



Brot
für die Welt

MISEREOR
IHR HILFSWERK

Menschenrechtsfitness von Audits und Zerti- fizierern

Ein Forderungspapier

ZERTIFIZIERUNGEN UND MEN- SCHENRECHTLICHE SORGFALT

Unternehmensverantwortung steht derzeit sowohl auf der politischen Agenda der deutschen Regierung als auch der Europäischen Union. Die Frage: Wie muss eine Gesetzgebung zur sogenannten menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht (oder *mandatory Human Rights Due Diligence*, mHRDD) aussehen?

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGPs) definieren menschenrechtliche Sorgfalt als einen Ansatz für Unternehmen, „(u)m ihre nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen zu ermitteln, zu verhüten und zu mildern sowie Rechenschaft darüber abzulegen“ (UN-Leitprinzip 17). Das umfasst die negativen Auswirkungen, die ein Unternehmen selbst verursacht, zu denen es beiträgt oder mit denen es infolge seiner Geschäftsbeziehungen in Verbindung steht. Die UN-Leitprinzipien sind der internationale Standard, an dem sich sowohl die Bundesregierung als auch die EU orientieren.

Dieses Forderungspapier diskutiert anhand von vier Fallbeispielen, welche Anforderungen an die Auditierungs- und Zertifizierungsbranche für die Überprüfung von mHRDD zu stellen sind. Denn wenn man neue gesetzliche Standards schafft, muss man sicherstellen, dass diese auch umgesetzt werden. Der Text stellt also die Frage: Wie kann die Menschenrechtsfitness der Prüfungsunternehmen gewährleistet werden?

Auditierungs- und Zertifizierungsunternehmen könnten potenziell als „Verifizierer“ menschenrechtlicher Due-Diligence-Prüfungen agieren. Sie können

Staaten und Unternehmen ihre Unterstützung dabei anbieten, zu beurteilen und zu entscheiden, ob ein Unternehmen genügend getan hat, um Menschenrechtsrisiken und negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte sorgfältig zu begegnen.

Die Regulierung von mHRDD könnte also einen enormen Marktzuwachs für den Audit- und Zertifizierungssektor bedeuten.

Ein wichtiger Menschenrechtsbereich, in dem Prüfunternehmen bereits jetzt tätig sind, ist der der Arbeitsbedingungen. Dort wird u.a. mit Sozialaudits, Arbeitsaudits oder Arbeitsschutzaudits gearbeitet. Daneben gibt es sektorspezifische Prüfungs- und Zertifizierungssysteme, z.B. für die Lieferketten von Konfliktmineralien, den privaten Sicherheitssektor und den agroindustriellen Sektor. Diese Zertifizierungssysteme decken verschiedene Kriterien mit mehr oder weniger menschenrechtlicher Relevanz ab, wie ökologische, nachhaltige, ethische Handels- und Sozialkriterien etc. Einige Zertifizierungsfirmen bieten zudem Dienstleistungen an, die das Menschenrechtsmanagement allgemein und nicht sektorspezifisch abdecken (etwa „Human Rights & Social Compliance“).

Menschenrechtsbezogene Prüfdienstleistungen wie externe Audits, Zertifizierungen oder die Mitgliedschaft in Compliance-Initiativen werden von einer Vielzahl von Akteuren angeboten. Diese reichen von einzelnen Berater*innen oder Auditor*innen über NGOs, Multi-Stakeholder-Initiativen, Brancheninitiativen, technischen Zertifizierungsfirmen bis hin zu Finanzprüfer*innen. Manche sind darüber hinaus in der Entwicklung von Standards, der Prüfung von Auditor*innen bis hin zur Lobbyarbeit zu Kontrolle und Regulierung tätig.

Während man in den vergangenen Jahren die Entwicklung von Normen und Vorschriften beobachten konnte, die ganz

oder teilweise die menschenrechtlichen Sorgfaltsanforderungen der UNGPs abdecken, sind auch zwei Tendenzen für den menschenrechtsbezogenen Audit- und Zertifizierungssektor sichtbar geworden: (1) er wächst und (2) er diversifiziert sich. Dabei besteht die Gefahr, dass er sich zu einem weit zerfaserten Sektor entwickelt, der bruchstückhafte und uneinheitliche Lösungen für die anspruchsvolle Überprüfung von menschenrechtlicher Sorgfalt bietet. Das Problem: Wenn Sorgfaltsverifizierung unreguliert und Sorgfaltsstandards ungeschützt bleiben, könnte HRDD zu einem elastischen, potenziell leeren Konzept werden, während der Wettbewerb soweit zunehmen könnte, dass das einzige überlebende Modell „*quick and dirty*“-Checklistenlösungen sind.

