



## **ABSCHLIESSENDE ERKLÄRUNG**

### **der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie**

#### **anlässlich einer von**

- European Center for Constitutional and Human Rights e.V. (im Folgenden bezeichnet als „ECCHR“), Berlin,
- Garment Workers Unity Forum, Dhaka/Bangladesch,
- Comrade Rubel Memorial Center,
- medico international e.V., Frankfurt am Main,
- FEMNET e.V., Bonn sowie
- Frau Raima Jahan, Herrn Mahmudul Hasan Hridoy, Frau Rikta Khatun Joshna, Frau Morjina Begum und Frau Jesmin Akhter (im Folgenden gemeinsam bezeichnet als „bangladeschische Beschwerdeführer“)

(im Folgenden gemeinsam bezeichnet als „die Beschwerdeführer“)

#### **eingereichten Beschwerde gegen**

- TÜV Rheinland AG, Köln (im Folgenden bezeichnet als „TÜV Rheinland“) sowie
- TÜV Rheinland India Pvt. Ltd, Bangalore/Indien (im Folgenden bezeichnet als „TÜV India“)

(im Folgenden gemeinsam bezeichnet als „die Beschwerdegegner“)

Die Beschwerdeführer und die Beschwerdegegner werden im Folgenden gemeinsam als „die Beteiligten“ bezeichnet.

## **Inhaltsverzeichnis**

A. ZUSAMMENFASSUNG .....	3
B. ABLAUF DES VERFAHRENS .....	4
I. Beschwerdegegenstand nach dem Vortrag der Beschwerdeführer .....	4
II. Vorbringen der Beschwerdegegner.....	6
III. Erste Evaluierung.....	7
1. Zur eingehenderen Prüfung angenommene Punkte .....	7
2. Nicht zur eingehenderen Prüfung angenommene Aspekte.....	8
3. Annahme des Vermittlungsangebotes durch die Beteiligten .....	9
IV. Ablauf des Mediationsverfahren .....	9
C. EINSCHÄTZUNG DER NKS.....	11
I. Gründe, aus denen das Verfahren nicht zu einer Einigung geführt hat .....	11
II. Empfehlungen.....	12
D. BEENDIGUNG DES VERFAHRENS UND NACHFOLGEMASSNAHMEN .....	15

## A. ZUSAMMENFASSUNG

- 1 Die Beschwerdeführer haben am 2. Mai 2016 bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (im Folgenden bezeichnet als „NKS“) eine Beschwerde eingelegt.
- 2 Diese Beschwerde bezieht sich auf ein Sozialaudit, das TÜV India im Juni 2012 in einer Textilfabrik, die damals im Fabrikgebäude von Rana Plaza in Dhaka/Bangladesch produzierte, durchgeführt hat. Aus Sicht der Beschwerdeführer entspricht die Durchführung dieses Sozialaudits nicht den Maßstäben der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Insofern sehen sie nicht lediglich eine Verantwortung von TÜV India, sondern auch des TÜV Rheinland. Die Beschwerdegegner treten dieser Auffassung entgegen.
- 3 Die NKS hat die Beschwerde nach einer ersten Evaluierung teilweise zur eingehenderen Prüfung angenommen und den Beteiligten insofern die Durchführung eines Mediationsverfahrens angeboten. Dabei hat die NKS betont, dass mit der Annahme zur eingehenderen Prüfung keinerlei Aussage dergestalt verbunden ist, dass die Beschwerdegegner bei der Durchführung des Sozialaudits gegen die OECD-Leitsätze verstoßen haben. Indessen hat die NKS anerkannt, dass die aufgeworfenen Fragen die Umsetzung der OECD-Leitsätze betreffen und erklärt, dass ihr hiervon ausgehend eine eingehendere Prüfung gerechtfertigt erscheint.
- 4 Die Beteiligten haben im Rahmen der Mediation trotz engagierter, umfassender und zeitintensiver Bemühungen keine Einigung über die aufgeworfenen Fragen erzielt. Aus diesem Grunde gibt die NKS vorliegend eine eigene (so genannte „einseitige“) Abschließende Erklärung ab.
- 5 Hierin erläutert die NKS den Gegenstand sowie den Ablauf des Verfahrens. Darüber hinaus legt sie nach Maßgabe der verfahrenstechnischen Anleitungen der OECD die aus Sicht der NKS entscheidenden Gründe dar, aus denen das Verfahren zu keiner Einigung zwischen den Beteiligten geführt hat. Sie verbindet dies mit einigen Empfehlungen an die Beteiligten dazu, wie sie die aufgeworfenen Fragen selbständig weiterverfolgen können. Schließlich regt die NKS an, dass ihr die Beteiligten ein Jahr nach Erhalt dieser Erklärung jeweils einen Bericht über die Schritte, die sie auf Grundlage der von der NKS ausgesprochenen Empfehlungen unternommen haben, zukommen lassen und hierin erläutern, zu welchen Ergebnissen sie gelangt sind.

