, der auf sie ausgeübt werden könnte, solche Gefälligkeitszeugnisse auszustellen.<sup>129</sup>

Die Zwei-Personen-Regel wurde nicht angewendet. Sie trennt die Verantwortung für die Ausstellung eines Zertifikats, oder in diesem Fall Stabilitätserklärung, von derjenigen für das Audit, um die Anfälligkeit für unzulässige Beeinflussungen zu verringern. Aus den entsprechenden Dokumenten geht hervor, dass derselbe verantwortliche Ingenieur sowohl den Auditbericht als auch die Stabilitätserklärung unterzeichnet hat.

Die anzuwendenden Normen und Standards waren klar: Die technische Norm ABNT/NBR 13.028 schrieb die Einhaltung internationaler beste Praxis-Standards des Ingenieurwesens vor. Daraus ergaben sich eindeutige Normzahlen für den entscheidenden Sicherheitsfaktor, von denen abgewichen wurde.

Eine strukturelle Schwäche der Bergbaubehörde bestand darin, dass sie nicht über ausreichende Ressourcen und Kapazitäten verfügte, um eine eigene, unabhängige Stabilitätsbeurteilung vorzunehmen. Sie konnte somit ihrer Pflicht zur Überwachung der Dammsicherheit nur sehr eingeschränkt nachkommen.

<sup>129</sup> Siehe TÜV SÜD, Code of ethics, [www.tuvsud.com/en/about-us/code-of-ethics](http://www.tuvsud.com/en/about-us/code-of-ethics), S. 16-17 (Zugriff am 23. Dezember 2020).

## 6 Gibt es übertragbare Lösungsansätze aus anderen Branchen?

Das brasilianische System spiegelt die globale Tendenz wider, Sektoren zu deregulieren und die Überwachungsrolle des Staates zu reduzieren und auf den privaten Sektor zu verlagern, dessen Kontrollkapazitäten zu begrenzt sind.

Die Zwei-Personen-Regel ist eigentlich gängige Praxis im traditionellen Zertifizierungsgeschäft und deshalb in den Normen zur „Zertifizierung von Zertifizierern“ ISO 17021 und ISO 17065 enthalten, aber auch in privaten Akkreditierungsstandards, z.B. von SAAS.

In einigen Sektoren, etwa bei medizinischen Geräten oder der Zertifizierung von nachhaltigen Biokraftstoffen, wurde kürzlich ein öffentliches Register eingeführt. Auch für Sozial- und Nachhaltigkeitsaudits fordern zivilgesellschaftliche Gruppen und Gewerkschaften die Veröffentlichung der Auditberichte oder von Teilen davon. Ob die Veröffentlichung des technischen Auditberichts in diesem Fall dazu beigetragen hätte, die Probleme aufzudecken, ist fraglich, denn um diese Berichte zu lesen, ist hochspezialisiertes technisches Fachwissen erforderlich, und es kann von der Zivilgesellschaft nicht erwartet werden, diese Überwachungsrolle ohne Ressourcen zu erfüllen, eine Rolle, die in diesem Fall weder der Staat noch die Zertifizierungsbranche bereit waren zu übernehmen.

Dennoch könnten mehrere Maßnahmen dazu beitragen, das Risiko von Interessenkonflikten und Gefälligkeitserklärungen zu verringern:

- 1 Die Einrichtung eines öffentlich organisierten Systems für die Auswahl und Bezahlung der Prüffirmen, z.B. eines öffentlichen Fonds, der auf Beiträgen der nutznießenden Firmen basiert<sup>130</sup>
- 2 Begrenzung der Kündigungsrechte von Auftragnehmer\*innen, sobald die Zertifizierungstätigkeit begonnen hat; z.B. können Wirtschaftsprüfer\*innen nach deutschem Recht nur mit gerichtlicher Genehmigung gekündigt werden<sup>131</sup>
- 3 Ein geregeltes Rotationssystem, wie in der Wirtschaftsprüfung üblich,<sup>132</sup> um sicherzustellen, dass ein und dasselbe Unternehmen nicht über Jahre hinweg von denselben Auditor\*innen geprüft und von derselben Zertifizierungsgesellschaft zertifiziert wird
- 4 Verbindliche Offenlegung vergangener und gegenwärtiger persönlicher und wirtschaftlicher Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auditor\*in bzw. Zertifizierer\*in sowie Erfordernis einer persönlichen (haftungsbegründenden) Erklärung der jeweiligen Auditor\*in, wie sie auch bei Abschlussprüfungen üblich sind,<sup>133</sup> dass keine unvereinbaren Parallelverträge oder -verhandlungen bestehen
- 5 Verpflichtende Zwei-Personen-Regel, die im Rahmen eines Akkreditierungs- und Überwachungsprozesses periodisch zu überprüfen ist, wie bereits jetzt als Standard für Zertifizierer nach den Akkreditierungsnormen ISO 17021 und 17065 etabliert
- 6 Eine öffentliche Überwachungsstelle, die Beschwerden entgegennehmen kann, ausgestattet mit Befugnissen zur Untersuchung, Aussetzung der Akkreditierung und Verhängung von Sanktionen, und möglicherweise ein öffentliches Register für Auditor\*innen und Zertifizierer mit bestätigten Verstößen (schwarze Liste)

<sup>130</sup> Wie z.B. im Bangladesch Accord vorgesehen, siehe oben, Kapitel III (3).

<sup>131</sup> Siehe z.B. für die gesetzliche Abschlussprüfung in Deutschland § 318 I, III, VI HGB.

<sup>132</sup> Für Abschlussprüfungen, eingeführt durch die EU-Verordnung 537/2014 und die geänderte Richtlinie 2014/56/EU.

<sup>133</sup> Artikel 6 und Artikel 11 der EU-Verordnung 537/2014.

## Fallstudie 3: Brustimplantate (TÜV Rheinland)<sup>134</sup>

Der französische Brustimplantathersteller Poly Implant Prothèse (PIP) verwendete jahrelang ein billigeres Industriesilikon anstatt dem medizinischen Silikon NuSil zur Befüllung von Brustimplantaten. Bei den angekündigten Überprüfungen durch den TÜV Rheinland als beauftragte Zertifizierungsgesellschaft wurde die Produktion jeweils kurzzeitig auf NuSil umgestellt. Der Betrug wurde erst Ende der 2000er durch das Einschreiten der französischen Aufsichtsbehörde aufgedeckt, nachdem es in Frankreich und Deutschland vermehrt Berichte über Risse von Brustimplantaten und Krebserkrankungen gegeben hatte. In der Folge ließen sich viele Patientinnen ihre Implantate wegen (oder aus Sorge vor) gesundheitlichen Problemen entfernen.<sup>135</sup> Die Haftung von PIP gegenüber den Patientinnen steht außer Zweifel, war aber aufgrund von PIPs Insolvenz nicht wirksam. Deshalb versuchten die geschädigten Patientinnen, den TÜV Rheinland als zuständige Zertifizierungsgesellschaft in mehreren Verfahren vor deutschen und französischen Gerichten in Haftung zu nehmen.