Wenn Zertifizierungen schief laufen

Eine „Verifizierung“ durch Audits oder Zertifikate kann schief laufen, wie eine Reihe tragischer Fälle in den letzten Jahren gezeigt hat. Dazu vier Fallbeispiele, die die Grundlage dieser Analyse bilden:

(1) Der Fabrikbrand bei Ali Enterprises (2012) in Karatschi tötete 258 Arbeiter*innen: **Sozialaudits** in der textilverarbeitenden Industrie (Zertifizierungsstelle RINA, SA 8000, Pakistan).

(2) Der Staudammbruch in Brumadinho (2019) tötete 272 Personen und kontaminierte einen Fluss: **technische Audits** in der Bergbauindustrie (Zertifizierer TÜV SÜD, Zertifikat nach nationalen Bergbauvorschriften, Brasilien).

(3) Zwischen 2001 und 2010 hergestellte fehlerhafte Brustimplantate verursachten schwere Gesundheitsprobleme für tausende Patientinnen: **Produktsicherheitsaudits** für Medizinprodukte (Zertifizierer TÜV Rheinland, Zertifikat nach EU-Verordnung, Frankreich/Deutschland).

(4) Lokale Gemeinschaften klagen seit über 10 Jahren über Landnahme und Vertreibung, Pestizidvergiftung und Gewalt:

Nachhaltigkeitszertifikate für Palmölplantagen (mehrere internationale und lokale Zertifizierer, Zertifizierung nach RSPO-Schema, Indonesien).

Es besteht kein Zweifel daran, dass in all diesen Fällen die jeweilige Betreibergesellschaft die Hauptverantwortung trägt. Es wird dennoch deutlich, dass mangelhafte, betrügerische oder falsche Zertifikate Risiken verschleiern und damit dazu beitragen, die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Betroffenen zu erschweren.

Umgang mit menschenrechtlichen Risiken: Eine sektorübergreifende Analyse

Die ausgewählten Fälle zeigen: Ob Anlagen- oder Produktsicherheit, Social Compliance oder Umweltmanagement – nicht nur die Produktionsprozesse selbst, sondern auch die dazugehörigen Auditierungs- und Zertifizierungstätigkeiten bergen menschenrechtliche Risiken. Auditor*innen und Zertifizierer sollten dem mit einem menschenrechtlichen Sorgfaltsprozess begegnen: Sie müssen identifizieren, inwieweit ihre eigene Tätigkeit Risiken birgt, insbesondere zu Menschenrechtsverletzungen ihrer Kundenunternehmen beizutragen oder damit in direkter Verbindung stehen. Und sie müssen solche Risiken verhindern oder mildern. Denn: Wenn man sich nicht auf die Audits und Zertifikate verlassen kann, ist ihre Rolle als „Verifizierer“ von menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht mehr als zweifelhaft.

Die Fallstudien zeigen mehrere Schwachstellen der gegenwärtigen menschenrechtsrelevanten Auditierungs- und Zertifizierungssysteme auf:

(1) Das **Fehlen von menschenrechtlicher Sorgfalt** als Unternehmenspolitik und Managementprinzip.

Dies könnte verbessert werden, wenn Auditierungs- und Zertifizierungsfirmen unter ein mHRDD-Gesetz fallen würden, insbesondere, wenn sie in Risikosektoren wie Textil- oder Agrarproduktion, Bergbau oder Medizinprodukten tätig sind.

(2) Mängel in der **Qualitätssicherung der Tätigkeit der Auditor*innen und Zertifizierern**, auch bei der Standardsetzung und Überwachung, sowie mangelnde menschenrechtliche Kompetenz auf den Ebenen der Auditierung und Zertifizierung sowie der Akkreditierung und Aufsicht.

(3) Das Fehlen einer **menschenrechts-sensiblen Methodik** für Audits, Zertifizierungen und Akkreditierungen. So mangelt es oft an Transparenz, der Einbeziehung von Interessengruppen und der Berücksichtigung nicht nur von Prozess- sondern auch von Wirkungskriterien.

(4) Fehlendes oder unzureichendes **Integritätsmanagement**, weitgehend aufgrund mangelnder Regulierung und Aufsicht, was die Korruptionsanfälligkeit erhöht und die Objektivität von Audits, Zertifikaten und Zertifizierungsstellen beeinträchtigt.

(5) Schließlich öffnen **fehlende Governance (Kontrolle), Deregulierung und der fehlende Zugang zu Rechtsmitteln** Lücken bei der Erfüllung der staatlichen Schutzpflichten.

