

Positionspapier des CorA-Netzwerks:

## **Siegel, Standard-Systeme und gesetzliche Regelungen zur Durchsetzung von Arbeits- und Menschenrechten**

---

Stand: September 2015

### **Einleitung**

Das CorA-Netzwerk setzt sich für verbindliche Instrumente ein, mit denen Unternehmen verpflichtet werden, die Menschenrechte sowie international anerkannte soziale und ökologische Normen und Standards auch in ihrer Wertschöpfungskette einzuhalten. In der aktuellen gesellschaftlichen und politischen Debatte wird zunehmend über die Einführung von staatlichen Produktsiegeln – wie zum Beispiel vorgeschlagen für den Textilbereich - sowie über die Bedeutung von anderen Standardsystemen im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinie und der vom BMZ betreuten Website „Siegelklarheit“ diskutiert. Das vorliegende Papier des CorA-Netzwerkes beschreibt Anforderungen an wirksame Sozialsiegel und andere Standard-Systeme zur Durchsetzung von Arbeits- und Menschenrechten und geht anschließend auf die Bedeutung gesetzlicher Regelungen ein.

---

### **Anforderungen an Siegel- und Standardsysteme**

Die Bewertung von Nachweisen über die Einhaltung von Sozialstandards lässt sich in drei große Bereiche einteilen, in denen es qualitative Anforderungen an Methodik und Prozesse gibt und nach denen sich die folgenden Abschnitte gliedern:

- A. Kriterien für die Erstellung eines Standard-Systems**
- B. Umsetzung und Überprüfung der Standards**
- C. Kommunikation der Standardumsetzung**

## A. Kriterien für die Erstellung eines Standard-Systems

- (1) Bei der Erstellung des Standard-Systems ist es entscheidend, dass eine **zutreffende Analyse der sozialen Problemlagen** vorliegt, welche mit Hilfe des Standards zumindest teilweise gelöst werden sollen. Nur wenn die Ursachen der Probleme richtig benannt sind, können die geplanten Interventionen tatsächlich zur Problemlösung beitragen und die Kriterien des Standards so gebildet werden, dass sie Auskunft über Fortschritte in diesem Feld zulassen. Das ist die Grundlage für zielgerechte positive Wirkungen, über die ein gültiger Nachweis erwartet werden kann.
- (2) Da den Betroffenen im Bereich der Sozialstandards die umfassendste Expertise über ihre Probleme und mögliche Lösungen zusteht, dürfen Standard-Systeme nicht ohne weitreichende **Einbeziehung der Betroffenen** bzw. ihrer frei gewählten Interessenvertreter/innen wie Gewerkschaften oder (wenn die direkte Vertretung nicht möglich ist) von Gruppen aus der Zivilgesellschaft, die ihre Interessen stellvertretend wahrnehmen, entwickelt werden.
- (3) Die Sozialstandard-Systeme sollten auf **bestehenden internationalen Normen** wie denen der ILO (Internationale Arbeitsorganisation) und der Vereinten Nationen (UN) beruhen. Bestehende Standards wie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte oder der Kodex der Joint Initiative on Corporate Accountability and Workers' Rights sollten als Grundlage für die Entwicklung von Sozialstandards herangezogen werden.
- (4) Die Entwicklung der Standards sollte durch angemessene Verfahren legitimiert werden, indem eine sog. „**Multistakeholder-Initiative**“ geschaffen wird, in der alle beteiligten Kreise wie zum Beispiel Arbeitnehmer/innen und Gewerkschaften, Unternehmen, Regierung und Zivilgesellschaft sich auf das entsprechende Normen- und Kriterien-System einigen. ISEAL und ISO 65 geben einen glaubwürdigen Rahmen zur Standardentwicklung und für Zertifizierungen.
- (5) Im Sinne der **Überprüfung der Wirksamkeit** von Standard-Systemen muss eine unabhängige Evaluation unter Heranziehung von Fachleuten stattfinden, die ggf. zu entsprechenden Veränderungen und Verbesserungen des Systems und seiner Anwendung führen kann.
- (6) Im Sinne von **Transparenz und möglicher Kontrolle durch die interessierte Öffentlichkeit** sind alle Informationen über die Governance-Struktur eines Standardsystems, die beteiligten Organisationen und Personen, die definierten Kriterien und ihre Anwendung, die gewählten Überprüfungs-Verfahren sowie insbesondere die Ergebnisse der Betriebsprüfungen (Audits) transparent und leicht zugänglich zu machen.