### 1 Um welche Menschenrechtsverletzungen geht es?

- 1 Recht auf Leben
- 2 Recht auf Gesundheit
- 3 Recht auf informierte Zustimmung als Teil des allgemeinen Selbstbestimmungsrechts<sup>136</sup>

### 2 Wer sind die beteiligten Akteure und Beziehungen, geltende Gesetze und Standards?

Silikon-Brustimplantate sind Medizinprodukte, die nach EU-Recht geregelt sind, damals durch die *Medizinprodukte-Richtlinie 93/42/EWG*. Demnach durften Medizinprodukte nur dann in Verkehr gebracht werden, wenn das für das jeweilige Produkt vorgeschriebene Konformitätsbewertungsverfahren in Bezug auf Gesundheit und Sicherheit durchgeführt worden war (CE-Kennzeichnung). Für die hier betroffene Produktklasse der höchsten Risikostufe III umfasste das Verfahren insbesondere die Einführung eines herstellerseitigen Qualitätssicherungssystems sowie ein vom Hersteller zu beauftragendes und zu finanzierendes externes Audit.<sup>137</sup> Die Richtlinie sieht regelmäßige Inspektionen vor und erlaubt es – verpflichtet aber nicht dazu – unangekündigte Besuche durchzuführen. Diese Besuche könnten eine Prüfung des Produkts und eine Prüfung der Dokumentation des Herstellers umfassen, wenn es Hinweise auf eine Nichtkonformität gibt.<sup>138</sup>

Das *französische Unternehmen PIP* beauftragte 1997 den *TÜV Rheinland* als Zertifizierungsstelle mit der entsprechenden CE-Konformitätsprüfung und der Überwachung der sich daraus ergebenden Verpflichtungen.<sup>139</sup> Bis die französischen Behörden die irreguläre Verwendung des ungeeigneten, aber billigeren Industriesilikons durch PIP aufdeckten, auditierte und zertifizierte der TÜV Rheinland die CE-Konformität der Silikonimplantate von PIP in regelmäßigen Abständen, einschließlich Inspektionen vor Ort. Obwohl TÜV Rheinland zwischen 1997 und 2006 38 Abweichungen oder Auffälligkeiten dokumentierte, kündigte er jede Inspektion Wochen im Voraus an<sup>140</sup> und nahm weder Einsicht in die Geschäftsunterlagen noch ordnete er Produktprüfungen an.<sup>141</sup> Nachdem die britische Gesundheitsbehörde MDA Warnungen in Bezug auf die Gewebeerträglichkeit von PIP-Hydrogelimplantaten ausgesprochen hatte, verweigerte der TÜV Rheinland nach einer Sonderinspektion von PIP im Februar 2001

<sup>134</sup> mit Unterstützung von Annabell Brüggemann

<sup>135</sup> BBC News, PIP breast implant scandal: Victims visited by bailiffs, Benjamin Russell, 28. Mai 2019, [www.bbc.com/news/uk-england-48132572](http://www.bbc.com/news/uk-england-48132572) (Zugriff am 19. Dezember 2020).

<sup>136</sup> Medical Consent: What Do Human Rights Have To Do With it? Ruth Campbell, 2017, [www.ea-chother.org.uk/medical-consent-human-rights/](http://www.ea-chother.org.uk/medical-consent-human-rights/) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>137</sup> BGH, Urteil vom 22. Juni 2017, VII ZR 36/14.

<sup>138</sup> BGH, Urteil vom 27. Februar 2020, VII ZR 151/18.

<sup>139</sup> BGH, Urteil vom 22. Juni 2017, VII ZR 36/14, Rn. 3. Der TÜV Rheinland ist eines von rund 80 Unternehmen in der EU, die von den zuständigen nationalen Behörden als sogenannte benannte Stelle für die Zertifizierung von Medizinprodukten akkreditiert sind, [www.grundundmenschenrechtsblog.de/die-haftung-der-zertifizierer-ueberlegungen-zur-uebertragbarkeit-des-eugh-urteilss-zu-mangelhaften-brustimplantaten/](http://www.grundundmenschenrechtsblog.de/die-haftung-der-zertifizierer-ueberlegungen-zur-uebertragbarkeit-des-eugh-urteilss-zu-mangelhaften-brustimplantaten/) (Zugriff am 19. Dezember 2020). In Deutschland ist die ZLG zuständig, [www.zlg.de/medizinprodukte/](http://www.zlg.de/medizinprodukte/) (Zugriff am 19. Dezember 2020).

<sup>140</sup> OLG Hamm, Urteil vom 19. September 2018, 3 U 125/17, Rn. 42, 50.

<sup>141</sup> BGH, Urteil vom 22. Juni 2017, VII ZR 36/14, Rn. 4.

die Zertifizierung des Qualitätsmanagementsystems für Hydrogelprodukte.<sup>142</sup> Dies scheint jedoch keinen Einfluss auf ihre Auditierungs- und Zertifizierungspraxis für Silikonimplantate gehabt zu haben.

### 3 Wie hätte ein ordnungsgemäßer Prozess der menschenrechtlichen Sorgfalt des Auditors oder Zertifizierers ausgesehen?

**Stufe 1 (Ermitteln und Bewerten):** Im Rahmen einer vor Aufnahme einer Geschäftsbeziehung durchzuführenden Risikobewertung hätte TÜV Rheinland einige potenzielle Risikofaktoren im Zusammenhang mit seiner Zertifizierungstätigkeit für PIP identifizieren können und müssen:

- 1 Hochrisikosektor: Medizinprodukte (z.B. Brustimplantate) werden in die höchste Risikokategorie (Klasse III) eingestuft und bergen potenziell sehr ernste Risiken für das Recht auf Gesundheit und Leben der Patient\*innen
- 2 Betrugsrisiko: Die Möglichkeit der Manipulation durch die Hersteller hätte unabhängig von konkreten Verdachtsmomenten als potenzieller Risikofaktor einbezogen werden müssen<sup>143</sup>
- 3 Fehlen von unabhängigen Daten, kein öffentliches Register für Zertifikate und frühere Verstöße
- 4 Risiko für Interessenkonflikte und damit verbundene Risiken für die Qualität und Objektivität der Prüfung und Zertifizierung: TÜV Rheinland wurde von dem zu zertifizierenden Unternehmen PIP selbst ausgewählt, beauftragt und bezahlt
- 5 Gefahr der unzulässigen Beeinflussung angesichts der dominanten Stellung von PIP als einem der größten Kunden im Bereich der Zertifizierung von Brustimplantaten<sup>144</sup>

Diese Risikobewertung hätte nicht nur zu Beginn der Arbeit von PIP im Jahr 1997 durchgeführt werden müssen, Risikobewertungen sind in regelmäßigen Abständen als Teil eines fortlaufenden Prozesses durchzuführen. Sie können in generelle Risikomanagementsysteme integriert werden.