In der folgenden Tabelle sind einige Ergebnisse der Untersuchungen detailliert aufgeführt.

ERGEBNISSE DER FALLSTUDIEN	Fall 1: Sozialaudit	Fall 2: Technisches Audit	Fall 3: Produkt- Sicherheit	Fall 4: Na- chhaltig- keits-Zertif- ikat
MENSCHENRECHTLICHE SORGFALT				
HRDD-Politik und -Prozess implementiert	Nein	Nein	Nein	Nein
HRDD-Politik und -Prozess als Akkreditierungsvoraussetzung	Nein	Nein	Nein	Nein
Fachliche Qualifikation von Auditor*innen und Zertifizierern auch in Menschenrechtsfragen	n/a	n/a	n/a	n/a
Beschwerdemechanismen im Einklang mit UNGP und Whistleblower-Schutz	Nein	Nein	Nein	Nein
QUALITÄTSSICHERUNG				
Staatliche oder staatlich autorisierte Akkreditierung und Aufsichtssystem	Nein	teilweise	teilweise	Nein
Standard-Setzung mit Transparenz, Stakeholder- und öffentlicher Beteiligung	Nein	teilweise	teilweise	Nein
METHODISCHE FRAGEN				
Transparenz über Prüfungsumfang und angewandte Methoden	Ja	Nein	Nein	Nein
Menschenrechtssensible Methodik	Nein	Nein	Nein	n/a
Audit umfasst Prozess- und Wirkungskriterien	n/a	n/a	Nein	ungeeignet
Aktive Beteiligung von Gewerkschaften, Zivilgesellschaft und Betroffenen	Nein	n/a	n/a	Nein
INTEGRITÄTSMANAGEMENT				
Auswahl, Beauftragung, Beaufsichtigung oder Bezahlung nicht durch interessierte Partei	Nein	Nein	Nein	Nein
Keine parallelen Aufträge	n/a	Nein	Nein	Nein
Kündigungsschutz und Rotationsregeln	N/a	n/a	Nein	Nein
GOVERNANCE UND RECHTSSCHUTZ				
Staat spielt aktive Rolle (Standardsetzung, Akkreditierung, Regulierung, Aufsicht, Sanktionen, Unterstützung)	Nein	minimal	Ja	Nein
Robustes Haftungssystem mit notwendigen Verfahrensgarantien	Nein	Nein	Nein	Nein
Transparenz bei Auditberichten und Korrekturplänen durch öffentliche Register oder Offenlegung	Nein	Nein	Nein	Nein

Die folgenden Vorschläge sind das Ergebnis einer sektorübergreifenden Analyse, die darauf abzielt, bereits bestehende Lösungen (z.B. aus den Bereichen Finanz-, Produktsicherheits- und Umweltprüfungen) auf sämtliche menschenrechtsrelevante Audits und Zertifizierungen zu übertragen:

MENSCHENRECHTLICHE SORGFALTSPFLICHT

Die Kernbotschaft der UNGPs an Audit- und Zertifizierungsunternehmen lautet: Jedes Audit- und Zertifizierungsunternehmen ist aufgefordert, eine Menschenrechtspolitik und einen effektiven menschenrechtlichen Due-Diligence-Managementprozess zu etablieren. Daher sollte eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht für Audit- und Zertifizierungsstellen wie auch für andere Wirtschaftsunternehmen, insbesondere auch für Compliance-Initiativen, obligatorisch werden und Voraussetzung für Akkreditierungen sein.

Auditor*innen, Zertifizierer und Akkreditierungsstellen sollten in Menschenrechtsmethoden geschult werden. Dazu gehören etwa ein Fokus auf Inhaber*innen von Rechten, die Einbeziehung von Interessengruppen, und die Beurteilung von Verletzungen statt Schäden, insbesondere nach Irreparabilität. Zertifizierungsstellen sollten außerdem Beschwerdemechanismen vorsehen, die den Standards von Prinzip 31 der UNGPs entsprechen, insbesondere zugänglich, transparent und Rechte-basiert sind, und sie sollten Whistleblower*innen schützen.

QUALITÄTSSICHERUNG

Die Integrität und Zuverlässigkeit von Audits und Zertifizierungen sollte durch staatliche oder staatlich autorisierte Akkreditierung und Aufsicht mit einem gesetzlich festgelegten Mandat, Befugnissen und Verfahren gewährleistet werden. Zu den Akkreditierungskriterien sollten menschenrechtliche Sorgfaltsstandards gemäß den UN-Leitprinzipien und methodische Standards gehören.