## **B. ABLAUF DES VERFAHRENS**

- 6 Mit Schreiben vom 2. Mai 2016, eingegangen im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie mit Email vom gleichen Datum, reichten die Beschwerdeführer bei der NKS eine Beschwerde ein, in der sie vortragen, der Beschwerdegegner habe gegen die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (im Folgenden bezeichnet als „OECD-Leitsätze“) verstoßen.
- 7 Die OECD-Leitsätze als Teil der OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen stellen Empfehlungen für verantwortungsbewusstes Verhalten international tätiger Unternehmen dar. Die Regierungen der OECD-Mitgliedstaaten sowie anderer teilnehmender Länder haben sich verpflichtet, über die jeweiligen Nationalen Kontaktstellen die Anwendung der OECD-Leitsätze zu fördern sowie Beschwerden über etwaige Verstöße gegen die OECD-Leitsätze durch multinationale Unternehmen, die in einem Teilnehmerstaat ansässig oder von dort aus tätig sind, zu prüfen.
- 8 Nimmt die NKS eine solche Beschwerde an, so erörtert sie die zu den Leitsätzen aufgeworfenen Fragen mit den am Verfahren Beteiligten und bietet ihnen ihre Vermittlungsdienste an, um sie bei der Findung einvernehmlicher Lösungen zu unterstützen.

### **I. Beschwerdegegenstand nach dem Vortrag der Beschwerdeführer**

- 9 Die Beschwerdeführer legten in ihrem in Rdnr. 6 genannten Schreiben den Beschwerdegegenstand umfassend dar und ergänzten ihre hierin gemachten Ausführungen im Laufe des Verfahrens durch zahlreiche schriftliche und mündliche Stellungnahmen. Für die Zwecke der vorliegenden Abschließenden Erklärung lässt sich ihr Vorbringen aus Sicht der NKS wie folgt zusammenfassen:
- 10 Den Ausgangspunkt der Beschwerde bildete ein Sozialaudit, das TÜV India im Juni 2012 bei Phantom Apparel Ltd. (im Folgenden bezeichnet als „Phantom“) in Dhaka, Bangladesch, durchgeführt hat. Die Beschwerdeführer rügten, TÜV India habe im Zuge der Erstellung dieses Sozialaudits im Wesentlichen aus folgenden Gründen gegen Empfehlungen der OECD-Leitsätze verstoßen:
  - TÜV India habe nicht sorgfältig geprüft, ob es bei Phantom zu Menschenrechtsverletzungen wie Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Diskriminierung von Frauen sowie zur Verletzung von Gewerkschaftsrechten gekommen sei.

- Darüber hinaus habe es sich bei Phantom um eine jener Textilfabriken gehandelt, die im Rana Plaza Fabrikgebäude produziert hätten, als dieses am 24. April 2013 zusammenstürzte. Bei diesem Unglück seien mindestens 1.138 Menschen gestorben und weitere 2.500 Menschen verletzt worden. TÜV India habe es bei der Erstellung seines Sozialaudits unterlassen, auf Risiken bei der Gebäudesicherheit hinzuweisen. Zudem habe TÜV India die Reichweite bestehender rechtlicher Genehmigungen hinsichtlich des Gebäudes nicht hinreichend berücksichtigt.
- 11 Die Beschwerdeführer erklärten, sie richteten ihre Beschwerde aufgrund folgender Umstände zugleich gegen TÜV Rheinland: Bei TÜV India handele es sich um eine hundertprozentige Tochter dieses Unternehmens. TÜV Rheinland habe es unterlassen, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen um sicherzustellen, dass sein Tochterunternehmen bei der Durchführung von Sozialaudits die erforderlichen Standards erfülle. Zudem habe TÜV Rheinland nicht auf Aussagen im Audit-Bericht reagiert, die sich aus Sicht der Beschwerdeführer als offensichtlich unzutreffend darstellten.
  - 12 Die Beschwerdeführer vertraten die Ansicht, dass die von ihnen geltend gemachten Defizite im Audit-Bericht andere Akteure wie etwa Abnehmer oder Fabrikbesitzer davon abgehalten haben könnten, notwendige Maßnahmen zum Schutz von Arbeitnehmerrechten bzw. zur Gewährleistung der Gebäudesicherheit zu treffen.
  - 13 Hiervon ausgehend trugen die Beschwerdeführer vor, die Beschwerdegegner könnten durch ihr Verhalten zu Menschenrechtsverletzungen beigetragen haben. Insofern führten die Beschwerdeführer folgende Bestimmungen der OECD-Leitsätze an:
    - die Empfehlungen des Kapitels II („Allgemeine Grundsätze“) zur Durchführung risikoabhängiger Due-Diligence-Prüfungen (Ziffern II.A.10 bis II.A.12);
    - die in Kapitel IV enthaltenen Empfehlungen zum Schutz der Menschenrechte nach Maßgabe der Ziffern IV.2, IV.3 und IV.5 sowie
    - die in Kapitel V („Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern“) mit Blick auf das Verbot der Kinderarbeit ausgesprochene Empfehlung (Ziffer V.1.c).