**Stufe 2 (Handeln):** TÜV Rheinland hätte unangekündigte Inspektionen durchführen müssen, dies hätte die Chancen zur Aufdeckung der betrügerischen Manipulationen durch PIP erheblich erhöht und das Risiko für die Menschenrechte der Patientinnen erhöht. Andere Zertifizierungssysteme nutzen deshalb bereits unangekündigte Besuche: So sieht die Verordnung (EG) 2008/889 der Kommission über die ökologische/biologische Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle landwirtschaftlicher Erzeugnisse ausdrücklich unangekündigte Inspektionen vor, um Manipulationen durch die kontrollierten Erzeuger als Teil der Mindestkontrollanforderungen zu verhindern (Artikel 65 (4)).

Außerdem hätten zumindest bei Medizinprodukten der Klasse III regelmäßig Produktproben entnommen werden müssen.

**Stufe 3 (Überprüfen):** TÜV Rheinland hätte prüfen müssen, ob die ergriffenen Maßnahmen (unangekündigte Inspektionen, Produktproben, etc.) wirksam waren und ob sie die identifizierten Risiken tatsächlich reduzieren.

**Stufe 4 (Rechenschaft):** Schließlich sollte TÜV Rheinland über seine Risikoanalyse und seine Bemühungen zur Minimierung der identifizierten Risiken gegenüber interessierten Stakeholder, z.B. Patientenschutzorganisationen, berichten.<sup>145</sup>

<sup>142</sup> Siehe Handelsblatt, TÜV Rheinland wusste früh von Mängeln bei PIP, 11. Juli 2013, [www.handelsblatt.com/unternehmen/dienstleister/skandal-um-brustimplantate-tuev-rheinland-wusste-frueh-von-maengeln-bei-pip/8485172.html](http://www.handelsblatt.com/unternehmen/dienstleister/skandal-um-brustimplantate-tuev-rheinland-wusste-frueh-von-maengeln-bei-pip/8485172.html) (Zugriff am 13. Mai 2020).

<sup>143</sup> Der Vergleich mit anderen Zertifizierungssystemen und mit den 2017 vorgenommenen Änderungen auch im Bereich der Medizinprodukte, wonach regelmäßige unangekündigte Inspektionen immer notwendig sind (eben um der allgemeinen Betrugsgefahr zu begegnen), zeigt, dass die Möglichkeit der Manipulation durch die Hersteller als Risikofaktor angesehen wird, unabhängig von konkreten Verdachtsmomenten, vgl. Rott (2017), S. 1148.

<sup>144</sup> Zu dieser Zeit war PIP der drittgrößte Hersteller von Brustimplantaten weltweit und produzierte jährlich etwa 100.000 Implantate, Le Figaro, Hayat Gazzane, La trajectoire troublante de Poly Implant Prothèse, 24. Dezember 2011, [www.lefigaro.fr/societes/2011/12/24/04015-20111224ARTFIG00307-la-trajectoire-troublante-de-poly-implantprothese.php](http://www.lefigaro.fr/societes/2011/12/24/04015-20111224ARTFIG00307-la-trajectoire-troublante-de-poly-implantprothese.php) (Zugriff am 19. Dezember 2020).

<sup>145</sup> Zum Beispiel das European Patients Forum (EPF), der Dachverband von 75 Patientenorganisationen aus ganz Europa, [www.eu-patient.eu/About-EPF/whoware/](http://www.eu-patient.eu/About-EPF/whoware/).

### 4 Hätte eine angemessene menschenrechtliche Sorgfalt dazu beigetragen, die menschenrechtlichen Risiken zu minimieren?

Es erscheint sehr wahrscheinlich, dass regelmäßige unangekündigte Kontrollen (zusammen mit Produktproben), die in regelmäßigen, aber nicht vorhersehbaren, Abständen durchgeführt worden wären, die Manipulation durch PIP aufgedeckt bzw. verhindert hätten, da PIP in diesem Fall nicht so einfach in der Lage gewesen wäre, den Produktionsprozess anlässlich der Kontrollen auf das zertifizierte Silikon umzustellen.

### 5 Welche anderen Risikofaktoren gab es, die außerhalb des Rahmens eines menschenrechtlichen Sorgfaltsmanagements liegen könnten?

Die Risiken wurden insbesondere durch unzureichende verbindliche Vorgaben hinsichtlich der anzuwendenden Methoden und durch das Fehlen von öffentlich zugänglichen Daten erhöht. Wären detaillierte Audit- und Zertifizierungsberichte (einschließlich detaillierter Angaben zu den angewandten Standards und Methoden und Begründung des Auditergebnisses) zu veröffentlichen gewesen, wären die zuständigen Behörden in Frankreich möglicherweise viel früher auf Mängel und Fehlverhalten von PIP aufmerksam geworden.

### 6 Gibt es übertragbare Lösungsansätze aus anderen Branchen?

Nach der Aufdeckung des Skandals veröffentlichte die EU-Kommission Empfehlungen zu den Konformitätsbewertungen für Medizinprodukte.<sup>146</sup> Diese Empfehlungen beinhalten die Verpflichtung der Auditoren, mindestens alle drei Jahre unangekündigte Audits bei den Herstellern durchzuführen. Der Zeitpunkt dieser Audits darf für die Hersteller nicht vorhersehbar sein, ihre Häufigkeit muss unter bestimmten Umständen erhöht werden. Während ihrer Audits sollten die Prüfer\*innen auch verpflichtet sein, eine kürzlich hergestellte Probe des Produkts zu untersuchen, um sicherzustellen, dass es mit der technischen Dokumentation und den gesetzlichen Anforderungen übereinstimmt.