## B. Umsetzung und Überprüfung der Standards

### Vorbemerkung

Die Umsetzung und Überprüfung der Einhaltung von Sozialstandards unterscheidet sich maßgeblich von der entsprechenden Praxis hinsichtlich Umweltstandards. Ein Standard beispielsweise zur Gewährleistung der Vereinigungsfreiheit und Durchsetzung von Gewerkschaftsrechten setzt bei der Überprüfung die Beteiligung der Betroffenen – d. h. der Arbeitnehmer/innen – als wesentliches Element voraus.

### Umsetzung

- (1) Zur Umsetzung von Sozialstandards verwenden Unternehmen immer noch überwiegend so genannte **Audits**. Sie sind jedoch nur bedingt wirksam und gewährleisten erfahrungsgemäß nicht die Einhaltung der Standards (s.u.). Zentral im Bereich der Sozialstandards ist eine schrittweise Verbesserung, welche allein durch Kontrollen ohne **vereinbartes Verbesserungsprogramm** nicht erzielt werden kann. Weitere Maßnahmen wie Schulungen von Manager/innen und Arbeitnehmer/innen in Zulieferbetrieben sind daher zwingend notwendig.
- (2) Bei der Durchsetzung von Sozialstandards ist die **Beteiligung der Betroffenen** ein wesentlicher Bestandteil. Sämtliche Entscheidungen zu Implementierungsprozessen müssen unter Beteiligung von Arbeitnehmer/innen oder ihrer Interessenvertreter/innen getroffen werden. Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen für Arbeitnehmer/innen sind zentral und sollten im Rahmen des Standardsystems, in der Regel von den Muttergesellschaften und Einkäufern, mitfinanziert werden.
- (3) Unfaire Einkaufspraktiken gegenüber Lieferanten wie niedrige Preise, kurze Lieferzeiten und rückwirkende Vertragsänderungen konterkarieren den Anspruch auf Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Einkäufer sollten daher ihr **Geschäftsmodell ändern** und solchen Lieferanten finanzielle und nicht finanzielle Anreize bieten (z. B. langfristige Kooperationsverträge), die auf die Einhaltung von Arbeits- und Menschenrechten achten. Unternehmen sollten ihr Einkaufspersonal qualifizieren und motivieren, Zulieferer auszuwählen, die auf die Einhaltung von Arbeits- und Menschenrechten achten.

### Überprüfung

#### Gegenwärtige Praxis

Auch die Überprüfung der Einhaltung von Menschenrechten und Sozialstandards erfolgt gegenwärtig überwiegend durch **Audits** der Betriebe anhand der Prüfung von Dokumenten, durch Fabrikbegehung und teilweise auch Zeugenschaft betroffener Arbeitnehmer/innen. Die Möglichkeiten von Audits, Verletzungen festzustellen, sind jedoch begrenzt.

## Kritik

- (1) Objektive Daten sind nur für Teilbereiche (wie etwa das Vorhandensein von Sicherheits-einrichtungen zum Feuerschutz, Notausgänge u. Ä.) verfügbar und werden nicht immer korrekt geprüft.
- (2) Die Überprüfung anhand von Dokumenten ist nicht immer verlässlich, da diese leicht manipuliert werden können.
- (3) Die Überprüfung anhand von Interviews der Arbeitnehmer/innen ist nicht immer aussagekräftig, da diese (bei Interviews am Arbeitsplatz) unter Druck stehen und beeinflusst werden können.
- (4) Audits sind Momentaufnahmen, die kein aussagekräftiges Bild der Gesamtsituation erzeugen können.
- (5) Die meisten Audits beziehen nicht die Einkaufspraktiken der Einkaufsunternehmen und Muttergesellschaften gegenüber Lieferanten und das Lieferantenmanagement der Einkäufer mit ein, sondern konzentrieren sich allein auf den Lieferanten im Produktionsland. Daher bilden sie die Übernahme sozialer Unternehmensverantwortung der Einkaufsunternehmen und Muttergesellschaften nur unzureichend ab.