## II. Vorbringen der Beschwerdegegner

- 14 Die Beschwerdegegner nahmen der NKS gegenüber mit Schreiben vom 16. Juni 2016 Stellung und ergänzten ihr Vorbringen im Laufe des Verfahrens durch weiteren schriftlichen und mündlichen Vortrag. Ihre Ausführungen lassen sich für die Zwecke der vorliegenden Abschließenden Erklärung nach dem Verständnis der NKS wie folgt zusammenfassen:
- 15 Die Beschwerdegegner brachten ihre große Bestürzung über den Einsturz des Rana Plaza-Gebäudes zum Ausdruck und erklärten ihr Mitgefühl mit den Hinterbliebenen.
- 16 Zugleich erläuterten die Beschwerdegegner, dass eine baustatische Überprüfung nicht Teil des von TÜV India bei Phantom durchgeführten Sozialaudits gewesen sei. Sie erklärten, die im Rahmen einer solchen Auditierung zu überprüfenden Aspekte seien durch von Standardsetzern – im vorliegenden Fall der Business Social Compliance Initiative (BSCI) – gemachte Vorgaben<sup>1</sup> festgelegt. Ein eigenmächtiges Abweichen von diesen Vorgaben sei den Beschwerdegegnern nicht möglich gewesen. Mit Blick auf die von den Beschwerdeführern geforderte Ausweitung der Prüfung auf Aspekte der Gebäudestatik gelte dies umso mehr, als für Sozialaudits qualifizierte Auditoren nicht über die hierfür erforderlichen technischen Fachkenntnisse verfügten.
- 17 Ziel von Sozialaudits sei es vielmehr, die Arbeitsbedingungen und die Einhaltung von sozialen Standards in produzierenden Unternehmen sicher zu stellen, etwaige in dem überprüften Unternehmen vorgefundene Missstände transparent zu machen und Unternehmen entlang der Lieferkette indirekt, nämlich mittels erhöhter Transparenz, dazu zu motivieren, solchen Missständen vorzubeugen und Defizite zu korrigieren. Diesem Maßstab sei die von TÜV India bei Phantom durchgeführte Auditierung gerecht geworden.
- 18 Es liege in der Natur von Sozialaudits, dass diese keine Garantie für die kontinuierliche und lückenlose Einhaltung von Menschenrechten und Sozialstandards erbringen könnten. Abweichendes Verhalten durch Hersteller und Lieferanten könne mittels Sozialaudits nicht verhindert werden. Sozialaudits könnten aber mittels an die beteiligten Unternehmen ergehender Hinweise einen positiven Beitrag zu einer höheren Compliance leisten.
- 19 Hiervon ausgehend forderten die Beschwerdegegner, die Beschwerde zurückzuweisen.

---

<sup>1</sup> In der zum Zeitpunkt der Auftragserteilung gültigen Fassung.

### **III. Erste Evaluierung**

- 20 Die NKS nahm im Zuge einer ersten Evaluierung eine Bewertung des Sachverhalts vor um festzustellen, ob die mit der Beschwerde aufgeworfenen Fragen eine eingehendere Prüfung rechtfertigen. Hierbei kam sie in Abstimmung mit den im Ressortkreis OECD-Leitsätze vertretenen Bundesministerien<sup>2</sup> zu dem Schluss, einige der von den Beschwerdeführern angesprochenen Punkte zur eingehenderen Prüfung anzunehmen (nachfolgend 1.) und andere abzulehnen (nachfolgend 2.).
- 21 Die NKS schloss ihre erste Evaluierung am 26. Juli 2016 ab und übermittelte den Beteiligten am 1. August 2016 ihre Antwort. Sie verband dies mit dem Angebot zur Durchführung eines Mediationsverfahrens, in dessen Rahmen die NKS die angenommenen Fragen mit den Beteiligten erörtern und ihre Vermittlungsdienste zur Verfügung stellen könne, um zu einer gemeinsamen Lösung dieser Fragen beizutragen.