Die neue Verordnung (EU) 745/2017 über Medizinprodukte, die im Mai 2021 in Kraft tritt, führt eine öffentlich zugängliche europäische Datenbank für Medizinprodukte ein, die alle Mitgliedstaaten verpflichtend nutzen müssen und in der alle Hersteller, Produkte und Berichte der benannten Stellen erfasst werden sollen. Sie führt außerdem ein Prüfverfahren zur Überwachung von Konformitätsbewertungen und strengere Regeln für deren Überwachung ein.

Über diese Änderungen hinaus scheint jedoch die Lösung oder zumindest die Verringerung des potenziellen Interessenkonflikts, der sich aus der Beauftragung und Bezahlung der Prüfungsgesellschaft durch den zu prüfenden Hersteller ergibt, entscheidend für die Qualitätssicherung von Prüfungen zu sein. Die folgenden Maßnahmen (von denen einige in anderen Branchen bereits umgesetzt werden) könnten in dieser Hinsicht hilfreich sein:

- 1 Ein öffentlich organisiertes System zur unabhängigen Auswahl, Beauftragung und Bezahlung von Audit- und Zertifizierungsstellen
- 2 Ein verbindliches Rotationssystem, wie für die finanzielle Abschlussprüfung geregelt
- 3 Einschränkung der Rechte des Auftragnehmers, den Vertrag nach Beginn der Prüfungstätigkeit zu kündigen, wie für die finanzielle Abschlussprüfung geregelt
- 4 Erfordernis der Offenlegung früherer und gegenwärtiger persönlicher und wirtschaftlicher Beziehungen zum Hersteller oder Auftraggeber und persönliche Erklärung der Auditoren (mit Haftung), dass keine parallelen Aufträge durch die jeweiligen Prüfer\*innen vorliegen, wie bei finanziellen Abschlussprüfungen üblich
- 5 Obligatorisches Zwei-Personen-Prinzip, wie es in den Akkreditierungsnormen zur „Zertifizierung von Zertifizierern“ ISO 17021 und ISO 17065 festgelegt ist

<sup>146</sup> Empfehlung der EU-Kommission 2013/473/EU.

Darüber hinaus wäre die Haftung gegenüber Dritten im Falle von Fahrlässigkeit und Fehlverhalten während des Audit- und Zertifizierungsprozesses von erheblicher Bedeutung. Haftungsregelungen könnten den notwendigen Anreiz für Audit- und Zertifizierungsunternehmen schaffen, die Risiken von Menschenrechtsverletzungen sorgfältig abzuwägen und geeignete Maßnahmen zu deren Minderung zu ergreifen. Die Gerichtsverfahren in Deutschland und Frankreich gegen TÜV Rheinland haben jedoch gezeigt, dass eine solche Haftung nach der derzeitigen Rechtslage in hohem Maße vom Mitgliedstaat der Gerichtsbarkeit abhängt. Der deutsche Bundesgerichtshof hat die Haftung aufgrund des vertraglichen Drittschutzes ausgeschlossen und eine Haftung nach den Regeln der unerlaubten Handlung in diesem Fall weder ausgeschlossen noch bestätigt. Auch in Frankreich ist die Haftung des TÜV Rheinland noch nicht abschließend gerichtlich geklärt.<sup>147</sup> Daran hat auch die neue EU-Verordnung von 2017 nichts geändert. Diese Frage richtet sich daher weiterhin nach nationalem Recht.

## Fallstudie 4: Palmöl-Plantagen (RSPO)<sup>148</sup>

Palmöl ist günstig und vielseitig einsetzbar und findet sich in etwa jedem zweiten Produkt in einem durchschnittlichen Supermarkt, von Margarine und Schokolade bis hin zu Eiscreme, Seifen und Kosmetik. Die Arbeiter\*innen auf den Palmölplantagen haben oft Mühe, genug zu verdienen, um ihre Familien zu ernähren. Unter ihnen sind Kinder, die ihre Ausbildung aufgeben müssen, um unter unsicheren Bedingungen zu arbeiten. Die Errichtung und Ausdehnung von Ölpalmplantagen hat auch negative Auswirkungen auf die Umwelt, den Zugang zu Land, Wasser und Lebensgrundlagen sowie auf die kulturellen Rechte der Indigenen und ihr Recht auf eine freie vorherige informierte Zustimmung (FPIC).

Der Roundtable on Sustainable Palmoil (RSPO) ist eine Multi-Stakeholder-Initiative von Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen auf allen Stufen der Palmöl-Lieferkette mit dem Ziel, nachhaltige Palmölstandards zu entwickeln und umzusetzen. Im Jahr 2014 betrug der Anteil der RSPO-zertifizierten Produktion 20 Prozent des weltweiten Angebots.<sup>149</sup> Der RSPO bietet seinen Mitgliedern eine freiwillige Zertifizierung an.

### 1 Um welche Menschenrechtsverletzungen geht es?

Es gibt Berichte über eine Vielzahl von strukturellen Menschenrechtsverletzungen durch RSPO-Mitgliedsunternehmen, die von der Verletzung von Arbeitnehmer\*innenrechten, geschlechtsspezifischer Diskriminierung, weit verbreiteter Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Menschenhandel bis hin zur Einschränkung der Vereinigungsfreiheit und der Gefährdung der Gesundheit der Arbeiter\*innen durch ungeschützte Arbeit mit Chemikalien oder Düngemitteln reichen. Die fortschreitende Ausdehnung der Palmölplantagen erfolgt oft ohne Konsultation der lokalen Gemeinden und ohne die Rechte der indigenen Bevölkerung zu respektieren. Menschen werden gewaltsam von ihrem Land vertrieben, um Platz für neue Plantagen zu schaffen, was für Gemeinschaften, die in und von den Wäldern leben, eine Gefahr für ihr Recht auf Nahrung, Wasser und Gesundheit darstellt.<sup>150</sup>

<sup>147</sup> Vgl. BGH, Urteil vom 22. Juni 2017, VII ZR 36/14 und Urteil vom 27. Februar 2020, VII ZR 151/18. Für Frankreich hat der Cour de cassation argumentiert, dass unter bestimmten Umständen eine Pflichtverletzung des TÜV Rheinland angenommen werden könne, und den Fall an den Cour d'appel de Paris verwiesen, der nun über das Vorliegen einer *faute* (Verschulden) durch TÜV Rheinland entscheiden muss, Ernst (2019), S. 134, 137.

<sup>148</sup> mit Unterstützung von Annabell Brüggemann und Teresa Amigo

<sup>149</sup> Environmental Investigation Agency/Grassroots, Who watches the watchmen, November 2015, [www.eia-international.org/report/who-watches-the-watchmen/](http://www.eia-international.org/report/who-watches-the-watchmen/) (Zugriff am 21. Dezember 2020).