## Anforderungen an wirksame Audits

Da Audits in der gängigen Praxis zahlreicher Standard- und Zertifizierungssysteme eine zentrale Methode darstellen, um die soziale Situation in der Lieferkette zu beurteilen, sind folgend einige zentrale Aspekte zur **Qualität von Audits** aufgelistet:

- Unabhängigkeit und Professionalität der Prüfer/innen
- Vermeidung von zu engen Verknüpfungen zwischen Prüfer/innen und Geprüften (Rotationssysteme, wechselnde Prüfer/innen / Prüforganisationen)
- Trennung von Standardsetzung, Audit und Zertifizierung (+ Verifizierung)
- Erfassung der gesamten Lieferkette und Berücksichtigung von strukturellen Bedingungen der Einkaufsbeziehung (Lieferantenmanagement, Lieferzeiten, Einkaufspraktiken, Managementsysteme etc.)
- Einbindung von Audits in Umfeldanalysen, d. h. die Einbindung regionaler Expert/innen, Zivilgesellschaft, Gewerkschaften in die Audits
- Interviews mit Arbeitnehmer/innen und ihren Gewerkschaften außerhalb des Betriebsgeländes und mit externen Expert/innen
- Häufigkeit und Vorhersehbarkeit von Überprüfungen (angemeldete und unangemeldete Audits finden statt)
- Transparenter Umgang mit Überprüfungsergebnissen
- Verfügbarkeit von Beschwerdeverfahren über Durchführung von Audits
- Integration der durch ein unabhängiges Beschwerdeverfahren ermittelten Missstände in die Überprüfungen
- Korrektur- und Verbesserungsmaßnahmen sowie deren Kontrolle

## **C. Kommunikation der Standardumsetzung**

### Zertifikate und Produktsiegel

Die Kommunikation der Standardumsetzung gegenüber privaten und öffentlichen Konsument/innen, Geschäftspartnern und Investoren geschieht üblicherweise in der Form von Unternehmenszertifikaten und Produktsiegeln. Zertifikate zielen insbesondere auf den B2B-Bereich, d. h. die Beziehung zwischen Geschäftspartnern, ab; Produktsiegel gelten vor allem als Orientierungshilfe für private Endverbraucher/innen. Mittlerweile nimmt die Nachhaltigkeitskennzeichnung auf Produkten enorm zu, da neben Standard-Systemen zahlreiche Unternehmen eigene Marken und Qualitätszeichen schaffen. Dem Verbraucher, öffentlichen Vergabestellen, Geschäftspartnern und Investoren stehen oftmals nicht ausreichend qualitative Informationen über die Kennzeichnungen zur Verfügung. Weiterhin ist die Beurteilung nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen komplex und für Konsument/innen herausfordernd. Da viele Kennzeichnungen oftmals nur geschicktes Marketing darstellen sind Verbraucher/innen zunehmend überfordert, getäuscht und verwirrt.

Zudem kann zwar die Fokussierung auf einzelne Produkte eines Unternehmens bezüglich der Umsetzung sozialer Standards im Einzelfall hilfreich sein, ist aber insgesamt nicht ausreichend. Produktsiegel vermitteln den Eindruck, dass entsprechende Standards bei einzelnen Produkten eingehalten werden und bilden damit die prozesshafte Annäherung an die Einhaltung von Menschenrechten und Sozialstandards in Produktionsländern nicht hinreichend ab. Die Gefahr des so genannten Greenwashing ist groß, da sich kaum ein Mutter- oder Einkaufsunternehmen in der Lage sieht bzw. dazu bereit ist, sich zur Einhaltung der Arbeits- und Menschenrechte bei der Herstellung seiner Produkte auch entlang der Lieferkette zu verpflichten, geschweige denn, dies zu garantieren. Um jedoch den gegenläufigen Bedürfnissen nach Produktkennzeichnung von Seiten der Konsument/innen und der Prozesshaftigkeit der Umsetzung sozialer Standards gerecht zu werden, gibt es bei einigen Multi-Stakeholder-Initiativen (MSIs) Modelle, wonach bei erfolgreichen Verbesserungsprozessen alle Produkte eines Unternehmens eine Nachhaltigkeitskennzeichnung erhalten können (z. B. bei der Fear Wear Foundation).