#### **1. Zur eingehenderen Prüfung angenommene Punkte**

- 22 Die Beschwerde wurde von der NKS mit Blick auf die Durchführung des Sozialaudits in folgenden Punkten zur eingehenderen Prüfung angenommen:
- etwaiger Beitrag zu Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Diskriminierung von Frauen durch die Beschwerdegegner (Kapitel II A. Nr. 11, Kapitel IV Nr. 2 sowie Kapitel V Nr. 1 c, d und e der OECD-Leitsätze);
  - etwaiger negativer Effekt auf die Vereinigungsfreiheit, der unmittelbar mit der Geschäftstätigkeit der Beschwerdegegner verbunden ist (Kapitel II A. Nr. 12, Kapitel IV Nr. 3, Kapitel V Nr. 1 a der OECD-Leitsätze);
  - Due Diligence-Prozesse bei den Beschwerdeführern im Hinblick auf Gebäudesicherheit (Kapitel II A. Nr. 10 der OECD-Leitsätze).
- 23 Die NKS stellte klar, dass mit dieser Annahme zur eingehenderen Prüfung keinerlei Aussage dergestalt verbunden ist, dass die Beschwerdegegner bei der Durchführung des Sozialaudits tatsächlich gegen die OECD-Leitsätze verstoßen haben.

---

<sup>2</sup> Bundesministerium der Finanzen, Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; vgl. Fußnote 1 des Verfahrensleitfadens der deutschen NKS URL: [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/leitfaden-zum-beschwerdemanagement.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/leitfaden-zum-beschwerdemanagement.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

- 24 Indessen erkannte die NKS an, dass die aufgeworfenen Fragen die Umsetzung der OECD-Leitsätze betreffen und daher eine eingehendere Prüfung gerechtfertigt erschien. Zur Begründung führte die NKS im Kern Folgendes aus:
- 25 Die Frage, ob es bei Phantom zu Kinderarbeit, Zwangsarbeit oder Diskriminierung von Frauen gekommen sei, sei Gegenstand des Sozialaudits gewesen. Während TÜV India das Vorliegen solcher Missstände im Audit-Bericht nicht explizit festgestellt habe, hätten die Beschwerdeführer sie u. a. mit Blick auf länder- und industriespezifische Risiken bejaht und zugleich die angewandten Prüfmethode als unzureichend kritisiert. Ihr Vortrag biete eine hinreichende Grundlage, um mit den Beteiligten zu erörtern, ob im Hinblick auf die Risiken von Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Diskriminierung bei der Durchführung von Sozialaudits Verbesserungspotenzial bestehe, wobei sich die NKS bewusst sei, dass TÜV India in erster Linie existierende Standards anwende und ein Audit nicht mit einer Garantie gleichzusetzen sei, dass derartige Risiken ausgeschlossen seien.
- 26 Aus ähnlichen Erwägungen heraus sah die NKS zudem die Chance, Prüfstandards und -methoden auch im Hinblick auf die Wahrung der Vereinigungsfreiheit von Arbeiterinnen und Arbeitern in dem auditierten Werk bzw. vergleichbaren Werken mit den Beteiligten zu diskutieren.
- 27 Schließlich erachtete die NKS es für sinnvoll, im Rahmen der Mediation über die Ausgestaltung von Due Diligence Prozessen im Hinblick darauf zu sprechen, inwieweit Sozialaudits Fragen der Gebäudesicherheit umfassen müssten, um Gefahren für Leib und Leben der Arbeiterinnen und Arbeiter zu vermeiden oder zu vermindern.

## **2. Nicht zur eingehenderen Prüfung angenommene Aspekte**

- 28 Hingegen sah die NKS hinsichtlich der Vorwürfe, TÜV India habe zum Einsturz des Fabrikgebäudes von Rana Plaza und den damit in Zusammenhang stehenden Menschenrechtsverletzungen beigetragen, die Voraussetzungen für eine Annahme als nicht erfüllt an. Zur Begründung führte die NKS aus, dass der diesbezügliche Vortrag der Beschwerdeführer nicht hinreichend substantiiert war. Hierbei betonte sie insbesondere folgende Punkte:
- 29 Für die NKS sei nicht erkennbar, dass im Sozialaudit durch eine leichtfertige Aussage zur Gebäudesicherheit der Produktionsstätte ein Beitrag oder eine unmittelbare Verbindung zum Einsturz des Gebäudes vorläge.