Die Prozesse zur Standardsetzung müssen legitim und glaubwürdig sein, sie sollten Interessengruppen einbeziehen, transparent sein und die Öffentlichkeit beteiligen. Insbesondere Gewerkschaften sollten hier eine zentrale Rolle spielen. Akkreditierungen und Standards sollten international einheitlich oder gegenseitig anerkannt werden.

METHODISCHE FRAGEN

Die Berichterstattung über Prüfungen, angewandte Methoden und Prüfungsergebnisse muss transparent sein, um Rückschlüsse auf die Interpretation und Zuverlässigkeit der Ergebnisse zu erlauben und eine öffentliche Kontrolle zu ermöglichen. Beispielsweise kann eine Prüfung kaum sexuelle Belästigung, illegale Gehaltsabzüge oder die Unterdrückung von Arbeitnehmerorganisationen aufdecken, wenn sie nur mit angekündigten Besuchen arbeitet oder sich auf die Rohdaten des Kunden stützt oder Arbeitnehmer*innenbefragungen direkt am Arbeitsplatz durchführt.

Checklisten-Ansätze sind unzureichend. Die Methoden müssen an die fallspezifischen Risiken angepasst werden und nicht nur prozess- sondern auch wirkungsbezogene Elemente enthalten. Das bedeutet auch: Die Prüfer*innen brauchen ein adäquates Entlohnungssystem, das es ihnen erlaubt, mit der erforderlichen Gründlichkeit vorzugehen.

Gegebenenfalls sollten Gewerkschafts- und Arbeitnehmervertreter*innen aktiv in die Überprüfung, die Ausarbeitung von Abhilfemaßnahmen und die Wirkungsüberprüfung einbezogen werden: Sie sind ständig vor Ort und haben Zugang zu informellen Informationsquellen, zu denen eine externe Prüferin kaum Zugang hätte. Dies kann auch für Organisationen der Zivilgesellschaft und für (potenziell) betroffene Personen gelten. All diese Akteure müssen zudem vor jeder Form von Vergeltungsmaßnahmen besonders geschützt werden.

INTEGRITÄTSMANAGEMENT

Integritätsmanagement bezieht sich auf: Interessenkonflikte, Korruptionsbekämpfung und Vermeidung von Gefälligkeitsbescheinigungen.

Wenn die Kund*innen die Prüffirmen beauftragen, beaufsichtigen und bezahlen, sind diese einem strukturellen Risiko für Interessenkonflikte ausgesetzt, dies kann zu einer geringeren Kontrolldichte führen. Alternativen dazu wären Verträge, die vom Staat oder durch einen unabhängigen Fond vermittelt werden.

Mindestens aber sollten Kündigungsschutz und Rotationsregeln die Unabhängigkeit von Auditor*innen und Zertifizierern absichern.

Das Verbot der parallelen Beauftragung (Erbringung von Nicht-Audit-Dienstleistungen) von Prüfunternehmen und ihren Mitarbeiter*innen oder Agent*innen sollte als bewährte Standardpraxis verallgemeinert werden.

GOVERNANCE UND ZUGANG ZU RECHT

Die Deregulierung staatlicher Zuständigkeiten und die Ersetzung durch private Dienstleistungen im Bereich der Unternehmensverantwortung haben die Fähigkeit des Staates verringert, auf schwerwiegende Menschenrechtsrisiken zu reagieren. Der Staat hat jedoch die Pflicht, die Menschenrechte vor Eingriffen Dritter zu schützen. Wenn er Verträge abschließt oder Gesetze erlässt, um die Erbringung von Dienstleistungen zu privatisieren, muss er eine wirksame Aufsicht ausüben (UNGP Nr. 5). Um seiner Verantwortung gerecht zu werden, kann der Staat einen intelligenten Maßnahmenmix einsetzen: Er kann die Rolle des Normensetzers, der Akkreditierungsstelle, des Regulierers für Qualitäts- und Integritätssicherungssysteme, des Aufsichtsorgans mit der Befugnis zur Verhängung von Sanktionen sowie des Unterstützers übernehmen, der den

Zertifizierern Anleitung, Anreize und praktische Hilfe bei der Umsetzung bietet.