<sup>150</sup> CNV/SOMO, *Palming off responsibility – Labor rights violations in the Indonesian palm oil sector* (2017), [www.somo.nl/wp-content/uploads/2017/06/CNV-report-Palming-Off-Responsibility.pdf](http://www.somo.nl/wp-content/uploads/2017/06/CNV-report-Palming-Off-Responsibility.pdf); Amnesty International, *The Great Palm Oil Scandal – Labor Abuses behind Big Brand Names* (2016), [www.amnesty.org/download/Documents/ASA2151842016ENGLISH.PDF](http://www.amnesty.org/download/Documents/ASA2151842016ENGLISH.PDF), S. 5ff; The Guardian, *Palm oil: why do we care more about orangutans than migrant workers?*, Laura Villadiego, 9. November 2015, [www.theguardian.com/sustainable-business/2015/nov/09/palm-oil-migrant-workers-orangutans-malaysia-labour-rights-exploitation-environmental-impacts](http://www.theguardian.com/sustainable-business/2015/nov/09/palm-oil-migrant-workers-orangutans-malaysia-labour-rights-exploitation-environmental-impacts) (alle Zugriffe am 10. Januar 2021); Kusumaningtyas (2017), S. 7ff.

## 2 Wer sind die beteiligten Akteure und Beziehungen, geltende Gesetze und Standards?

Der RSPO ist die Multi-Stakeholder-Initiative, die zwei Arten von freiwilligen Zertifizierungssystemen für RSPO-Mitglieder anbietet: Prinzipien und Kriterien (P&C-Zertifizierung) für Palmölproduzenten<sup>151</sup> und Lieferkettensertifizierung (Supply Chain Certification SCC) für Käufer.<sup>152</sup>

RSPO-Mitglieder müssen nicht zertifiziert sein. Um Mitglied zu werden, verpflichtet sich ein Unternehmen, sich in den kommenden Jahren zu bemühen, nachhaltig zu werden. Daher sind nicht alle RSPO-Mitglieder auch RSPO-zertifiziert, aber alle RSPO-zertifizierten Unternehmen sind Mitglieder des RSPO.

Bei den *Zertifizierern* handelt es sich um multinationale Unternehmen wie TÜV Rheinland und SGS, aber auch um kleinere, national ansässige Firmen, die für RSPO-Zertifizierungen akkreditiert sind.

*Assurance Services International* (ASI) ist die Akkreditierungsstelle für Zertifizierer im Rahmen des RSPO-Systems. Es ist ein privates Unternehmen, dessen einziger Anteilseigner der Forest Stewardship Council ist.<sup>153</sup> Die Akkreditierungen sollen jährlich überprüft werden.

Zertifizierungsstellen stellen Palmölproduzenten nach einem Audit vor Ort ein P&C-Zertifikat aus. Die Zertifizierungen sind fünf Jahre gültig, es finden jedoch jährliche Überwachungsaudits statt, um die fortlaufende Einhaltung zu kontrollieren.

*Palmölproduzenten* können Audits in Auftrag geben, um einzelne Einheiten ihres Betriebs (etwa die Ölpresse) anhand des P&C-Standards zu überprüfen. Die Einheiten können als „nachhaltig“ RSPO-zertifiziert werden.<sup>154</sup>

Unternehmen entlang der Lieferkette, die keine Ölproduzenten sind, können im Rahmen der Lieferkettensertifizierung (SCC) Zertifikate erhalten, um Palmölprodukte aus RSPO-zertifizierten Produktionsstätten zu verwenden. Um die Anforderungen der SCC zu erfüllen, müssen die Mitglieder durch externe Audits nachweisen, dass sie Qualitätsmanagementsysteme zur Kontrolle von RSPO-zertifizierten Palmölprodukten implementiert haben.<sup>155</sup>

Der P&C-Standard, der alle fünf Jahre überarbeitet wird, enthält sieben grundlegende Aussagen, zu denen auch das Prinzip 4 gehört: „Gemeinschafts- und Menschenrechte zu respektieren und Nutzen zu stiften“. Der P&C-Standard enthält detaillierte Beschreibungen der Anforderungen an das geprüfte Unternehmen, aber keine methodischen Anleitungen oder Mindestanforderungen an die Prüfungsleistung.

Der RSPO-Beschwerdeausschuss prüft Beschwerden gegen RSPO-Mitglieder, die von Nichtregierungsorganisationen, Gemeinden und anderen Interessengruppen vorgebracht werden, und gibt Pläne für Korrekturmaßnahmen heraus.<sup>156</sup> Das System wird jedoch stark kritisiert, da es nicht effektiv sei. Wenn Auditor\*innen eine mangelhafte oder irreguläre Leistung erbracht haben, führte dies nicht zu Sanktionen oder Konsequenzen.<sup>157</sup>

<sup>151</sup> RSPO Principles & Criteria for the Production of Sustainable Palm Oil 2018, [www.rspo.org/resources/certification/rspo-principles-criteria-certification](http://www.rspo.org/resources/certification/rspo-principles-criteria-certification) (Zugriff am 10. Januar 2021).

<sup>152</sup> RSPO Supply Chain Certification Standard 2020, [www.rspo.org/resources/certification/supply-chain-certification](http://www.rspo.org/resources/certification/supply-chain-certification) (Zugriff am 10. Januar 2021).

<sup>153</sup> ASI ist als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) nach deutschem Recht konstituiert. Ihr alleiniger Gesellschafter, das Forest Stewardship Council A.C.®, ist als internationale, gemeinnützige Mitgliederorganisation in Mexiko registriert, [www.asi-assurance.org/s/governance](http://www.asi-assurance.org/s/governance) (Zugriff am 10. Februar 2021).

<sup>154</sup> Environmental Investigation Agency/Grassroots, *Who watches the watchmen 2: The continuing incompetence of the Roundtable on Sustainable Palm Oil's (RSPO) assurance systems*, November 2019, [www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf](http://www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>155</sup> Environmental Investigation Agency/Grassroots, *Who watches the watchmen 2: The continuing incompetence of the Roundtable on Sustainable Palm Oil's (RSPO) assurance systems*, November 2019, [www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf](http://www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>156</sup> Das Beschwerdesystem wird wegen fehlender Effizienz stark kritisiert. Von mehr als drei Dutzend Beschwerden, die vor das RSPO-Aufsichtskomitee gebracht wurden, führten nur zwei zu greifbaren Ergebnissen, nämlich zur Suspendierung des Mitglieds. In einem der Fälle wurde die Suspendierung nach einer Klage des betroffenen Produzenten wieder aufgehoben, Environmental Investigation Agency/Grassroots, *Who watches the watchmen*, November 2015, [www.eia-international.org/report/who-watches-the-watchmen/](http://www.eia-international.org/report/who-watches-the-watchmen/) (Zugriff am 21. Dezember 2020).

<sup>157</sup> Environmental Investigation Agency/Grassroots, *Who watches the watchmen 2: The continuing incompetence of the Roundtable on Sustainable Palm Oil's (RSPO) assurance systems*, November 2019, [www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf](http://www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

### 3 Wie hätte ein ordnungsgemäßer Prozess der menschenrechtlichen Sorgfalt des Auditors oder Zertifizierers ausgesehen?

**Stufe 1 (Ermitteln und Bewerten):** Auditoren wie Zertifizierer der Palmölproduktion sollten mögliche Risikofaktoren im Zusammenhang mit ihren Audit- und Zertifizierungstätigkeiten vor und kontinuierlich während der Tätigkeiten identifizieren. Risikofaktoren sind z.B. die oft ungeschützte Situation von gewohnheitsrechtlichen Landbesitzrechten und indigenen Konsultationsrechten. Auditoren und Zertifizierer sollten die Risikobewertung periodisch als Teil eines fortlaufenden Prozesses durchführen, der in ihr Managementsystem integriert ist. Die Prüfunternehmen, ihre Mitarbeiter\*innen und Unterauftragnehmer\*innen sollten sich einer Menschenrechtsschulung unterziehen. Die RSPO-Standards haben eine starke Menschenrechtskomponente, aber deren Bedeutung und Anwendung auf den Einzelfall lässt sich nur mit einer angemessenen Menschenrechtsschulung verstehen.

**Stufe 2 (Handeln):** Die Prüfer sollte geeignete Maßnahmen ergreifen, um Risiken zu minimieren und mögliche Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. In Bezug auf Palmöl könnten solche Maßnahmen regelmäßige unangekündigte Vor-Ort-Inspektionen sein<sup>158</sup> und sie sollten eine sinnvolle Einbindung der Arbeiter\*innen und der betroffenen Bevölkerung vor Ort beinhalten und Themen berücksichtigen, die besonders für Frauen und vulnerable Gruppen relevant sind.<sup>159</sup> Der Umfang der Prüfung und die angewandten Methoden sollten in den Berichten transparent gemacht werden. Informationen, z.B. vom Management oder von staatlichen Behörden, sollten kritisch geprüft und mit weiteren Quellen überprüft werden.<sup>160</sup> Sowohl Auditoren als auch Zertifizierer sollten vor der Beauftragung eines Unternehmens eine Offenlegungserklärung abgeben und überprüfen, dass keine parallelen Aufträge laufen oder geplant sind, um die Unabhängigkeit sicherzustellen. Sie sollten auch angemessene Vergütungsregelungen sicherstellen, um ihre Mitarbeiter\*innen vor unzulässiger Beeinflussung zu schützen.

**Stufe 3 (Überprüfen):** Die Prüfunternehmen müssen überprüfen, ob die ergriffenen Maßnahmen wirksam sind und die identifizierten Risiken tatsächlich reduzieren und ihren Beitrag zu Menschenrechtsverletzungen der geprüften Unternehmen verhindern oder zumindest abschwächen. Auditoren und Zertifizierer können sich nicht auf Checklisten verlassen, sondern müssen die Situation anhand von qualitativen prozess- und wirkungsbezogenen Kriterien und Indikatoren gründlich beurteilen. Auch unangekündigte Besuche vor Ort sollten in dieser Phase durchgeführt werden.

**Stufe 4 (Rechenschaft):** Die Prüfunternehmen sollen ihre Risikoanalyse und ihre Bemühungen zur Minimierung der identifizierten Risiken, wie in den UN-Leitprinzipien vorgesehen, dokumentieren und kommunizieren.

Zertifizierungsunternehmen sollten Beschwerde- und Klagemechanismen einrichten, die transparent und leicht zugänglich sind und somit ein Feedback der direkt Betroffenen ermöglichen.<sup>161</sup> Beschwerden müssen effektiv behandelt und Abhilfe angeboten werden.

<sup>158</sup> Humanity United, Free and fair labor in palm oil production: Principles and implementation guidance (2015), [www.humanityunited.org/?smd\\_process\\_download=1&download\\_id=3729](http://www.humanityunited.org/?smd_process_download=1&download_id=3729) (Zugriff am 17. Dezember 2020); Iwundu et al. (2018), S. 9.

<sup>159</sup> Humanity United, Free and fair labor in palm oil production: Principles and implementation guidance (2015), [www.humanityunited.org/?smd\\_process\\_download=1&download\\_id=3729](http://www.humanityunited.org/?smd_process_download=1&download_id=3729) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>160</sup> OECD/FAO, Guidance for responsible agricultural supply chains (2016), [www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/rbc-agriculture-supply-chains.htm](http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/rbc-agriculture-supply-chains.htm) (Zugriff am 19. Dezember 2020).

<sup>161</sup> Humanity United, Free and fair labor in palm oil production: Principles and implementation guidance (2015), [www.humanityunited.org/?smd\\_process\\_download=1&download\\_id=3729](http://www.humanityunited.org/?smd_process_download=1&download_id=3729) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

### 4 Hätte eine angemessene menschenrechtliche Sorgfalt dazu beigetragen, die menschenrechtlichen Risiken zu minimieren?

Audit- und Zertifizierungsunternehmen müssen sicherstellen, dass sie keine minderwertigen oder falschen Audits und Zertifikate ausstellen. Denn indem sie menschenrechtliche Risiken nicht erkennen oder verschweigen, können sie maßgeblich zu Menschenrechtsverletzungen beitragen.

Sie können Risiken minimieren, indem sie ihr Personal in menschenrechtlichen Methoden schulen und die angewandten Methoden und Ergebnisse transparent machen, damit zivilgesellschaftliche Organisationen und Betroffene die Informationen kritisch prüfen und relevante Beiträge leisten können. Die Einbeziehung von Interessengruppen und Gewerkschaften ist für die Qualitätskontrolle unerlässlich, insbesondere in Bezug auf die identifizierten Risikofaktoren. Wenn sich ein RSPO-Audit nur auf die Dokumentation durch das Management und offizielle Quellen verlässt, besteht ein hohes Risiko, relevante Informationen zu übersehen. Ohne adäquate Bezahlung der Auditor\*innen werden jedoch alle Erwartungen an Gründlichkeit und Zuverlässigkeit infrage gestellt.