- 30 Ferner hätten die Beschwerdeführer nicht dargelegt, dass die Einsturzgefahr im Zeitpunkt des Audits bereits so offenkundig zu Tage getreten sei, dass der Gutachter von TÜV India dies im Rahmen seines bei Phantom durchgeführten Sozialaudits auch ohne Fachkenntnisse in Fragen der Baustatik hätte feststellen und festhalten müssen. Zudem sei nicht dargelegt, dass der Prüfumfang des Sozialaudits Aussagen zur Statik und Gebäudesicherheit des gesamten sechsstöckigen Fabrikgebäudes – von dem der Produktionsbereich von Phantom lediglich einen Teil ausmachte – hätte umfassen sollen.

### **3. Annahme des Vermittlungsangebotes durch die Beteiligten**

- 31 Die Beteiligten nahmen das in Randnummer 21 skizzierte Angebot der NKS zur Durchführung eines Mediationsverfahrens an. Mit der diesbezüglichen Mitteilung der Beschwerdegegner vom 30. September 2016 war das Vorverfahren abgeschlossen.

### **IV. Ablauf des Mediationsverfahrens**

- 32 Im sich anschließenden Mediationsverfahren mussten zur Vorbereitung eines Mediationsgesprächs zunächst eine Reihe von Vorfragen geklärt werden. Da sich ein schriftlicher Austausch hierzu als nicht ausreichend erwies, führten die NKS und Vertreter des Ressortkreises OECD-Leitsätze am 12. Januar 2017 mit den Beteiligten eine Besprechung zu Verfahrensfragen durch. Dem waren bilaterale Gespräche der NKS mit beiden Beteiligten vorangegangen.
- 33 Im Ergebnis verständigten sich die Beteiligten zunächst über Vertretungsfragen im Rahmen der Mediation. Diese wurden dergestalt gelöst, dass für die Beschwerdeführerseite in erster Linie Vertreterinnen von ECCHR tätig wurden, teilweise unterstützt durch eine Mitarbeiterin von FEMNET e.V., während die Beschwerdegegnerseite durch Vertreter von TÜV Rheinland repräsentiert wurde. Diese Vertreter der Beteiligten verständigten sich ferner auf eine Vertraulichkeitsvereinbarung. Außerdem sollte im Zentrum des Mediationsverfahrens weniger die Aufarbeitung von Vorgängen in der Vergangenheit stehen, sondern zukunftsgerichtete Verbesserungen der Umsetzung der OECD-Leitsätze.
- 34 Hierauf aufbauend lud die NKS die Beteiligten zu einem Mediationsgespräch im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) in Berlin ein. Das ganztägig unter Mitwirkung von Vertretern des Ressortkreises OECD-Leitsätze durchgeführte Mediationsgespräch fand am 16. März 2017 statt. Um auch den bangladeschischen Be-

schwerdeführern die Möglichkeit zur Teilnahme und zur Äußerung zu geben, hatte die NKS eine Übertragung mittels Videokonferenz nach Dhaka vorbereitet. Jedoch sagten die bangladeschischen Beschwerdeführer ihr angekündigtes Erscheinen unmittelbar vor dem Termin wieder ab. Dies begründeten sie damit, dass sie sich nicht an die erwähnte Vertraulichkeitsvereinbarung binden wollten.