Um Belastungen für Produzent/innen mit Mehrfach-Zertifizierungen für unterschiedliche Produktsiegel zu vermeiden, sind eine gegenseitige Anerkennung verschiedener Standardsysteme und ein Benchmark zentral.

### Anforderungen an ein glaubwürdiges und wirksames Zertifikat oder Siegel

- Eindeutigkeit in der inhaltlichen Botschaft: Auf welche Inhalte bezieht sich das Siegel? Umfasst es die ganze Lieferkette (Anbau, Verarbeitung) oder nur Teile davon, zum Beispiel nur direkte Zulieferer?
- Transparenz und Überprüfbarkeit der Einhaltung von Qualitätskriterien für Standardsetzung und unabhängige Überprüfung (s. o.)
- Trainings-, Verbesserungs- und Qualifizierungsmaßnahmen als Teil des Standardsystems
- Wiedererkennungswert / Unverwechselbarkeit
- Copy testing und Evaluation (Wahrnehmung durch die Verbraucher/innen prüfen – welche Erwartungen werden geweckt, welche Missverständnisse treten auf?)

## **Ausblick: Verbindliche Regeln**

Bisher besteht aufgrund der vielfältigen sozialen und ökologischen Aspekte in langen und komplexen Lieferketten kein Siegel, das die gesamte Lieferkette abdecken würde. Auch zukünftig ist dies nur eingeschränkt zu erwarten. Siegel und Zertifikate sind daher kein geeignetes Mittel, Arbeits- und Menschenrechte global durchzusetzen. Die Einhaltung von Menschenrechten darf nicht dem Markt überlassen werden, sie ist grundlegende staatliche Verpflichtung. Die begrenzte Wirksamkeit privater Standard-Systeme erfordert über private Standardlösungen und Siegel hinaus eine staatliche Regulierung, die gewährleistet, dass bei allen auf dem deutschen und europäischen Markt angebotenen Produkten soziale und ökologische Mindeststandards bei der Produktion eingehalten wurden. Ohne solche verbindlichen Vorgaben läuft die Diskussion über Qualitätsanforderungen an Audits und Nachhaltigkeitskennzeichnungen Gefahr, weiterhin die „Privatisierung der Verantwortung“ zu unterstützen. Informationen (u. a. Nachhaltigkeits-Produktsiegel) als Instrument für nachhaltigen Konsum greifen prinzipiell zu kurz, da schließlich von dem marktwirtschaftlichen Angebot-Nachfrage-Spiel zu wenige Impulse für einen nachhaltigen Konsum ausgehen.

Gesetzlicher Regelungsbedarf zur Einhaltung von Menschen- und Arbeitsrechten entlang der Lieferkette besteht vor allem in folgenden Bereichen:

- Verbesserte zivilrechtliche Haftung durch gesetzlich verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen entlang der Lieferkette einschließlich deren Zulieferbetriebe;
- Gesetzlich verbindliche Offenlegungspflichten für Unternehmen zu den wesentlichen sozialen und ökologischen Risiken ihrer Geschäftstätigkeit und den angewendeten Verfahren zur Einhaltung der gebotenen Sorgfalt unter Einbezug der Lieferkette (u. a. im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinie zur Offenlegung nichtfinanzieller Informationen);
- Menschenrechtsschutz in staatlichen Geschäftsbeziehungen, vor allem durch verbindliche Standards im Rahmen der öffentlichen Beschaffung;
- Stärkung von unabhängigen Labels ggf. durch Zulassungsverfahren für Kennzeichnungen bzw. staatlich überprüfte Siegel;
- Zulassungs- und Haftungsregeln für Auditoren privater Standard-Systeme.