### 5 Welche anderen Risikofaktoren gab es, die außerhalb des Rahmens eines menschenrechtlichen Sorgfaltsmanagements liegen könnten?

Die Risiken werden hier dadurch erhöht, dass der RSPO ein rein freiwilliges System ist, mit der Folge, dass Verstöße der teilnehmenden Unternehmen kaum nennenswerte Konsequenzen haben. Dadurch werden Verstöße gegen die RSPO-Regeln und -Verfahren nicht ausreichend abgeschreckt und auch die Beschwerdestelle kann sie nicht unterbinden.<sup>162</sup> Diese Schwäche ist typisch für freiwillige Systeme ohne jegliche öffentliche Regulierung oder Aufsicht.

Wenn Auditoren und Zertifizierungsunternehmen direkt von dem geprüften RSPO-Mitgliedsunternehmen beauftragt und bezahlt werden, beeinträchtigt dies ihre Unabhängigkeit und erhöht die menschenrechtlichen Risiken durch Gefälligkeitszertifikate, insbesondere in Ländern und Sektoren mit weit verbreiteter Korruption.

Ein weiterer Faktor, der die Verlässlichkeit von RSPO-Audits und -Zertifikaten infrage stellt, ist das Missverhältnis zwischen zu ehrgeizigen Standards und methodischen Schwächen, wie Checklisten-Ansätze oder der Verifizierung nur auf Dokumentenbasis, ohne Interviews in einem geschützten Rahmen oder unangekündigte Besuche vor Ort durchzuführen. Ein RSPO-Indikator verlangt beispielsweise eine Dokumentation, „die die Identifizierung und Bewertung von nachweisbaren Rechts-, Gewohnheits- und Nutzungsrechten zeigt“. Verlässt sich ein\*e Auditor\*in auf schriftliche Dokumente des Staats und des auditierten Unternehmens, reicht das nicht aus. Gerade Landnutzungsrechte und Konsultationsrechte sind oft undokumentiert, ungeregelt und umstritten. Ohne eine sinnvolle Einbindung der Interessengruppen, insbesondere der Landnutzer\*innen und lokaler oder nationaler zivilgesellschaftlicher Organisationen, kann ein Audit nicht zuverlässig sein. Ein solches Verfahren ist ressourcenintensiver und erfordert daher angemessene Bedingungen, nämlich ausreichende Bezahlung, Anleitung, Schulung und Überwachung der Auditor\*innen.

Das RSPO Lieferkettenzertifikat SCC bietet zwar prinzipiell eine Interpretationshilfe, jedoch sind grundlegende methodische Elemente nicht enthalten, so dass die methodische Vorgehensweise weitgehend der Auditor\*in individuell überlassen bleibt.

<sup>162</sup> Environmental Investigation Agency/Grassroots, Who watches the watchmen 2: The continuing incompetence of the Roundtable on Sustainable Palm Oil's (RSPO) assurance systems, November 2019, [www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf](http://www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

Die Beschwerdemechanismen sind langwierig und ineffektiv; die hohe Anzahl von Substandard-Audits (bis zu 60 Prozent) deutet auf eine fehlende Qualitätskontrolle im System hin.<sup>163</sup> Selbst wenn Beschwerden an den Beschwerdemechanismus herangetragen werden, kann sich das RSPO-Mitglied entscheiden, die RPSO ohne negative Konsequenzen zu verlassen. Dies könnte den RSPO davon abhalten, Mitglieder wegen Beschwerden zu sanktionieren, um das Risiko des Mitgliederverlustes zu minimieren.<sup>164</sup> In einigen Fällen untersuchten dieselben Auditor\*innen Beschwerden gegen Unternehmen, die sie zuvor selbst auditiert hatten. Dies begründet einen Interessenkonflikt und kompromittiert den Beschwerdemechanismus.

Auch bei der Vergabe von Aufträgen, Zertifizierungsprozessen, Auditberichten oder dem Entzug eines Auftrags bzw. einer Zertifizierung oder Akkreditierung fehlt es an Transparenz. Diese Intransparenz schirmt die Akteure weitgehend von der Kontrolle durch die Zivilgesellschaft ab.

## 6 Gibt es übertragbare Lösungsansätze aus anderen Branchen?

Nach starker Kritik gab es in den letzten Jahren einige Verbesserungen (z.B. überarbeitete P&C, neue FPIC-Richtlinien) innerhalb des RSPO-Systems. Die meisten der grundlegenden Probleme scheinen jedoch nicht gelöst zu sein.<sup>165</sup>

Die P&C 2018 setzen hohe Standards für die zertifizierten Unternehmen, die aber nur dann ihr volles Potenzial erreichen können, wenn sie gründlich, umfassend und kompetent auditiert und durchgesetzt werden.<sup>166</sup> Ohne klare Vorgaben und methodische Mindeststandards für Auditoren werden auch ausgefeilte Standards kein wahrhaftes Bild der Situation vor Ort vermitteln, sondern zu einem oberflächlichen Checklistenverfahren führen.

Notwendig ist daher die Entwicklung einheitlicher und verbindlicher methodischer Mindeststandards, einschließlich unangekündigter Inspektionen und klarer Anweisungen für Stakeholder-Interviews, Methoden zur Identifizierung aller relevanten Stakeholder, repräsentative Auswahl der Interviewpartner\*innen usw. sowie das Prinzip der unabhängigen Bestätigung von Informationen. Audit-Berichte und Korrektur-Aktionspläne sollten zugänglich gemacht werden<sup>167</sup> zur Gegenprüfung durch Stakeholder, wie Rechteinhaber\*innen, Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Gruppen. Die Prüffirmen sollten von einer unabhängigen Stelle ausgewählt, angestellt und angemessen bezahlt werden.<sup>168</sup>

<sup>163</sup> Profundo (2018), S. 59; Iwundu et al. (2018), S. 7ff; siehe auch Environmental Investigation Agency/Grassroots, Who watches the watchmen, November 2015, [www.eia-international.org/report/who-watches-the-watchmen/](http://www.eia-international.org/report/who-watches-the-watchmen/) (Zugriff am 21. Dezember 2020).

<sup>164</sup> Environmental Investigation Agency/Grassroots, Who watches the watchmen 2: The continuing incompetence of the Roundtable on Sustainable Palm Oil's (RSPO) assurance systems, November 2019, [www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf](http://www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>165</sup> Die 2013 gegründete Palm Oil Innovation Group hat ein umfassenderes Zertifizierungssystem entwickelt, das auf dem RSPO-System basiert. Es stützt sich jedoch auf bestehende Mechanismen, die vom RSPO genutzt werden, und leidet daher unter ähnlichen Problemen in Bezug auf den Beschwerdemechanismus.

<sup>166</sup> Environmental Investigation Agency/Grassroots, Who watches the watchmen 2: The continuing incompetence of the Roundtable on Sustainable Palm Oil's (RSPO) assurance systems, November 2019, [www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf](http://www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>167</sup> Environmental Investigation Agency/Grassroots, Who watches the watchmen 2: The continuing incompetence of the Roundtable on Sustainable Palm Oil's (RSPO) assurance systems, November 2019, [www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf](http://www.eia-international.org/wp-content/uploads/WtW2-spreads.pdf) (Zugriff am 17. Dezember 2020).

<sup>168</sup> Wie z. B. im ACCORD von Bangladesch vorgesehen, siehe oben, Kapitel III. (3).

Das RSPO-Beschwerdesystem muss verbessert werden, im Einklang mit den Kriterien des UN-Leitprinzips Nr. 31.<sup>169</sup> Interessenkonflikte zwischen Beschwerdeführer\*innen, Beschwerdegegner\*innen und denjenigen, die im Beschwerdegremium sitzen, müssen vermieden werden. Sollte der Mechanismus Menschenrechtsverletzungen bestätigen, sollte dies robuste Konsequenzen haben, wie die Aussetzung von Akkreditierungen oder die Aufnahme in ein öffentliches Register.

Schließlich könnte die Haftung – nach den allgemeinen Grundsätzen zu Verschulden und Zurechnung – von Prüfungsunternehmen gegenüber betroffenen Rechteinhaber\*innen den notwendigen Anreiz schaffen, ihr Qualitäts-, Integritäts- und menschenrechtliches Sorgfaltsmanagement zu verbessern.

<sup>169</sup> UN-Leitprinzip Nr. 31 legt die Kriterien für außergerichtliche Beschwerdemechanismen fest, darunter die Notwendigkeit eines legitimen, zugänglichen und transparenten Beschwerdemechanismus.

## Literatur

- **Anner M (2012)**  
Corporate social responsibility and freedom of association rights:  
The precarious quest for legitimacy and control in global supply chains.  
Politik und Gesellschaft 40(4):609–644
- **Ernst S (2019)**  
Die französische Antwort auf das EuGH-Urteil im PIP-Skandal:  
Neues Urteil der Cour de Cassation öffnet Tür für Haftung des TÜV.  
GPR – Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union 3:133–140
- **Fransen L, LeBaron G (2019)**  
Big audit firms as regulatory intermediaries in transnational labor governance.  
Regulation & Governance 13:260–279
- **Glinski C (2019)**  
Certification of the sustainability of biofuels in global supply chains.  
Studies in European economic law and regulation 16:163–185
- **Glinski C, Rott P (2018)**  
The role and liability of certification organizations in transnational value chains.  
Deakin Law Review 23:83–117
- **Hoffmeyer H (2015)**  
Die Zivilrechtliche Haftung von Zertifizierungsstellen.  
Rostocker Schriften zum Wirtschaftsrecht 18
- **Iwundu A et al. (2018)**  
Study of labour compliance in RSPO certified oil palm plantations in Indonesia.  
Profundo, Amsterdam
- **Klinger R, Hartmann C, Krebs D (2015)**  
Vom Blauen Engel zum Bekleidungsengel?  
Umweltsiegel als Vorbild staatlicher Zertifizierungen in der Textilindustrie.  
Zeitschrift für Umweltrecht 2015(5):270–277
- **Kusumaningtyas R (2017)**  
External concern on the ISPO and RSPO certification schemes.  
Profundo, Amsterdam
- **LeBaron G (2018)**  
The global business of forced labour: Report of findings.  
SPERI, University of Sheffield, Sheffield
- **LeBaron G, Rühmkorf A (2019)**  
Steering CSR through home state regulation:  
A comparison of the impact of the UK Bribery Act  
and Modern Slavery Act on global supply chain governance.  
Global Policy 8(3):15–28
- **Lötzsch M, Fifka M (2020)**  
Einführung einer CE-Kennzeichnung zum vorbeugenden Schutz von Menschenrechten in  
Wertschöpfungsketten. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2020:179–185
- **MacLeod S, DeWinter-Schmitt R (2019)**  
Certifying private security companies:  
Effectively ensuring the corporate responsibility to respect human rights? 4 (1):55–77
- **O'Rourke D (2000)**  
Monitoring the monitors.  
A critique of PriceWaterhouseCoopers (PwC). Labour Monitoring
- **Rack M (2016)**  
Das Risiko der Expertenhaftung beim Zertifizieren von Compliance-Management-Systemen, Part  
1. Compliance-Berater 8:284–289
- **Rack M (2016)**  
Das Risiko der Expertenhaftung beim Zertifizieren von Compliance-Management-Systemen, Part  
2. Compliance-Berater 9:328–333
- **Rott P (2017)**  
Pflichten und Haftung der „benannten Stelle“ bei Hochrisiko-Medizinprodukten.  
Neue Juristische Wochenschrift 2017:1146–1148
- **Terwindt C, Armstrong A (2019)**  
Oversight and accountability in the social auditing industry:  
The role of social compliance initiatives. International Labour Review 148(2):245–272
- **Terwindt C, Saage-Maaß M (2016)**  
Haftung von Sozialauditoren in der Textilindustrie.  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin
- **Wagner G (2018)**  
Marktaufsichtshaftung produktsicherheitsrechtlicher Zertifizierungsstellen.  
Juristenzeitung 3:130–140
- **Wagner G (2014)**  
Die mangelhafte Haftungsverfassung der Finanzmärkte:  
Verantwortlichkeit von Wirtschaftsprüfern gegenüber dem Anlegerpublikum.  
In: Callies GP (Hrsg.) Transnationales Recht – Stand und Perspektiven, S. 307-328

## Impressum

### Herausgeber

European Center for Constitutional and Human Rights e. V. (ECCHR)  
Wolfgang Kaleck (V.i.S.d.P.)  
Zossener Str. 55–58, Aufgang D  
10961 Berlin  
www.ecchr.eu

Brot für die Welt  
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.  
Caroline-Michaelis-Str. 1  
10115 Berlin  
www.brot-fuer-die-welt.de

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.  
Mozartstr. 9  
52064 Aachen  
www.misereor.de

### Text

Claudia Müller-Hoff

### Mitarbeit

Maren Leifker, Armin Paasch

### Redaktion

Arite Keller

### Redaktionelle Mitarbeit

Maria Bause  
Louisa Sodji

### Satz

Gregor Schreiter

### Druck

Umweltdruckerei

April/Mai 2021