- 35 Ausgehend von der im Mediationsgespräch geführten intensiven Diskussion und den zutage getretenen unterschiedlichen Positionen und Interessen der Beteiligten gelangte die NKS zu der Überzeugung, dass eine Einigung über die aufgeworfenen Fragen nur im Rahmen eines Gesamtpakets zu erreichen war, das den Bedürfnissen beider Seiten gleichermaßen Rechnung trägt, ohne die Beschwerdeführer in Bangladesch aus dem Blick zu verlieren.
- 36 Auf dieser Basis entwickelte die NKS im weiteren Verlauf des Verfahrens ein Arbeitskonzept, das im Kern drei Eckpunkte einer eventuellen Einigung beinhaltet:
- ein gemeinsames Grundverständnis der Beteiligten sowohl über Wert und Potentiale von Sozialaudits als auch über Anforderungen und Verbesserungsmöglichkeiten für deren erfolgreiche Durchführung;
  - die Einleitung eines moderierten, zukunftsorientierten Dialogs über die Ausgestaltung von Sozialaudits im Rahmen eines Multi-Stakeholder-Forums wie z. B. des Bündnisses für nachhaltige Textilien<sup>3</sup>, unter Einbeziehung aller relevanter Akteure;
  - eine humanitäre Geste der Beschwerdegegner, welche nach übereinstimmender Überzeugung beider Beteiligten in keiner Weise als Schuldanerkenntnis im Zusammenhang mit dem Einsturz des Rana Plaza Fabrikgebäudes zu werten wäre.
- 37 Diese Eckpunkte – und insbesondere das angestrebte gemeinsame Grundverständnis über Sozialaudits – bildeten die Grundlage für intensive Diskussionen mit und zwischen den Beteiligten in zahlreichen bilateralen Gesprächen und Telefonkonferenzen sowie im Zuge eines umfangreichen schriftlichen Austausches. Die Eckpunkte wurden dabei mit Unterstützung des Ressortkreises OECD-Leitsätze, der deutschen Botschaft Dhaka sowie in Bangladesch tätiger Vertreter der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) weiter konkretisiert.

---

<sup>3</sup> URL: <http://www.textilbuendnis.com> [Stand: 21. Mai 2018].

- 38 Während dieser Verhandlungsphase, und ungeachtet der inhaltlichen Divergenzen zwischen den Beteiligten, vereinbarten diese und die NKS, dass der Vertreter der Beschwerdegegner sowie der Leiter der deutschen NKS sich mit jeweils persönlichen Nachrichten an die bangladeschischen Beschwerdeführer wenden und ihnen ihre Anteilnahme für das erlittene Leid aussprechen sollten. Die NKS erläuterte in ihrem Schreiben ferner den Stand des Verfahrens. Die Vertreterin von ECCHR übernahm es, die Nachrichten nach Bangladesch zu übermitteln.
- 39 Trotz des geschilderten intensiven Austausches kamen die Beteiligten nicht zu einer gemeinsamen Lösung der zur Behandlung angenommenen Fragen. Hieran vermochte auch ein letzter Kompromissvorschlag, den die NKS im März 2018 vorlegte, nichts mehr zu ändern. Auf Nachfragen der NKS erklärten die Beschwerdegegner die Einigungsbemühungen am 25. April 2018 für endgültig gescheitert.

### **C. EINSCHÄTZUNG DER NKS**

- 40 Da die Beteiligten keine Einigung über die aufgeworfenen Fragen erzielt haben, gibt die NKS im vorliegenden Fall eine eigene abschließende Erklärung ab.
- 41 Die NKS möchte zunächst ihrem Bedauern über das Nichtzustandekommen einer Einigung Ausdruck verleihen. Aus ihrer Sicht war eine Verständigung der Beteiligten auf der Basis der genannten Eckpunkte in Reichweite. Diese hätte einen wichtigen Beitrag zur Fortentwicklung von Sozialaudits leisten können und wäre damit der wirksamen Anwendung der OECD-Leitsätze dienlich gewesen.
- 42 Zugleich sollte aus Sicht der NKS positiv hervorgehoben werden, dass sich die Beteiligten über einen längeren Zeitraum engagiert, konstruktiv und kompromissbereit am Verfahren beteiligt haben und sich dabei, ungeachtet der inhaltlichen Meinungsunterschiede, im Hinblick auf die Beteiligten in Bangladesch der menschlichen Dimension des Verfahrens bewusst waren.

#### **I. Gründe, aus denen das Verfahren nicht zu einer Einigung geführt hat**

- 43 Zentrales Element im dargestellten, den Beteiligten von der NKS als Gesprächsgrundlage vorgeschlagenen möglichen Einigungskonzept war ein gemeinsames Grundverständnis über Nützlichkeit, Potentiale und mögliche Weiterentwicklungen von Sozialaudits als Instrument der Sicherstellung angemessener Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in der Textilproduktion, insbesondere unter oft besonders herausfordernden

den Bedingungen in Entwicklungsländern. Die Problematik ist ein prominenter Teilaspekt der internationalen Bemühungen um bessere Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in den Lieferketten der Textilindustrie, die auch die Arbeit der Nationalen Kontaktstellen beeinflussen<sup>4</sup> und seit längerem Gegenstand einer kontrovers geführten öffentlichen Diskussion sind. Insbesondere von Gewerkschafts- und NGO-Seite wird das derzeitige System von privatwirtschaftlich organisierten Sozialaudits als intransparent und teilweise unwirksam kritisiert. Gleichzeitig sind Sozialaudits zu einem bedeutenden Feld privater Wirtschaftstätigkeit geworden, in dessen Rahmen sich Prüfunternehmen bemühen, durch stetig weiterentwickelte Verfahren die Verlässlichkeit von Sozialaudits sicherzustellen, aber als Auftragnehmer und Normanwender die Rahmenbedingungen der Sozialaudits selbständig nicht oder nur teilweise verändern können.