Haftung und Zugang zu Rechtsbehelfen sind notwendige Elemente eines robusten Aufsichtssystems. Auf diese Weise können die (potenziell) Betroffenen und die organisierte Zivilgesellschaft sowie die Gewerkschaften eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung einer wirksamen Aufsicht über Auditor*innen und Zertifizierungsstellen spielen. Dafür bedarf es auch prozessrechtlicher Elemente, etwa menschenrechtskompatible Klagebefugnis-Regeln, einschließlich Vertretungs- und Gruppenklagen; Regeln zur Erleichterung der Beweislast, z.B. öffentlichen Zugang zu Information und Rechte auf Offenlegung, sowie widerlegbare Beweisvermutungen; schließlich finanzielle Unterstützung von Kläger*innen, wo dies erforderlich ist. Standortspezifische Auditberichte, Korrektur-Pläne sowie Umfang und Methoden sollten der Öffentlichkeit oder relevanten Interessengruppen offengelegt werden.

Gesetzgebungsvorschläge für eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht auf nationaler und auf EU-Ebene sollten auch für Auditierungs- und Zertifizierungsstellen gelten. Das muss unabhängig von ihrer Rechtsform gelten, solange sie wirtschaftlich tätig sind. Sie sollten verpflichtet werden, menschenrechtliche Sorgfaltsprozesse einzurichten und umzusetzen, die auch ihre Tochtergesellschaften und Unterauftragnehmer umfassen. Und sie sollten in Fällen haftbar sein, in denen sie vorsätzlich oder fahrlässig negative Auswirkungen auf die Menschenrechte verursachen oder dazu beitragen. Für kleinere Akteur*innen mag dies jedenfalls dann gelten, wenn sie in Hochrisikosektoren arbeiten.

Ein gutes Praxisbeispiel für eine nichtstaatliche Initiative ist der Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh (Bangladesh Accord), ein verbindliches Branchenabkommen, das einen unabhängigen Beschwerdemechanismus und die Möglichkeit eines Schiedsverfahrens, aber auch den

Zugang zu Auditberichten und klare Haftungsregeln beinhaltet.

Soweit es um branchenspezifische Fragen der Qualitäts- und Integritätssicherung in der Audit- und Zertifizierungsbranche geht, können Gesetzgeber und Regulierungsbehörden sich an Modellen orientieren, die auf nationaler und internationaler Ebene in den Bereichen Wirtschaftsprüfung, Umweltschutz oder Produktsicherheit schon entwickelt wurden.

Schlussfolgerung

Staaten haben die Pflicht, Menschenrechte zu schützen. Wenn die Kontrolle der Einhaltung von Menschenrechten an private Zertifizierungsstellen ausgelagert wird, muss der Staat zumindest sicherstellen, dass die private Zertifizierung ihren Zweck effektiv erfüllt. Dies bedeutet, dass der Staat eine wirksame Kontrolle und Haftung von Auditor*innen und Zertifizierern sicherstellen muss.

Die Diskussion über Audits und Zertifizierung in menschenrechtsrelevanten Bereichen sollte Hand in Hand mit der Ausarbeitung von mHRDD-Gesetzen gehen. Wenn ein Gesetz nicht dafür sorgt, dass

seine Einhaltung praktisch überwacht werden kann, wird es wenig zur Erhöhung der Rechtssicherheit beitragen. Ein unregelmäßiger Audit- und Zertifizierungsmarkt für mHRDD könnte dazu führen, dass unterschiedlichste, partielle Audits zunehmen und ein Wettbewerb ohne Spielregeln einen Unterbietungswettlauf in Gang setzt, wie man es im Bereich der Sozialaudits bereits beobachten kann. Die Haftung mittels einer verbindlichen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht ist ein zentrales Element, das die Rechenschaft von Auditor*innen und Zertifizierungsstellen erhöht und als Mittel der Prävention auch eine Verbesserung der Qualität und Integrität der Zertifizierung auslösen kann.

Der schon jetzt scharfe Wettbewerb auf dem Auditierungs- und Zertifizierungsmarkt dürfte noch härter werden, wenn die menschenrechtliche Sorgfalt zur rechtsverbindlichen Pflicht wird. Hier haben Staaten die dringende Pflicht, dafür zu sorgen, dass Menschenrechtszertifizierungen zuverlässig sind. Sie müssen sicherstellen, dass Auditor*innen und Zertifizierer in menschenrechtlichen Fragen „fit“ gemacht werden.

IMPRESSUM

DIESES FORDERUNGSPAPIER IST DIE VORSCHAU AUF EINE STUDIE DES ECCHR, BROT FÜR DIE WELT UND MISEREOR, DIE VORAUSSICHTLICH JANUAR 2021 ERSCHEINEN WIRD.

HERAUSGEBER:

European Center for Constitutional
and Human Rights
Zossener Straße 55–58
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
REDAKTION: ARITE KELLER

SEPTEMBER 2020