- 44 Das Mediationsverfahren war in erheblichem Maße von den unterschiedlichen Grundüberzeugungen der Beteiligten hinsichtlich der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch private Akteure gekennzeichnet und bestimmt. Deutlich wurde auch, dass eine inhaltliche Diskussion über Sozialaudits durch Audits erfolgversprechend nur möglich ist, wenn alle Betroffenen, also neben den Akteuren der Zivilgesellschaft und den Prüfunternehmen auch die normsetzenden Institutionen, die auftraggebenden Abnehmer und die Produzenten beteiligt sind. Während sich beide Beteiligten über weite Strecken des Verfahrens konstruktiv und lösungsorientiert aufeinander zu bewegen und Hoffnung auf eine gemeinsame Lösung weckten, erwiesen sich die konzeptionellen Divergenzen letztlich doch als zu weitreichend und die inhaltlichen Fragen als zu umfangreich und komplex, als dass sie in einem thematisch und institutionell begrenzten Beschwerdeverfahren vor der NKS einer Lösung hätten zugeführt werden können.
- 45 Mangels einer Einigung über ein gemeinsames Grundverständnis konnten die Beteiligten auch in den anderen beiden in Randnummer 36 genannten Punkten nicht zu einem Konsens gelangen.

## **II. Empfehlungen**

- 46 Die NKS ist in ihrer ersten Evaluierung zum Ergebnis gekommen, dass die von den Beschwerdeführern aufgeworfenen Fragen im Zusammenhang mit privatwirtschaftlichen Sozialaudits von großer Bedeutung für die künftige Umsetzung der OECD-Leitsätze sind und mithin die Erarbeitung von Möglichkeiten zur Weiterentwicklung und

---

<sup>4</sup> vgl. z. B. den nach dem Einsturz des Rana-Plaza-Fabrikgebäudes von der französischen NKS erarbeiteten Bericht: „NCP-Report on Implementation of the OECD-Guidelines in the Textile and Clothing Sector“ URL: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/file/398811> [Stand: 04. Juni 2018].

Verbesserung der Durchführung von Sozialaudits zu einer größeren Wirksamkeit der OECD-Leitsätze beitragen kann. Sie fühlt sich in dieser Einschätzung auch durch das Mediationsverfahren bestätigt, das neben inhaltlichen Gegensätzen zwischen den Positionen der Beteiligten auch zahlreiche Ansatzpunkte für konstruktive Diskussionen über die Durchführung und eventuelle Verbesserung von Sozialaudits zutage gefördert hat.

- 47 Angesichts der Herausforderungen, mit denen insbesondere viele Entwicklungsländer beim Aufbau funktionierender Institutionen zur Kontrolle der Einhaltung verbindlicher Arbeits- und Sozialstandards in Produktionsstätten kämpfen, dürften privatwirtschaftlich durchgeführte Sozialaudits auf absehbare Zeit ein wichtiges und weitverbreitetes Kontroll- und Überwachungselement in globalen Lieferketten bleiben. Die NKS weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Audits auch in der jüngst veröffentlichten „OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct“ eine entsprechende Funktion zugewiesen wird.
- 48 Die NKS ist überzeugt, dass es der Umsetzung der OECD-Leitsätze zuträglich wäre, wenn der in der Mediation von den Beteiligten begonnene Dialog über die Durchführung und ggf. Weiterentwicklung von Sozialaudits weitergeführt würde. Dies gilt unabhängig davon, dass die Beteiligten sich im Mediationsverfahren nicht auf eine gemeinsame Teilnahme an einem Multi-Stakeholder-Forum zur Diskussion dieser Fragestellungen einigen konnten. Daher empfiehlt die NKS beiden Beteiligten, die im Mediationsverfahren angesprochenen Themen in ihren jeweiligen Arbeitsumfeldern weiter zu thematisieren und dabei möglichst auch andere relevante Akteure einzubeziehen. Die NKS stützt sich dabei auf ihre im Mediationsverfahren gewachsene Einschätzung, dass Sozialaudits Gegenstand einer kontinuierlichen Weiterentwicklung sind und dass sowohl zivilgesellschaftliche Akteure als auch beteiligte Wirtschaftsunternehmen an einer derartigen Weiterentwicklung interessiert sind. Sie erkennt dabei auch an, dass Auditierungsunternehmen, auch wenn sie punktuelle Einzelmaßnahmen (z.B. den verstärkten Einsatz weiblicher Auditoren; verstärkte Einbeziehung von Gewerkschaftern on-site und off-site) selbständig in von ihnen durchgeführten Audits ergänzen können, grundsätzlichere und tiefere Veränderungen (z.B. Erhöhung der Transparenz von Prüfberichten, Einbeziehung der Einkäufer in die Prüfung, verstärkte Nutzung unangekündigter Audits, Ausweitung von Off-site Interviewmöglichkeiten und die Anonymisierung von Interview-Partnern) nicht durch die normanwendenden Auditierungsunternehmen allein, sondern nur unter Einbeziehung der Standardsetzer, der Abnehmer, ih-

rer Einkäufer, der Produzenten, der Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft sichergestellt werden können.

49 Im Lichte des vorliegenden Beschwerdeverfahrens könnten Beschwerdeführer und Beschwerdegegner aus Sicht der NKS neben den genannten Themen im Rahmen der von ihnen zu führenden Gespräche zur Fortentwicklung von Sozialaudits beispielsweise auch folgende Aspekte ansprechen:

- Die Frage, ob es sinnvoll ist, Sozialaudits durch die Inhaber der überprüften Fabriken bezahlen zu lassen statt durch die Abnehmer der dort produzierten Güter, und welche Weiterentwicklungsmöglichkeiten insofern bestehen.
- Die Frage, ob und ggf. wie der Prüfungsumfang von Audits entlang der Lieferkette unter Due-Diligence-Gesichtspunkten auf Fragen der Gebäudestatik- und Gebäudesicherheit ausgeweitet oder Sozialaudits durch komplementäre Prüfungen flankiert werden sollten, um so den Schutz von Menschenrechten insbesondere der Arbeitnehmer in den zu überprüfenden Produktionsstätten zu verbessern.
- Die Frage, ob und ggf. welche Veränderungen möglich sind, um das Instrument Sozialaudit so aussagekräftig wie möglich zu gestalten, um vorhandene Mängel aufzudecken und zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen beizutragen. Relevante Themen könnten in diesem Zusammenhang z.B. die Sorgfalt, Zeitausstattung und Qualifikation der Auditoren sowie Wege zur unverfälschten Einbeziehung der Erfahrungen wichtiger Gesprächspartner (z. B. Beschäftigte oder Gewerkschaften) sein. Nach dem Verständnis der NKS gibt es hier Unterschiede sowohl zwischen verschiedenen Prüfstandards als auch in der Prüfpraxis.
- Die Frage, ob und ggf. welche Verbesserungen möglich sind, um die in einem Prüfbericht festgestellten bzw. nach einem „Corrective Action Plan“ abzustellenden Mängel tatsächlich zu beseitigen. Auditierungsunternehmen können Mängel nicht selbst beheben, vielmehr ist hierfür ein konstruktives und effektives Zusammenwirken der überprüften Produktionsstätten und ihrer Auftraggeber bzw. Abnehmer erforderlich; hierfür kann die Dauerhaftigkeit der Geschäftsbeziehung bedeutsam sein. Konkret diskutiert werden könnten u.a. unangekündigte Follow-Up-Kontrollen, Beschwerdemechanismen für Belegschaften bzw. Interessenvertretungen auf Unternehmensebene sowie Transparenz der Prüfberichte.

#### **D. BEENDIGUNG DES VERFAHRENS UND NACHFOLGEMASSNAHMEN**

- 50 Mit der vorliegenden Abschließenden Erklärung der NKS ist das Verfahren beendet.
- 51 Die NKS bittet die Beteiligten, ihr ein Jahr nach Erhalt dieser Erklärung jeweils einen Bericht über die Schritte, die sie auf Grundlage der ausgesprochenen Empfehlungen unternommen haben, zukommen zu lassen und hierin zu erläutern, zu welchen Ergebnissen sie gelangt sind.

Berlin, den 26. Juni 2018

*gez. Brauns*

---

Für die Nationale Kontaktstelle

Detlev Brauns

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie