



Beschaffungsamt
des BMI



KOMPETENZSTELLE
für nachhaltige Beschaffung

Sozial-Audits als Instrument zur Überprüfung von Arbeitsbedingungen

Diskussion und Empfehlungen im Kontext der öffentlichen Beschaffung

Eine Studie im Auftrag des Beschaffungsamtes des BMI

Sozial-Audits als Instrument zur Überprüfung von Arbeitsbedingungen

Diskussion und Empfehlungen im Kontext der öffentlichen Beschaffung

von

BSD Consulting, an ELEVATE company

Mark Starmanns, BSD Consulting, an ELEVATE company

Maren Barthel, ELEVATE

Hendrik Mosel, ELEVATE

Impressum

Herausgeber

Beschaffungsamt des BMI
Brühler Straße 3, 53119 Bonn
+49 22899 610 - 0
info@bescha.bund.de
www.beschaffungsamt.de
www.nachhaltige-beschaffung.info

Durchführung der Studie

BSD Consulting, an ELEVATE company
Pfungstweidstrasse 16
8005 Zürich

Abschlussdatum

Mai 2021

Redaktion und Projektteam im Beschaffungsamt des BMI

Stabsstelle Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung
Ilse Beneke, Marion Rumpl, Johannes Michel, Antonia Dierker

Referat ZIB 11 Strategische Beschaffung Bund/Kundenmanagement
Tobias Pöttsch, Christian Gusbeth, Archie Perando

Referat Z 13 Vergaberecht, Vertragsangelegenheiten, Justitiariat
Verena Kölsch

Zusammenfassung

Im Rahmen internationaler Globalisierungsprozesse und dynamischer Lieferketten sind in den letzten Jahrzehnten Arbeitsbedingungen zunehmend in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung gerückt, beispielsweise durch Erfahrungsberichte von NGOs.

Mit konkreten Programmen und Maßnahmen hat sich die Bundesregierung dazu bekannt, hierzu einen positiven Beitrag zu leisten. Insbesondere das Lieferkettengesetz und im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)¹ werden diese Herausforderungen adressiert. Im NAP verdeutlicht die Bundesregierung, dass auch von öffentlichen Auftraggebern erwartet wird, dass diese ihrer Vorbildfunktion entsprechen und Menschenrechtsanforderungen in ihre Beschaffungspraxis integrieren. Gestärkt durch den politischen Rückhalt und im Rahmen der Entwicklung, dass öffentliche Beschaffung zunehmend als Instrument zur Umsetzung strategischer Ziele eingesetzt wird, sind deutschlandweit einige Vergabestellen bereits seit Jahren auf dem Weg, diese Aspekte zu integrieren. Das Beschaffungssamt des BMI, in dem die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) als Stabsstelle verortet ist, hat beispielsweise gemeinsam mit dem Dachverband der IT-Unternehmen Bitkom e.V.², eine Mustererklärung verhandelt, die breit angewendet werden kann.

In der praktischen Umsetzung werden jedoch auch Herausforderungen und grundlegende Fragen sichtbar, die über die Durchführung von Vergabeverfahren im engeren Sinne deutlich hinausgehen und regelmäßig auch an die KNB gerichtet werden. Da die KNB öffentliche Auftraggeber aller Ebenen in ganz Deutschland zur nachhaltigen Beschaffung berät, werden diese Fragen häufig darauf bezogen, was von Unternehmen gefordert werden kann und wie Unternehmensangaben ggf. überprüft werden können. Um hierzu Lösungen zu entwickeln, bedarf es Expertise bzgl. Menschenrechtsaspekten im Unternehmenskontext. Aus diesem Grund wurde eine Studie beauftragt, die die grundsätzlichen Fragen zur Nachprüfbarkeit von Arbeitsbedingungen vor Ort in Betrieben zum Gegenstand hat.

In der vorliegenden Studie wird schwerpunktmäßig der Einsatz von Sozial-Audits vorgestellt und im Kontext der öffentlichen Beschaffung diskutiert. Bei Sozial-Audits handelt es sich um ein Instrument, das ähnlich wie im Bereich Qualität oder Arbeitssicherheit, zumindest fallweise eine Überprüfung der Arbeitsbedingungen vor Ort ermöglicht. Es gibt hierzu erste Piloten in der öffentlichen Beschaffung im internationalen Kontext, beispielsweise in Schweden oder im Rahmen der Mitgliedschaft in der Organisation Electronics Watch. Es ist jedoch nicht bekannt, dass dieser Ansatz bereits flächendeckend und standardisiert angewendet wird. Die vorliegende Studie soll einen Beitrag dazu leisten, Grundlagenwissen zu vermitteln und konkrete Implementierungsansätze in der öffentlichen Beschaffung aufzeigen.

Im ersten Teil des Berichts werden die Grundlagen aufgearbeitet, um einen umfassenden Überblick zur Funktion von Prüfungen vor Ort im Generellen und im Sinne von Sozial-Audits im Konkreten zu vermitteln. In Kapitel 5 wird anhand von Modellen diskutiert, wie ein Auditsystem im Kontext der öffentlichen Beschaffung schrittweise aufgebaut werden könnte, wo eine verwaltungsinterne Umsetzung sinnvoll sein kann und wo die Zusammenarbeit mit externen Organisationen einen Mehrwert leisten kann. In Kapitel 6 und 7 werden darauf aufbauend konkrete Empfehlungen und Umsetzungsmöglichkeiten für die öffentliche Hand formuliert. Der Bericht legt unter anderem dar, dass eine behördenübergreifende Zusammenarbeit in einigen Schritten empfohlen wird und Sozial-Audits in der Unternehmenspraxis als ein Baustein im Rahmen eines nachhaltigen Lieferkettenmanagements eingesetzt werden sollte. Um Elemente von Audits in der öffentlichen Beschaffungspraxis zu etablieren bedarf es in weiteren Schritten einer Prozessmodellierung, wie eine praktische Umsetzung gelingen kann und wie Ressourcen sinnvoll eingesetzt werden sollen. Der Bericht verweist auch darauf, dass mittels erster kleiner Schritte mit dem Aufbau eines Prüfansatzes begonnen werden kann, der sich im weiteren Verlauf zu einem immer umfassenderen System weiterentwickelt.

¹ <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte>

² http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Themen/2_2_2_VE_2019/2_2_2_VE_2019_node.htm

Abstract

In context of international globalisation processes and dynamic supply chains, working conditions have increasingly become the focus of public attention in recent decades, for example as a result of field reports by NGOs.

The German government has committed itself to making a positive contribution to improving working conditions in supply chains with concrete programs and measures. In particular, the Supply Chain Act and the National Action Plan for Business and Human Rights (NAP) address these challenges.

The NAP clearly states that clients of the public sector are also expected to live up to their exemplary role by integrating human rights requirements into their procurement practices. Strengthened by political backing and in context of the development that public procurement is increasingly being used as an instrument for implementing strategic goals, some contracting authorities throughout Germany have already been integrating social standards into their practices for years. For this purpose, the Competence Centre for Sustainable Procurement (KNB) has taken a collaborative effort with Bitkom e.V., the German umbrella organisation of IT companies, to develop a model declaration, the Declaration of Commitment to Compliance with Labour and Social Standards in Public ICT Procurement³.

In practical implementation, however, challenges and fundamental questions also become apparent which clearly go beyond the implementation of award procedures in the narrower sense and are also regularly addressed to the KNB, since the competence centre advises public clients at all levels throughout Germany on sustainable procurement. These questions often relate to what can be demanded from companies and how company information can be verified, if necessary.

In order to develop solutions for these questions, expertise is required with regard to human rights aspects in the corporate context. For this reason, a study was commissioned to assess the fundamental issues surrounding the verifiability of on-site working conditions in global supply chains.

This study focuses on the use of social audits and discusses audits in context of public procurement. Social audits are an instrument which, similar to quality or occupational safety, makes it possible to check working conditions on site, at least on a case-by-case basis. First pilots in public procurement are realised at an international level, for example in Sweden or by means of membership in the organisation Electronics Watch. A standardised and broad application of this approach is, however, currently not known. The present study aims at providing basic knowledge concerning social audits as well as at showing implementation approaches in public procurement.

In the first part of the report, the basics are reviewed to provide a comprehensive overview of the general functioning of on-site audits, and in concrete terms concerning social audits. In chapter 5, models are used to discuss how an audit system could be implemented step by step in context of public procurement, how an internal implementation within the administration could be useful, and in what context cooperation with external organisations could provide added value. Based on this, concrete recommendations and implementation options for the public sector are formulated in chapters 6 and 7. Among other things, the report suggests that a multi-agency collaboration is sensible at specific stages in the procurement process. Furthermore, it is shown that social audits are used in corporate practice as one building block in sustainable supply chain management. In order to establish elements of audits in public procurement practice, additional steps require a process for practical implementation as well as a meaningful allocation of the corresponding resources. The report also points out that initial small steps can be taken for establishing an audit approach that builds up to a more comprehensive system.

³ https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/tools-public-buyers/sector-specific-tools_en

Inhalt

GRÜßWORT	10
VORWORT	11
1 EINFÜHRUNG	13
2 ILO NORMEN: GRUNDLAGEN UND RISIKO-ANALYSEN	17
2.1 WAS SIND ILO NORMEN?	17
2.2 ANALYSE SOZIALER RISIKEN IN LIEFERKETTEN	18
2.3 INFORMATIONSQUELLEN ZUR BEWERTUNG DER RISIKEN IN DER LIEFERKETTE	20
2.4 FAZIT: GRUNDLAGEN UND RISIKO-ANALYSEN	23
3 AUDITS ALS TEIL DES NACHHALTIGEN LIEFERKETTENMANAGEMENTS	24
3.1 SCHRITTE 1 & 2: ANALYSE (LIEFERKETTE ABBILDEN & RISIKEN BEWERTEN)	25
3.2 SCHRITTE 3 & 4: MAßNAHMEN ABLEITEN UND INTERN VERANKERN	25
3.3 SCHRITT 5: ANFORDERUNGEN AN LIEFERANTEN FORMULIEREN	26
3.4 SCHRITTE 6 & 7: ÜBERPRÜFUNG UND ENTWICKLUNG VON LIEFERANTEN, BESCHWERDEN & BERICHTERSTATTUNG	27
3.5 FAZIT: AUDITS IM RAHMEN EINER NACHHALTIGEN LIEFERKETTENSTRATEGIE	28
4 AUDITS: GRUNDLAGEN, PROZESS, KOSTEN UND GLAUBWÜRDIGKEIT	30
4.1 VERHALTENSKODEX: DEFINITION DER SOZIALSTANDARDS	33
4.1.1 Kodex eines Unternehmens	34
4.1.2 Kodex einer Standardinitiative	34
4.1.3 Kodex eines Fabrikzertifikats	35
4.1.4 Kodex eines Produktzertifikats	35
4.1.5 Kodex sonstiger Herkunft	35
4.2 AUDIT-RICHTLINIEN	36
4.2.1 Häufigkeit: Wann wird auditiert?	37
4.2.2 Umfang: Was umfasst das Audit?	38
4.2.3 Instrumente: Wie wird auditiert?	39
4.2.4 Audit-Bericht & CAP: Was beinhalten die Berichte?	43
4.3 QUALIFIZIERUNG DER AUDITOREN UND QUALITÄT DER AUDITS	46
4.3.1 Akkreditierung	46
4.3.2 Trainings und Weiterbildungen	46
4.3.3 Auswahl des Audit-Teams	47
4.3.4 Kenntnisse der lokalen Gesetze und der Sprachen	47
4.3.5 Shadowing/Verifizierung	48
4.4 AUDIT-PROZESS: VORBEREITUNG, DURCHFÜHRUNG, NACHBEREITUNG	49
4.4.1 Vorbereitung eines Audits	49
4.4.2 Durchführung eines Audits	50
4.4.3 Nachbereitung eines Audits	51
4.5 KOSTEN UND GLAUBWÜRDIGKEIT VON AUDITS	52
4.5.1 Audit-Kosten	52
4.5.2 Wer bezahlt die Audits?	53
4.5.3 Glaubwürdigkeit der Audit-Ergebnisse	54
4.6 FAZIT: BEST PRACTICES BEIM AUDITIEREN	57

5	MODELLE ZUR VORBEREITUNG UND IMPLEMENTIERUNG VON AUDITS IM VERWALTUNGSKONTEXT	59
5.1	INSPEKTIONS-SYSTEM: DEFINITION VON GRUNDLAGEN FÜR DIE AUDITIERUNG VON LIEFERANTEN .	60
5.1.1	Schritt 1: Verhaltenskodex definieren	61
5.1.2	Schritt 2: Entscheidungsgrundlage für die Durchführung von Audits definieren	62
5.1.3	Schritt 3: Audit-Richtlinie definieren	63
5.1.4	Schritt 4: Qualifikationen der Auditoren definieren.....	64
5.1.5	Schritt 5: Richtlinie für den Umgang mit CAPs definieren	65
5.2	AUDIT-PROZESS: VORBEREITUNG, DURCHFÜHRUNG, NACHBEREITUNG VON AUDITS.....	67
5.2.1	Schritt 6: Vorbereitung des Audits (Entscheidung, ob ein Audit durchgeführt wird)	67
5.2.2	Schritt 7: Durchführung des Audits	68
5.2.3	Schritt 8: Nachbereitung des Audits: Korrektur-Maßnahmen sicherstellen.....	69
5.3	ZUSAMMENFASSUNG: DREI MODELLE ZUM AUDIT-SYSTEM UND AUDIT-PROZESS	71
5.4	EINORDNUNG DER VERPFLICHTUNGSERKLÄRUNG IM HINBLICK AUF DIE MODELLE	73
5.5	BRANCHENÜBERGREIFENDE ASPEKTE	75
5.6	AUSWIRKUNGEN AUF DEN MARKT	78
6	EMPFEHLUNGEN FÜR DIE UMSETZUNG IM VERWALTUNGSKONTEXT	80
6.1	AUFBAU VON GRUNDLAGEN ZUR VERWENDUNG VON AUDITS	81
6.1.1	Verhaltenskodex definieren (Schritt 1).....	81
6.1.2	Entscheidungsgrundlage für die Durchführung von Audits (Schritt 2)	82
6.1.3	Audit-Richtlinie definieren (Schritt 3).....	83
6.1.4	Qualifikation der Auditoren definieren (Schritt 4)	84
6.1.5	Richtlinie für den Umgang mit CAPs definieren (Schritt 5).....	84
6.2	PROZESS-SCHRITTE ZUR DURCHFÜHRUNG EINES AUDITS IM RAHMEN EINER BESCHAFFUNG.....	86
6.2.1	Audit vorbereiten (Schritt 6)	86
6.2.2	Audit durchführen (Schritt 7)	87
6.2.3	Audit nachbereiten (Schritt 8).....	88
7	FAZIT UND AUSBLICK	90
7.1	ZUSAMMENFASSENDE ERKENNTNISSE	90
7.2	AUSBLICK: DER IDEALE WEG HIN ZU EINEM INSPEKTIONS-SYSTEM	91

Für diese Publikation gilt: Die gewählte männliche Form bezieht sich immer auf alle Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den Verzicht auf Doppelbezeichnungen an einigen Stellen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

Abbildungsverzeichnis

Abbildungen

ABBILDUNG 1: GLOBALE RISIKOLANDSCHAFT GEFILTERT NACH KRITERIUM «ZWANGSARBEIT» (EIQ-PLATTFORM, 2020)	22
ABBILDUNG 2: RISIKO NACH LÄNDERN UND SEKTOREN – BEISPIEL CHINA (EIQ-PLATTFORM, 2020)	22
ABBILDUNG 3: PROZESSCHRITTE IN EINEM NACHHALTIGEN LIEFERKETTENMANAGEMENT	24
ABBILDUNG 4: ANSATZ ZUR DIFFERENZIERUNG VON SOZIAL-AUDIT-SYSTEMEN	32
ABBILDUNG 5: ÜBERBLICK ÜBER ALLE PROZESS-SCHRITTE	80

Tabellenverzeichnis

Tabellen

TABELLE 1: ILO ÜBEREINKOMMEN AUS DER VERPFLICHTUNGSERKLÄRUNG UND LÄNDER, DIE SIE RATIFIZIERT HABEN.	18
TABELLE 2: «ANDERE PRÜFUNGSFORMEN» ZUR ÜBERPRÜFUNG DER EINHALTUNG EINES VERHALTENSKODEX	30
TABELLE 3: DIFFERENZIERUNG NACH ART DES KODEX	33
TABELLE 4: BEISPIELE FÜR AUDIT-GUIDANCES.....	36
TABELLE 5: VERSCHIEDENE VERFAHREN ZUR BESTIMMUNG, OB BZW. WANN EIN AUDIT DURCHFÜHRT WIRD	37
TABELLE 6: UMFANG EINES AUDITS.....	38
TABELLE 7: ANZAHL VON INTERVIEWS MIT ARBEITERN IN VERSCHIEDENEN INSPEKTIONSFORMEN	40
TABELLE 8: ZENTRALE HERAUSFORDERUNGEN VON INTERVIEWS MIT ARBEITERN ALS INFORMATIONQUELLE	41
TABELLE 9: SCHRITTE ZUR VORBEREITUNG EINES AUDITS	49
TABELLE 10: SCHRITTE ZUR DURCHFÜHRUNG EINES AUDITS	50
TABELLE 11: SCHRITTE DER NACHBEREITUNGSPHASE	51
TABELLE 12: AUDIT-TAGE BEI VERSCHIEDENEN INSPEKTIONSFORMEN (BEISPIELE)	52
TABELLE 13: ASPEKTE MIT EINEM GROßEN EINFLUSS AUF DIE QUALITÄT DER AUDIT-ERGEBNISSE	55
TABELLE 14: PROBLEME VON SOZIAL-AUDITS (QUELLE: CLEAN CLOTHES CAMPAIGN, 2019)	56
TABELLE 15: BEST PRACTICES IM KONTEXT VON AUDITS.....	57
TABELLE 16: BEST PRACTICES IM KONTEXT VON AUDITS.....	58
TABELLE 17: AUFBAU DES INSPEKTIONS-SYSTEMS (GRUNDLAGEN FÜR DIE AUDITIERUNG)	59
TABELLE 18: DER AUDIT-PROZESS	60
TABELLE 19: VERHALTENSKODEX DEFINIEREN (SCHRITT 1)	61
TABELLE 20: ENTSCHEIDUNGSGRUNDLAGE FÜR DIE DURCHFÜHRUNG VON AUDITS DEFINIEREN (SCHRITT 2)	62
TABELLE 21: AUDIT-RICHTLINIE DEFINIEREN (SCHRITT 3).....	63
TABELLE 22: QUALIFIKATION VON AUDITOREN DEFINIEREN (SCHRITT 4).....	64
TABELLE 23: RICHTLINIE FÜR DEN UMGANG MIT CAPS DEFINIEREN (SCHRITT 5)	66
TABELLE 24: ENTSCHEIDUNG ÜBER AUDIT TREFFEN	67
TABELLE 25: DURCHFÜHRUNG EINES AUDITS.....	68
TABELLE 26: UMSETZUNG DER KORREKTUR-MAßNAHMEN SICHERSTELLEN	70
TABELLE 27: DIE DREI MODELLE ZUM INSPEKTIONS-SYSTEM (AUFBAU VON GRUNDLAGEN)	71
TABELLE 28: DIE DREI MODELLE ZUM AUDIT-PROZESS (VORBEREITUNG, DURCHFÜHRUNG, UND NACHBEREITUNG).....	72
TABELLE 29: BEZUG DER VERPFLICHTUNGSERKLÄRUNG ZU DEN PROZESS-SCHRITTEN 1-5 DES MODELLS	73
TABELLE 30: BEZUG DER VERPFLICHTUNGSERKLÄRUNG ZU DEN PROZESS-SCHRITTEN 6-8 DES MODELLS	74
TABELLE 31: INFORMATIONQUELLEN ZUR BEWERTUNG VON SEKTOR-RISIKEN	75
TABELLE 32: WELCHE SCHRITTE SIND SEKTORSPEZIFISCH?.....	76
TABELLE 33: WELCHE SCHRITTE SIND SEKTORSPEZIFISCH?.....	77
TABELLE 34: ZUSAMMENSTELLUNG DER GROB GESCHÄTZTEN AUFWÄNDE.....	89

Glossar

Die in der vorliegenden Studie verwendeten Begriffe im Zusammenhang mit Inspektionen und Standardsystemen orientieren sich an den Definitionen der ISEAL Alliance (International Social and Environmental Accreditation). Die Nichtregierungsorganisation ISEAL Alliance hat es sich zur Aufgabe gemacht, Nachhaltigkeitsstandards zu fördern. ISEAL hat sich seit ihrer Gründung im Jahr 2000 als glaubwürdiger Referenzrahmen für die führenden Nachhaltigkeitslabels und -standards entwickelt. Zudem orientieren sich die Definitionen von ISEAL an den relevanten ISO Normen (u.a. ISO 17000, 14000 und 9000). Der ISEAL Code of Practice⁴ umfasst Definitionen, Qualitätskriterien und Anforderungen an ein glaubwürdiges Standardsystem im Bereich Nachhaltigkeit.

Die Definitionen in der Tabelle wurden aus dem ISEAL Code of Practice übernommen und in deutsche Sprache übersetzt, da sie eine zentrale Rolle in der Studie spielen (im Anhang findet sich das Originalglossar von ISEAL in englischer Sprache). ISEAL nutzt den Begriff «Audit» synonym zu den Begriffen «Inspektion», «Evaluation», «Verifikation». Da es in dem vorliegenden Gutachten um die Inspektion von sozialen Kriterien geht, ist der Begriff «Sozial-Audit» («Social Audit») ein weiteres Synonym von «Inspektion». Die Studie verwendet vor allem den Begriff «Audit».

Alle Standardsysteme – wie zum Beispiel RBA, BSCI, TCO – arbeiten mit Audits. Die unterschiedlichen Arten und Weisen der Durchführung werden als «Audit-Formen» bezeichnet.

Begriff	Englisch	Definition
3rd Party Assurance	Third-party Assurance	Prüfungstätigkeit, die von einer Person oder Stelle ausgeführt wird, die unabhängig von der Person oder Organisation ist, die das Assurance-Objekt und die Nutzerinteressen an diesem Objekt zur Verfügung stellt (angepasst von ISO 17000).
Assessment	Assessment	Die kombinierten Prozesse von Audit, Überprüfung und Entscheidung über die Konformität eines Kunden des Auftraggebenden mit den Anforderungen eines Standards oder über die Konformität des Prüfungsanbieters mit den Anforderungen an die «Assurance» (Zuverlässigkeitsgewähr).
Assurance	Assurance	Nachweis, dass festgelegte Anforderungen an ein Produkt, einen Prozess, ein System, eine Person oder eine Stelle erfüllt werden (angepasst von ISO 17000).
Audit	Audit	Ein Bestandteil einer Beurteilung. Ein systematisches, dokumentiertes Verfahren, um Aufzeichnungen, Tatsachenbehauptungen oder andere relevante Informationen zu erhalten und objektiv zu bewerten, um festzustellen, inwieweit bestimmte Anforderungen erfüllt sind (angepasst von ISO 17000). Audits im Zusammenhang mit der Verpflichtungserklärung dienen der Kontrolle der Umsetzung der in der Verpflichtungserklärung (VE) definierten Arbeits- und Sozialstandards.
Lieferkette	Supply Chain	Die verschiedenen Stufen der Lieferkette werden entsprechend der Verpflichtungserklärung Bitkom/BeschA (2019) definiert.
Stufe 1 Stufe 2 Stufe 3	Tier 1 Tier 2 Tier 3	Stufe 1: die Endproduktionsstätte und für den Fall, dass in der Endproduktionsstätte lediglich eine Produktveredelung stattfindet, auch deren direkte Zulieferbetriebe.

⁴ ISEAL (2018): Assuring Compliance with Social and Environmental Standards V 2.0.

		Stufe 2: alle direkten Zulieferbetriebe der Produktionsstätten von Stufe 1. Stufe 3: alle direkten Zulieferbetriebe der Produktionsstätten von Stufe 2.
Standard-System	Standards System	Die Organisationen, die zusammen verantwortlich sind für die bei der Implementierung eines (Nachhaltigkeits-)Standards involvierten Aktivitäten (u.a. Definition eines Standards, Capacity Building, Assurance, Labelling, Monitoring).
Verhaltenskodex	Code of Conduct	Ein Verhaltenskodex definiert (in der Regel) soziale und/oder ökologische Kriterien, die in einem bestimmten Betrieb umgesetzt werden sollen. Der Verhaltenskodex ist Teil eines jeden Standardsystems.
Verifizierung	Verification	Bestätigung durch Bereitstellung objektiver Beweise, dass bestimmte Anforderungen erfüllt sind (angepasst von ISO 9000).
Zertifizierung	Certification	Die Ausstellung einer Erklärung durch eine dritte Partei, dass die Erfüllung spezifizierter Konformitätsanforderungen nachgewiesen wurde (angepasst von ISO 17000).

Grußwort

Sehr geehrte Leserinnen, sehr geehrte Leser,

die Wahrung und der Schutz von Menschenrechten sind Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung. Die Bundesregierung engagiert sich deshalb seit vielen Jahren für die Verbesserung der weltweiten Lage der Menschenrechte. Zentrale Instrumente stellen hierbei der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) sowie die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie zur Umsetzung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen dar. Darüber hinaus hat die Bundesregierung den Entwurf zum Lieferkettengesetz vorgelegt, in welchem die globale Verpflichtung der deutschen Wirtschaft und ihrer Unternehmen gesetzlich geregelt wird.

Mit der Anwendung der oben genannten Instrumente leistet die Bundesregierung ihren Beitrag dazu, die Lage der Menschenrechte weltweit zu verbessern sowie Globalisierungsprozesse entsprechend der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sozial zu gestalten.

In den vielgliedrigen Lieferketten von Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) ist die Wahrung der Menschenrechte sowie die Kontrolle derselben von großer Bedeutung. In den laufenden gesellschaftlichen Debatten wird zunehmend eine Überprüfung von Arbeitsbedingungen in internationalen Produktionsprozessen gefordert.

Das BMI und sein Beschaffungsamt als größte zivile Beschaffungsstelle in Deutschland sind sich ihrer Vorbildfunktion bewusst und werden dabei mit gutem Beispiel vorangehen. Die bei uns verortete Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung wird allen öffentlichen Auftraggebern Wissen zu diesem Themenfeld vermitteln und bei dessen Anwendung unterstützen.

Die vorliegende Studie gibt spannende Einblicke in das Thema Beachtung von Menschenrechten in der Lieferkette sowie Möglichkeiten für deren Überprüfung im Beschaffungskontext. Darüber hinaus gibt sie der öffentlichen Verwaltung praktische Hinweise und Empfehlungen für die Implementierung von Audits.

Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre!



Ralf Göbel (Ministerialdirigent, Unterabteilung G I)
Ressortkoordinator Nachhaltigkeit im
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Vorwort

Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser,

mit dieser Publikation möchten wir Ihnen Grundlagenwissen und -informationen zu Sozial-Audits vermitteln, die als Instrument dienen können, um die Einhaltung von Menschenrechtsanforderungen in Produktionsstätten zu überprüfen. Für ein gutes Leseverständnis finden Sie nachfolgend einige Erläuterungen zur Ausgangslage und zum Kontext des Berichts.

In den letzten Jahren ist das Thema Menschenrechte in der Lieferkette zunehmend in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Politische Programme wie der Nationale Aktionsplan, die Umsetzung der VN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte oder die Abstimmungen zum Sorgfaltspflichtengesetz unterstreichen diese Entwicklung. Selbstverständlich werden in diesem Zusammenhang auch Anforderungen an die öffentliche Beschaffung mit der Erwartungshaltung formuliert, dass öffentliche Institutionen hier zukunftsorientiert voranschreiten und als Vorbild agieren.

Das Beschaffungsamt engagiert sich schon seit vielen Jahren für die Einhaltung von Menschenrechten in den Lieferketten der von ihm gekauften Produkte – besonders im Bereich Informations- und Kommunikationstechnik. Es hat beispielsweise mit der „Verpflichtungserklärung zur sozialen Nachhaltigkeit in der IKT-Beschaffung“ ein breit anwendbares Instrument im Sinne einer Mustererklärung zur Nutzung im Rahmen von IKT-Vergaben entwickelt. Zahlreiche andere Beschaffungsstellen und Organisationen deutschlandweit sowie international beschäftigen sich ebenfalls seit vielen Jahren mit diesem Thema und haben weitere Ansatzmöglichkeiten dazu entwickelt. Bei der Arbeit mit dem Thema Menschenrechte in der Lieferkette wird aber auch deutlich, dass es sich hierbei um ein komplexes und herausforderndes Thema handelt, unabhängig davon, ob man es aus der Sicht von Unternehmen, der Bürgerinnen und Bürger oder öffentlicher Auftraggeber betrachtet. Eine der größten Herausforderungen liegt sicherlich darin, die Einhaltung von Forderungen glaubwürdig darzulegen bzw. nachzuweisen und ggf. eine Nachforderung, Nachfrage oder gar eine Nachprüfung zu ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund wurde der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung zunehmend die Frage gestellt, wie Forderungen zur Einhaltung der Menschenrechte grundsätzlich vor Ort überprüft werden können, insbesondere um der Forderung zur Einhaltung von Menschenrechtsanforderungen in der Lieferkette im Vergabeverfahren Nachdruck zu verleihen. Schon nach kurzer Recherche wurde klar, dass es in der Praxis äußerst komplex ist, Überprüfungen durchzuführen und wir sind zu dem Ergebnis gekommen, dass hierfür externe Expertise auf dem Gebiet der Menschenrechte und im Unternehmenskontext erforderlich ist. Wir freuen uns daher, dass wir BSD Consulting mit der Erstellung des Berichts beauftragen konnten. Im Mittelpunkt der gemeinsamen Arbeit stand die Frage, wie ein Prüfkonzept, das jedenfalls als ein Element die Prüfung der Situation vor Ort umfasst, grundsätzlich gestaltet werden könnte und welche bereits am Markt vorhandenen Instrumente hierzu genutzt werden können.

In der Zusammenarbeit mit BSD Consulting hat sich schnell gezeigt, dass Audits ein solches viel genutztes Instrument darstellen und somit für weiterführende Überlegungen herangezogen werden können. Im vorliegenden Bericht werden nun grundlegende Fragen und Themen zum Verständnis von Sozial-Audits, deren Möglichkeiten und deren praktischer Umsetzung erörtert. Er soll einen Beitrag dazu leisten, Entscheidungen treffen zu können, wenn es darum geht, Audit-Systeme für die öffentliche Verwaltung zu entwickeln oder Elemente bestehender Audit-Systeme in den Verwaltungskontext zu übernehmen.

An vielen Stellen geben uns die Verfasser Hinweise, welche Überlegungen die Verwaltung berücksichtigen oder weiterverfolgen sollte. Im Bericht stehen vor allem Erfahrungen und Sichtweisen aus der unternehmerischen Praxis im Fokus. Diese lassen sich nicht eins zu eins in öffentliche Vergabeverfahren übertragen, da hierbei insbesondere die Regeln und Grenzen des europäischen Vergaberechts zu berücksichtigen sind. Anforderungen können stets nur in Bezug auf die

vertragsgegenständlichen Produkte und Dienstleistungen formuliert werden. Anforderungen an die allgemeine Unternehmenspolitik ihrer Lieferanten dürfen öffentliche Auftraggeber bei der Vergabe so nicht stellen. Dies wirkt sich beispielsweise auf die „Lieferantenentwicklung“ aus, denn langfristige Kooperationen, wie von Unternehmen oft praktiziert, sind im europäischen Vergaberecht so nicht vorgesehen.

Für die Umsetzung und Verwendung im Kontext von Beschaffungs- und Vergabeverfahren werden sich aus den Inhalten dieses Berichtes noch weitere Fragen ergeben, die vor dem Hintergrund der Rahmenbedingungen der jeweiligen öffentlichen Auftraggeber aber auch auf politischer Ebene zu adressieren sind. Dies umfasst sowohl Ressourcenfragen wie haushaltsrechtliche Belange oder Personalbedarfe als auch Fragen zur (vergabe)rechtlichen Gestaltung und Zulässigkeit von Sozial-Audits. Diese Perspektiven standen im folgenden Bericht nicht im Fokus des Arbeitsauftrages und wurden daher zunächst auch nicht schwerpunktmäßig behandelt. Es hat sich jedoch herausgestellt, dass sie zwingend zu beleuchten sind, bevor Überprüfungen in der Beschaffungspraxis etabliert werden können. Weitere (besonders rechtliche) Analysen, Pilotprojekte und Entscheidungen sind notwendig, um Überprüfungen zu Menschenrechten in der Lieferkette in der öffentlichen Beschaffung zum Standard machen zu können.

In diesem Sinne wünschen wir eine gute und anregende Lektüre!



Dr. Ruth Brand (Präsidentin, Beschaffungsamt des BMI)
und das Projektteam

1 Einführung

Seit den 1990er Jahren haben Unternehmen verschiedene Ansätze entwickelt, um Verantwortung für schlechte Arbeitsbedingungen in ihren globalisierten Lieferketten zu übernehmen.⁵ Ein wichtiger Meilenstein waren dabei die 2011 vom UN-Menschenrechtsrat entwickelten Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte, welche begründeten, dass Unternehmen eine Verantwortung haben, die Menschenrechte in ihren Lieferketten zu achten.⁶ Insbesondere in Konsumgüterindustrien wie der IKT- und Elektronikbranche fordern Unternehmen von ihren Lieferanten, dass diese die ILO Kernarbeitsnormen und weitere ILO Normen umsetzen und in der Regel wird die Umsetzung über Sozial-Audits kontrolliert. Doch die Arbeitsbedingungen der Arbeiterinnen und Arbeiter in globalen Lieferketten werden weiterhin als schlecht kritisiert und die Sozial-Audits spielen bei dieser Kritik eine entscheidende Rolle.⁷ Zum Teil hängt die Kritik damit zusammen, dass bei der Übernahme von sozialer Verantwortung Unterschiede im Detail bestehen, insbesondere hinsichtlich Fragen wie: Welche ILO Normen definiert das Unternehmen als Teil der sozialen Verantwortung? Bis wohin in der Lieferkette definiert das Unternehmen seine soziale Verantwortung? Mit welchen Methoden kontrolliert das Unternehmen, ob die Normen eingehalten werden und wie stellt es sicher, dass identifizierte Missstände auch korrigiert werden? Der vorliegende Bericht soll dabei helfen, diese Differenzierung auf Sozial-Audits anzuwenden.

Auch im Kontext der öffentlichen Beschaffung gewinnen Fragen der sozialen Verantwortung an Bedeutung. Wo im Vergaberecht soziale Aspekte lange als «vergabefremd» angesehen wurden, ist die Einbeziehung sozialer Aspekte heute auf allen Stufen des Vergabeverfahrens möglich, sowohl vom europäischen als auch vom deutschen Gesetzgeber erwünscht und wird von öffentlichen Auftraggebern erwartet. Gleichzeitig ist es jedoch dem Vergaberecht fremd, dass Einfluss auf die allgemeine Unternehmenspolitik der Auftragnehmer genommen wird. Dies ist aber ein entscheidender Baustein dafür, dass Verbesserungen von Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten erreicht werden können. Für öffentliche Auftraggeber sind durch die Restriktionen des Vergaberechts Forderungen zur Übernahme von sozialer Verantwortung über Lieferkettenmanagementsysteme und Lieferantentwicklung schwierig und in weiten Teilen sogar unmöglich.

Dennoch haben viele öffentliche Auftraggeber den Anspruch, auf Ebene der (Einzel-)Auftragsvergabe soziale Mindeststandards und vergaberechtmäßige Kontrollregime zu etablieren. Ein Beispiel hierfür ist die Verpflichtungserklärung des Beschaffungsamtes zur Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards in der öffentlichen IKT-Beschaffung (Bitkom/Beschaffungsamt, 2019)⁸, die Auftragnehmer von IKT-Aufträgen zur Einhaltung von ILO Kernarbeitsnormen und weiteren sozialen Mindeststandards in der Lieferkette verpflichtet. Mit ihr hat das Beschaffungsamt – nunmehr in der dritten Version – einen Standard zusammen mit dem Industrieverband Bitkom e.V. geschaffen, welcher als Muster auch für andere öffentliche Auftraggeber dient. Mit der Erklärung wird öffentlichen Auftragnehmern die Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen und weiterer Normen abgefordert und festgelegt, innerhalb welcher Fristen welche Unterlagen zur Plausibilisierung vorzulegen sind. Diese Erklärung bietet den Rahmen und den Kontext der Aktivitäten des Beschaffungsamtes mit der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung zur vorliegenden Studie.

⁵ Zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichtes wurde der Entwurf des Lieferkettengesetzes vom Bundeskabinett in Deutschland verabschiedet, das den Umgang mit Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten gesetzlich regeln soll.

⁶ Geschäftsstelle Deutsches Global Compact Netzwerk (2014): Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/266624/b51c16faf1b3424d7efa060e8aaa8130/un-leitprinzipien-de-data.pdf>

Das erste Grundlegende Prinzip zur Verantwortung des Unternehmens zur Achtung der Menschenrechte besagt z.B.:

«Wirtschaftsunternehmen sollten die Menschenrechte achten. Dies heißt, dass sie vermeiden sollten, die Menschenrechte Anderer zu beeinträchtigen, und dass sie nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen, an denen sie beteiligt sind, begegnen sollten.»

⁷ Eine Auswahl an wissenschaftlichen Artikeln und anderen Beiträgen, die in den letzten 20 Jahren die Kritik an Sozial-Audits zum Gegenstand hatten, ist Teil des Quellenverzeichnisses (*hervorgehoben)

⁸ Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (Bitkom) und Beschaffungsamt des BMI (vertreten durch die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung) (2019): Gemeinsame Erklärung zur sozialen Nachhaltigkeit im IT-Einkauf der öffentlichen Hand. Berlin, 7.5.2019.

Ziel/Fragestellung

Die Studie soll die folgende Frage beantworten: Wie können Behörden und Vergabestellen bei bestehenden Vertragsbeziehungen die Einhaltung der zuvor vertraglich vereinbarten Mindeststandards hinsichtlich der Arbeitsbedingungen nachprüfen? Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Endfertigung und den Zulieferbetrieben im IKT-Sektor. Zudem verfolgt die Studie gemäß Auftrag zwei Untersuchungsziele:

- (1) Es werden Best Practice-Ansätze in dem Bereich der Prüfung von ILO Normen aufgezeigt (von Wirtschaftsteilnehmern, Zertifizierungs- und Prüfungsinstituten).
- (2) Es werden Empfehlungen anhand von Modellen entwickelt, wie die Prüfung der Umsetzung von Arbeitsbedingungen im Zusammenhang mit der öffentlichen Beschaffung umgesetzt werden kann.

Hintergründe

Die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Mindestarbeitsstandards in der Lieferkette wird in der Regel bei den Unternehmen vor Ort mithilfe sogenannter **Sozial-Audits**⁹ nachgeprüft. Im Rahmen eines Sozial-Audits besucht ein speziell ausgebildeter Auditor, eine Auditorin oder ein Audit-Team ein Unternehmen (i.d.R. ein Betrieb oder eine Fabrik) und überprüft, ob und in welchem Maße die vertraglich im Verhaltenskodex definierten Arbeitsstandards vor Ort eingehalten werden. Um ein Audit möglichst einheitlich und intersubjektiv überprüfbar durchzuführen, orientieren sich Auditoren an **Audit-Richtlinien**.¹⁰ Diese Richtlinien erklären die Art und Weise, wie ein Audit durchzuführen ist. Um einen Verstoß zu dokumentieren, müssen idealerweise verschiedene Beweise zu der gleichen Aussage kommen. Das Ergebnis eines Sozial-Audits ist in der Regel ein Audit-Bericht, der unterschiedlich aussehen kann, je nachdem wie dies die Audit-Richtlinie vorschreibt.

Zum Verständnis der Herausforderungen bei Audits im Kontext der öffentlichen Beschaffung und zur Beantwortung der oben definierten Frage sollten zumindest folgende drei Hintergründe berücksichtigt werden:

1. Einzelne, oft dezentral organisierte Vergabestellen in der öffentlichen Verwaltung implementieren aus Gründen von Ressourcen und Personalorganisation in der Regel keine eigenen Überprüfungsmechanismen für die Einhaltung von Arbeitsstandards in Drittländern. Deshalb sollte ein für die öffentliche Verwaltung zu entwickelnder Verhaltenskodex sich eng an bereits bestehenden Prüfungsmodellen orientieren, damit Synergieeffekte genutzt werden können und die Überprüfung auch mit geringen personellen Ressourcen gelingen kann. Um ihren Verhaltenskodex auf die vorhandenen Prüfungsformen abzustimmen, benötigt die öffentliche Hand einen guten Überblick über die bestehenden Ansätze, ihre Stärken und Schwächen. Dieser Überblick wird in den Kapiteln 3 und 4 erstellt.
2. In den meisten Industriesektoren besteht eine große Vielfalt an Assessments bzw. Audit-Formen¹¹ hinsichtlich Arbeitsbedingungen in Lieferketten, die von Unternehmen und anderen Akteuren entwickelt wurden (u.a. eigene Standards von Unternehmen, Standardinitiativen wie die RBA, BSCI-amfori, Electronics Watch, Fabrikstandards wie SA 8000, Produktzertifikate wie TCO). Diese Assessments versprechen alle die Prüfung sozialer Mindestkriterien (insbesondere ILO Kernarbeitsnormen), doch im Detail funktioniert jedes Modell etwas anders und vor allem unterscheiden sich die Prüfungsmodelle zum Teil erheblich voneinander im Hinblick auf Aspekte wie Inhalt, Prüfungsumfang und Glaubwürdigkeit. So werden die oftmals am weitesten verbreiteten Modelle schon seit über 20 Jahren dafür kritisiert, dass sie einfache Verstöße gegen

⁹ Audit: Ein Bestandteil einer Beurteilung. Ein systematisches, dokumentiertes Verfahren, um Aufzeichnungen, Tatsachenbehauptungen oder andere relevante Informationen zu erhalten und objektiv zu bewerten, um festzustellen, inwieweit bestimmte Anforderungen erfüllt sind (angepasst von ISO 17000). Audits von Sozialstandards werden «Sozial-Audits» genannt. Audits werden auch als «Inspektionen» bezeichnet.

¹⁰ Diese Richtlinien haben unterschiedliche Bezeichnungen, unter anderem: «Audit-Protokolle» oder «Auditor Guidance».

¹¹ Assessment bezeichnet die kombinierten Prozesse von Audit, Überprüfung und Entscheidung über die Konformität eines Kunden des Auftraggebenden mit den Anforderungen eines Standards oder über die Konformität des Prüfungsanbieters mit den Anforderungen an die «Assurance». In diesem Bericht wird v.a. auf die Unterform der Audits, die in vielen verschiedenen Audit-Formen existieren, eingegangen.

die Verhaltenskodizes weder aufdecken noch verbessern.¹² Um die den eigenen Ansprüchen entsprechenden Ansätze auszuwählen, sollte die öffentliche Hand deshalb einen guten Überblick über die unterschiedlichen Prüfansätze haben, welche von Unternehmen aktuell verwendet werden. Dieser Überblick wird in Kapitel 4 gegeben.

3. In den letzten Jahren wurde festgestellt, dass es zur Beseitigung von Arbeitsrechtsverletzungen in Lieferketten nicht ausreicht, wenn Unternehmen einen Verhaltenskodex definieren und diesen prüfen lassen.¹³ Es muss sichergestellt werden, dass die mittels der Assessments identifizierten Verstöße oder Lücken durch sogenannte Korrekturmaßnahmen¹⁴ behoben werden. Deshalb implementieren Unternehmen immer öfters ein strategisches nachhaltiges Lieferkettenmanagement, das umfassend dafür sorgt, dass soziale Mindestnormen in der Lieferkette auch tatsächlich eingehalten werden. Diese Zusammenhänge werden in den Kapiteln 2 und 3 vorgestellt und später in den Modellen berücksichtigt.

Methoden und beteiligte Personen

Die Studie bringt Erkenntnisse aus der wissenschaftlichen und grauen Literatur sowie die Erfahrungen von Auditoren zusammen.¹⁵ Es wurden Interviews mit Akteuren geführt, die Best Practice-Ansätze verfolgen. Zudem wurden für die Studie insgesamt 15 verschiedene Audit-Ansätze, vor allem im IKT-Sektor, analysiert (die Ergebnisse werden in Kapitel 4 dargestellt).

Die Studie wurde von zwei Autoren und einer Autorin verfasst, die sich seit vielen Jahren mit Sozialstandards, Audits und der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung beschäftigen. **BSD Consulting** und ihr Mutterhaus **ELEVATE** legen ihren Fokus seit über 20 Jahren auf Nachhaltigkeitsthemen in internationalen Lieferketten. ELEVATE führt jährlich über 18.000 Assessments und Audits v.a. im Konsumgütersektor durch. **Mark Starmanns** beschäftigt sich seit seiner Promotion zum Thema Sozialstandards in der Bekleidungsindustrie (2005-2010) bei BSD Consulting in Projekten intensiv mit der Umsetzung von Sozialstandards in der öffentlichen und privaten Beschaffung. **Maren Barthel** setzt seit 1998 bei verschiedenen Unternehmen Sozialstandards um und hat bei der Entwicklung von Standards wie BSCI mitgewirkt. **Hendrik Mosel** ist seit 2016 Lead Auditor, hat insgesamt über 300 Fabriken auditert (u.a. in der IKT-Industrie) und über 100 Trainings durchlaufen.

Aufbau der Studie

Die **Kapitel 2, 3 und 4** kontextualisieren das Thema Sozial-Audits von ILO Normen als Grundlage für das Verständnis der Modelle in Kapitel 5 und der Empfehlungen in Kapitel 6. Die ersten drei Kapitel beziehen sich nicht explizit auf die öffentliche Beschaffung, sondern generell auf Praxisansätze von Unternehmen in Lieferketten. Wie im Vorwort bereits dargelegt, braucht es jedoch weitere rechtliche Analysen sowie Pilotprojekte, um die Übertragbarkeit der Unternehmensansätze auf die öffentliche Beschaffung im Detail zu prüfen und testen. **Kapitel 2** führt in das Thema ILO Normen ein und erklärt, was ILO Übereinkommen sind und wie und mit welchen Hilfsmitteln Risiken von Verstößen gegen ILO Normen identifiziert und bewertet werden können. **Kapitel 3** ordnet das Thema «Audits» in Bezug auf ein «nachhaltiges Lieferkettenmanagement» ein. Dies ist relevant, um zu verstehen, wie Unternehmen versuchen, Sozialstandards in der Lieferkette zu verbessern und welche Rolle Audits in diesem Zusammenhang einnehmen. Es hilft dabei, die Grenzen von Sozial-Audits verstehen und einordnen zu können. In **Kapitel 4** werden Sozialstandards im Detail thematisiert und verschiedene Formen von Audits differenziert. Dabei gehen die Kapitel 4.1 bis 4.3 auf die Grundlagen (Verhaltenskodex, Audit-Richtlinien, Qualifizierung der Auditorinnen und Auditoren) ein, die vor der Durchführung eines Audits definiert sein müssen. Kapitel 4.4 stellt dar, wie ein Audit abläuft und Kapitel 4.5 thematisiert die Kosten sowie die Glaubwürdigkeit von Audits. **Kapitel 5** überträgt die zuvor definierten Audit-Systeme auf den Anwendungsfall in der öffentlichen Beschaffung. Dabei werden

¹² In Fußnote 6 auf der ersten Textseite finden sich Quellenangaben zum Thema.

¹³ Locke, R. M. (2013): *The Promise and Limits of Private Power*. Cambridge, MA; siehe auch: Philips (2018): *Supplier Sustainable Performance. Beyond auditing*.

¹⁴ Im Englischen sind das «Corrective Actions» - und eng damit verbunden sind die Corrective Action Plans (CAPs).

¹⁵ Die Perspektive der Auditoren wurde von Hendrik Mosel und seinen Audit-Kollegen eingebracht, die seit 30 Jahren Sozial-Audits durchführen.

insgesamt acht Prozess-Schritte vorgeschlagen, wie Audits im Kontext der öffentlichen Beschaffung angewandt werden können. Für jeden Prozess-Schritt wurden drei theoretische Modelle ausgearbeitet, differenziert danach, ob der Schritt von der Verwaltung selbst oder extern umgesetzt werden soll. Die ersten fünf Schritte sind notwendig, um ein Inspektionssystem für die Verwaltung aufzubauen, das als Grundlage für die Durchführung von Audits notwendig ist. Prozess-Schritte 6 bis 8 werden dann in jedem Beschaffungsprozess durchlaufen, wenn Lieferanten von Auftragnehmern auditiert werden sollen. In dem Kapitel werden zusätzlich branchenübergreifende Aspekte und die Auswirkungen auf den Markt besprochen. In **Kapitel 6** folgt schließlich eine Empfehlung für die Anwendung in der öffentlichen Beschaffung. Diese bezieht die in Kapitel 5 beschriebenen Modelle sowie Prozess-Schritte übergreifend ein und in **Kapitel 7** folgt ein Fazit und ein Ausblick.

2 ILO Normen: Grundlagen und Risiko-Analysen

2.1 Was sind ILO Normen?

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO, deutsch IAO¹⁶) wurde im Jahr 1919 in Genf gegründet. Zu ihren Hauptaufgaben gehört die Formulierung und Durchsetzung internationaler Arbeits- und Sozialnormen (insbesondere Kernarbeitsnormen). Bei den ILO Instrumenten zu Arbeits- und Sozialstandards wird zwischen Übereinkommen, Empfehlungen und Erklärungen unterschieden. Übereinkommen sind Urkunden, deren Ratifizierung durch die Regierung eines Mitgliedsstaates der ILO rechtliche Verpflichtungen begründet. Grundsätzlich ist die Ratifikation der ILO Normen durch einen Staat aber freiwillig. Sie erfordert, dass die Prinzipien in nationales Recht überführt werden und die Einhaltung laufend überprüft wird¹⁷. Gemäß Grundgesetz (Art. 59) können Internationale Übereinkommen z.B. in Deutschland nur dann wirksam werden, wenn der Gesetzgeber ihnen zustimmt.¹⁸ Wird ein Übereinkommen von einem ILO Mitgliedstaat verabschiedet, verpflichtet sich der Staat dazu, das verabschiedete Übereinkommen spätestens nach einem Jahr den gesetzgebenden Körperschaften vorzulegen. Empfiehlt die Regierung eines Staates die Nichttratifikation, muss sie die Gründe dafür mitteilen.

Es gibt acht Übereinkommen, die als **Kernarbeitsnormen** zusammengefasst werden. Sie leiten sich direkt aus den Menschenrechten sowie aus den folgenden vier Grundprinzipien ab, die das Handeln der ILO leiten:

- (i) Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen
- (ii) Beseitigung der Zwangsarbeit
- (iii) Abschaffung der Kinderarbeit
- (iv) Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Im Gegensatz zu den Übereinkommen müssen Empfehlungen und Erklärungen nicht ratifiziert werden. Sie sind an die Übereinkommen angelehnte, konkretisierte Hilfestellungen und geben eine Orientierung über die Ausrichtung der ILO für die Politik.¹⁹ Insgesamt hat die ILO seit ihrer Gründung 189 Übereinkommen und 205 Empfehlungen verabschiedet. Deutschland hat neben den acht ILO Kernarbeitsnormen 85 Übereinkommen sowie zwei Protokolle ratifiziert. Insgesamt sind 60 davon aktuell in Kraft.²⁰

Im Rahmen von öffentlichen IKT-Beschaffungen fordert das Beschaffungsamt des BMI in der Verpflichtungserklärung²¹ (Bitkom/Beschaffungsamt, 2019) die Einhaltung ausgewählter ILO Normen ein. Dabei wird auf die acht ILO Kernarbeitsnormen und auf fünf weitere ILO Übereinkommen verwiesen (siehe Tabelle 1). Ähnlich wie ein Verhaltenskodex im Unternehmenskontext definiert die Verpflichtungserklärung, welche Arbeits- und Sozialstandards Lieferanten in der IKT-Beschaffung einhalten müssen.

¹⁶ Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Sie wurde im 1919 gegründet und hat den Hauptsitz in Genf. Die 187 Mitgliedsstaaten sind durch Regierungen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber in den Organen der ILO vertreten.

¹⁷ Hinweis: Die Ratifizierung eines Übereinkommens bedeutet nicht automatisch die Umsetzung des Übereinkommens in allen Unternehmen im Land. Wenn ein Land ein Übereinkommen nicht ratifiziert hat, dann können die Übereinkommen natürlich trotzdem von den Unternehmen im Land eingehalten werden.

¹⁸ ILO Website: <https://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/lang--de/index.htm>

¹⁹ Zusammenfassung zur ILO: <https://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/>

²⁰ Der aktuelle Stand der Ratifizierungen ist unter Normlex abrufbar (Stand 15.10.2020):

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102643

²¹ http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Themen/2_2_VE_2019/2_2_VE_2019_node.html (abgerufen am 28.4.2021).

Tabelle 1: ILO Übereinkommen aus der Verpflichtungserklärung und Länder, die sie ratifiziert haben²².

ILO Übereinkommen	Kern-Arbeits-norm	Anzahl Länder, die die Norm ratifiziert haben	Ratifiziert von Deutschland
ILO 87: Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes	X	155	In Kraft, 20.5.1957
ILO 98: Übereinkommen über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen	X	167	In Kraft, 8.6.1956
ILO 29: Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit	X	178	In Kraft, 13.6.1956
ILO 105: Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit	X	176	In Kraft, 22.6.1959
ILO 100: Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit	X	173	In Kraft, 8.6.1956
ILO 111: Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf	X	175	In Kraft, 15.6.1961
ILO 138: Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung	X	173	In Kraft, 8.4.1976
ILO 182: Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit	X	187	In Kraft, 18.4.2002
ILO 155: Übereinkommen über Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt		69	Nicht ratifiziert
ILO 170: Übereinkommen über Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit		22	In Kraft, 23.11.2007
ILO 131: Übereinkommen über die Festsetzung von Mindestlöhnen, besonders unter Berücksichtigung der Entwicklungsländer		54	Nicht ratifiziert
ILO 102: Übereinkommen über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit		59	In Kraft, 21.2.1958
ILO 1: Übereinkommen über die Begrenzung der Arbeitszeit in gewerblichen Betrieben auf acht Stunden täglich und achtundvierzig Stunden wöchentlich		52	Nicht ratifiziert

2.2 Analyse sozialer Risiken in Lieferketten

Um die sozialen Herausforderungen in einer Lieferkette besser einschätzen zu können, ist es möglich, sogenannte Risikoanalysen durchzuführen. Die Ergebnisse solcher Risikoanalysen werden insbesondere dann herangezogen, wenn nicht jeder Lieferant auditiert werden soll, sondern nur eine Auswahl der Lieferanten, bei denen die größten Risiken für Verstöße gegen festgelegte Normen bestehen. Die Risiken in Lieferketten werden i.d.R. auf Länder oder auf Gebietskategorien unter der Ebene der Länder bezogen. Sie können auch auf einzelne Sektoren oder Rohstoffe bezogen werden.

²² Die Tabelle zeigt, dass zwischen 155 und 187 Staaten die jeweiligen Kernübereinkommen ratifiziert haben. Die weiteren fünf gelisteten ILO Normen wurden hingegen nur von 22 bis 69 Staaten ratifiziert. Deutschland beispielsweise hat drei der ILO Übereinkommen aus der Verpflichtungserklärung bisher nicht ratifiziert, den Wesenskern jedoch jeweils umgesetzt.

Um Risiken der Nichteinhaltung von ILO Normen in der Lieferkette zu bewerten, verwenden Unternehmen in der Regel – neben Audits bzw. On-Site Assessments – einen der folgenden Ansätze:

1. **Risiko-Bewertung durch Experten:** In diesem Fall wird das Risiko von Verstößen auf Basis des Expertenwissens über ein Land bzw. einen Sektor beurteilt. Dies ist eine finanziell günstige, aber oberflächliche Methode.
2. **Risiko-Bewertung durch Indikatoren oder Indizes:** Mit dieser Methode können vor allem Länder in verschiedene Risikokategorien gruppiert werden. Eines der bekanntesten Beispiele sind die *Worldwide Governance Indicators* (WGI) der Weltbank. Hierbei handelt es sich um einen Meta-Index zur Messung von Good Governance. Die WGI sollen es ermöglichen, in Relation mit anderen Ländern wie auch im Vergleich über die Zeit, die Qualität der Regierungsführung eines Landes zu messen.²³ Die Risiko-Länderliste von amfori²⁴ basiert beispielsweise auf den WGI. Andere Indizes bewerten gezielt einzelne Risikokategorien. Die Walk Free Foundation veröffentlicht zum Beispiel Länderstudien über Menschenhandel und Sklaverei und ermittelt daraus den *Global Slavery Index* (GSI). Mittels derartiger Indizes oder einer Kombination mehrerer Informationen können Länderrisiko-Profile erstellt werden. Bei diesen Risiko-Profilen wird jedoch in der Regel nicht das Risiko eines Verstoßes gegen ILO Normen bewertet. Häufig werden mehrere Themenfelder von den Indizes abgedeckt oder es geht nur um ein einzelnes Thema²⁵ wie Zwangsarbeit oder Löhne. Man muss also verschiedene Indikatoren kombinieren, um ein umfassendes Bild über die relevanten ILO Normen zu bekommen.
3. **Risiko-Bewertung anhand von umfangreicheren Datenbanken** (zum Beispiel die ELEVATE EiQ-Datenbank oder Maplecroft von VERISK): Solche Datenbanken greifen zum Teil sehr spezifisch auf Informationen über die Verstöße von ILO Normen in einzelnen Betrieben und Fabriken zurück. Die Methode der Bewertung von Risiken über Datenbanken wird weiter unten vorgestellt.

Risiko-Bewertungen und ihre Herausforderungen

Bei Risiko-Analysen bestehen Herausforderungen im Hinblick auf die Aggregation und Bewertung der Daten. Enthält eine Datenbank zum Beispiel Audit-Ergebnisse, dann unterscheiden sich die Rohdaten nach Inhalt und Umfang sowie nach der Bewertung der Schwere des Verstoßes. Diese Daten müssen also für die Datenbank vergleichbar gemacht werden. Die Audit-Richtlinie ERSÄ (ELEVATE Responsible Sourcing Assessment) unterscheidet beispielsweise vier Kategorien:

- **Geringfügig:** Ein isoliertes Versagen oder Versehen, das ein geringes Risiko für die Arbeitnehmer darstellt. Ein geringfügiger Verstoß ist kein systematischer Fehler und kann i.d.R. sofort behoben werden.
- **Moderat:** Ein Verstoß gegen den Standard oder das lokale Gesetz, der eine Gefahr für die Beschäftigten oder eine Verletzung ihrer Menschenrechte darstellt.
- **Schwerwiegend:** Fehlen eines Systems oder völliger Zusammenbruch des Systems zur Einhaltung sozialer Standards; ein systematischer oder materieller Verstoß gegen den Standard oder lokale Gesetze, der eine unmittelbare, aber nicht lebensbedrohliche Bedrohung für die Sicherheit der Beschäftigten oder die Menschenrechte darstellt.
- **Kritisch:** Ein schwerwiegender Verstoß gegen den Standard oder das lokale Gesetz, der eine unmittelbare oder kritische Bedrohung für die Sicherheit und das Leben oder einen kritischen Verstoß gegen die Menschenrechte der Beschäftigten oder die ethischen Geschäftsstandards darstellt.

²³ Hierzu werden sechs Indikatoren genutzt: Mitspracherecht und Verantwortlichkeit, politische Stabilität und Abwesenheit von Gewalt, Leistungsfähigkeit der Regierung, staatliche Ordnungspolitik, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionskontrolle.

²⁴ www.amfori.org

²⁵ Man spricht entweder von Themen oder «Issues».

- Viele Systeme arbeiten zusätzlich mit dem Schweregrad der «Null Toleranz», der bei besonders schwerwiegenden Verstößen zur Anwendung kommt. In dieser Kategorie führen Verstöße zumeist zum sofortigen Abbruch der Lieferbeziehung.

Unterschiede zwischen den Systemen kann es außerdem hinsichtlich der Bewertung einzelner Fragen geben. Die Bewertung der Verstöße basiert zumeist auf einer Kombination der Beurteilung des Erfüllungsgrades und der Bewertung der Schwere.²⁶ Auch die Fragen und Antwortmöglichkeiten in den Audit-Berichten unterschieden sich zum Teil erheblich. Die Informationen müssen also für die Aggregation normiert werden.

Relevant bei allen drei Ansätzen zur Bewertung von Risiken ist zudem, dass sie nur inhärente Risiken betrachten und somit Annäherungen an die reale Situation darstellen. Eine zentrale Frage dabei ist, ob die verwendeten Daten überhaupt statistisch repräsentativ für die betrachteten Betriebe sind, was einerseits von der Grundgesamtheit und andererseits vom Sample abhängt. So kann ein einzelner Betrieb in einem Land, das insgesamt mit einem sehr hohen Risiko der Nichteinhaltung bewertet wurde, natürlich auch ein Best Practice-Betrieb ohne Verstoß sein. Andersherum kann ein einzelner Betrieb in einem Land, das insgesamt eine sehr gute Bewertung hinsichtlich der Nichteinhaltung von ILO Übereinkommen bekommen hat, auch sehr schlecht abschneiden.

Zwischenfazit Risiko-Analysen

Grundsätzlich können Risiko-Analysen dabei helfen, die Anzahl der durchzuführenden Audits zu reduzieren, sodass die Audits auf die Unternehmen fokussiert werden können, bei denen die Risiken eines Verstoßes von ILO Normen am größten sind. Die Qualität und Aussagekraft einer Risiko-Analyse werden durch die Qualität der zugrunde gelegten Daten bestimmt. Es ist davon abzuraten, einer Risiko-Analyse zu vertrauen, die auf zu allgemeinen bzw. veralteten Daten basiert.

2.3 Informationsquellen zur Bewertung der Risiken in der Lieferkette

Es existieren zahlreiche Informationsquellen bzw. Hilfsmittel zur Analyse von Risiken in Lieferketten, die verschiedene Organisationen in den letzten Jahren entwickelt haben und die sehr unterschiedliche Ansprüche an den Detailgrad der Analyse stellen. Bei der folgenden Aufzählung handelt es sich um eine Auswahl:

- **Relevanzmatrix BAFU:** Das Schweizer Bundesamt für Umwelt BAFU hat mit der Relevanzmatrix eine Experteneinschätzung erstellt, in der auf übersichtliche Art und Weise vor der Beschaffung abgeklärt werden kann, welche Themen/Aspekte der Nachhaltigkeit für den konkreten Beschaffungsgegenstand relevant sind. Die Relevanzmatrix orientiert sich an der ISO-Norm 20400 (2017) für die nachhaltige Beschaffung und beruht auf einer vornehmlich qualitativen Analyse. Aber der Fokus liegt im Umweltbereich und es werden nur sehr allgemein Schwerpunkte für einen Sektor genannt, was bei der Fokussierung von Sozial-Audits nicht weiterhilft.
- **Listen mit Risikoländern:** Standardinitiativen stellen ihren Mitgliedern oftmals kostenlos Listen mit identifizierten Risikoländern zur Verfügung. Beispielsweise stellt BSCI-amfori für amfori-Mitglieder «The amfori Country Risk Classification» kostenlos zur Verfügung. Dies ist eine auf den

²⁶ Während Audit-Fragebögen Anfang der 90er Jahre vorwiegend noch «Schwarz-Weiß-Checklisten» waren (ja/nein, bestanden/nicht bestanden), wurden sowohl die Fragen als auch die Antwortmöglichkeiten im Laufe der Jahre immer differenzierter. So konnte z.B. aus einer Frage, ob eine Fabrik über «ausreichend Feuerlöscher» verfügt, ein ganzer Fragenkomplex werden, der die genaue Anzahl der Feuerlöscher pro Einheit (z.B. Quadratmeter, Anzahl der Arbeiterinnen und Arbeiter in dem Bereich, Gefährlichkeitsgrad des Fabrikteils o.a.) erfragt und darüber hinaus Angaben zur Art der Anbringung, der Inspektionszyklen, des Füllstoffes, der Kennzeichnung u.v.m. erfordert. Analog zur beschriebenen Ausdifferenzierung der Fragenkomplexe gab es über die Jahre eine Entwicklung hin zu ebenfalls mehr differenzierten Antwortmöglichkeiten einer Frage. Auch hier gibt es innerhalb der einzelnen Systeme zwar Unterschiede, die Mehrheit der Systeme orientiert sich aber bei den Einzelfragen vor allem an den Möglichkeiten «Beobachtungen/nicht erfüllt/nichtzutreffend». Daran anschließend erfolgt die Differenzierung, ob eine eventuelle Abweichung gegen eine Rechtsnorm oder nur gegen einen Programmpunkt oder beides vorliegt.

World Bank Worldwide Governance Indicators (WGI) basierende Tabelle mit Ländern und einer dreistufigen Risiko-Bewertung (low/medium/high). Die Intention ist, dass sich amfori-Mitglieder auf die Länder mit hohen Risiken fokussieren.

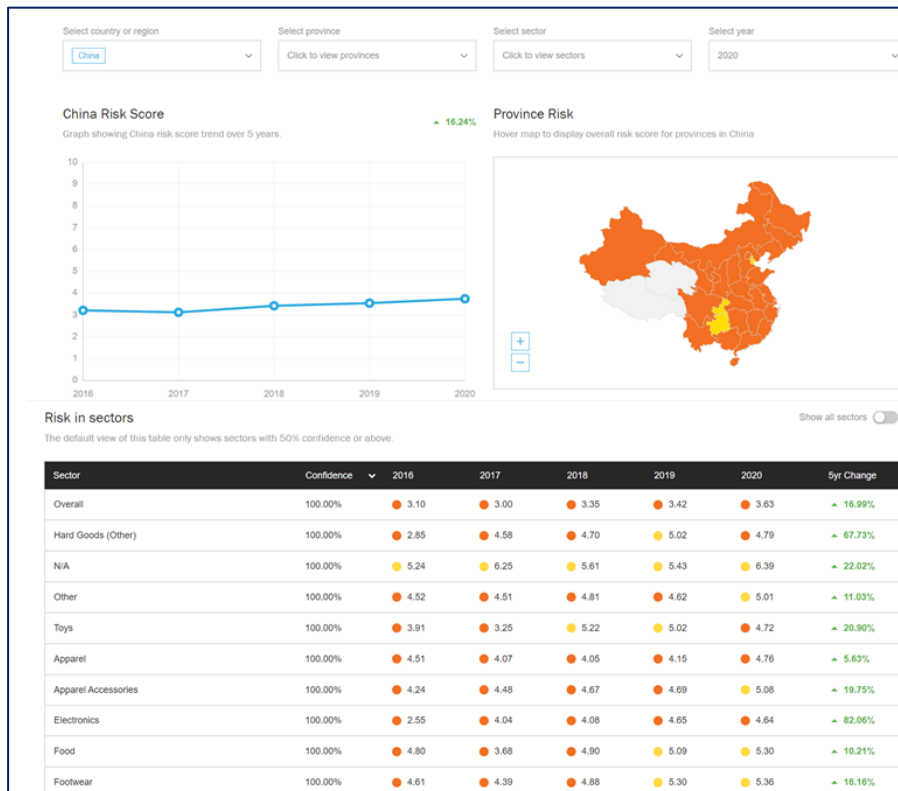
- **Social Hotspot Database:** NewEarth B, eine unabhängige, US-basierte Beratungsfirma für Nachhaltigkeit, betreibt die Social Hotspot Database, eine Plattform für Nachhaltigkeits- und Risikobeurteilungen. Die Social Hotspot Database enthält ein Risk-Mapping-Tool, das öffentlich zugängliche Daten und Indizes nutzt. Sektorenspezifische Risiken können für verschiedene Bereiche analysiert und auf einer Karte visualisiert werden.
- **Risikoberichte zu einem Thema/Land:** Risikoberichte können auch individuell für Produzenten, Themen oder Länder erstellt werden. Das National Secretariat Sustainable Public Procurement, das für nachhaltige Beschaffung in Schweden zuständig ist, arbeitet sehr stark mit individuellen Risikoberichten.
- **Verisk Maplecroft (VM) als Datenbank-basiertes Hilfsmittel:** Das VM Global Risk Dashboard GRiD basiert auf einer Vielzahl von Indizes und ermöglicht Aussagen über mehr als 150 Risiken in den Bereichen Politik, Menschenrechte und Umwelt in verschiedenen Ländern und Industriezweigen. Die Plattform ermöglicht aggregierte Aussagen zu Risiken entlang der Lieferkette. Es kann nach Geografie, Produktgruppe und Art des Risikos bzw. Verstoßes gefiltert werden. Hunderttausende von Indexwerten (u.a. von ILO, Vereinten Nationen, UNICEF, World Bank u.v.m.) bieten hierfür die Basis. Maplecroft verwendet keine Audit-Daten.
- **ELEVATE EiQ-Plattform als Datenbank-basiertes Hilfsmittel:** Der EiQ-Plattform liegen mehr als 500.000 Indexwerte von öffentlich zugänglichen Indizes zugrunde. Diese werden ergänzt durch über 12,5 Millionen Datenpunkte, die ELEVATE innerhalb der letzten zehn Jahre durch Audits weltweit gesammelt hat. Eine Unterscheidung erfolgt in fünf Kategorien: (1) Arbeit (Löhne, Arbeitszeiten, Kinder- und Zwangsarbeit, Diskriminierung u.a.), (2) Gesundheit und Sicherheit, (3) Umwelt, (4) Wirtschaftsethik (Korruption, Transparenz), (5) Managementsysteme. In der EiQ Plattform werden Risiken auf einer Skala von 0 bis 10 eingeordnet, wobei 0 für den schlechtesten und 10 für den besten Wert steht. «Scorecards» auf der Ebene von Ländern und Produktionsstätten geben darüber hinaus detailliert Auskunft über das Abschneiden in den verschiedenen Kategorien und die Entwicklung über die letzten fünf Jahre. Abbildung 1 und Abbildung 2 zeigen beispielhaft die Ergebnisse der EiQ Risiko-Analyse.

Generell ist bei allen Instrumenten relevant, dass sie aktuelle Daten verwenden und möglichst nicht zu generisch sind. Bei vielen der Hilfsmittel ist die Aktualität der verwendeten Daten ein Problem. Zudem sollten die Methoden der Hilfsmittel möglichst transparent sein, damit die Bewertungen nachvollzogen werden können. Werden diese Tools als Entscheidungsgrundlage für die Durchführung von Audits herangezogen, sollte man sich mit der Frage auseinandersetzen, wie statistisch repräsentativ die Daten sind (abhängig von der Anzahl der Audits, die durchgeführt werden und dem Transparenzgrad der Produktionsstätte). Bei der EiQ lassen sich beispielweise sehr zuverlässige Aussagen über China treffen, wo aufgrund hoher Audit-Zahlen auch sehr viele Datenpunkte zur Verfügung stehen; doch über Produktionsbedingungen in einem Land wie Afghanistan, in dem nur wenige Audits stattfinden, kann die EiQ nur eingeschränkt repräsentative Aussagen auf Basis der Audits treffen. Deshalb trifft die EiQ Plattform – basierend auf der Datenlage – prozentuale Aussagen zum Vertrauenslevel («confidence») in der Bewertung. Was den Transparenzgrad der auditierten Betriebe bzw. Fabriken betrifft, so wird dieser bei jedem Audit beurteilt und bewertet. Dabei werden verschiedene Grade unterschieden: transparent/inconsistent/inconclusive. Für repräsentative Aussagen zu bestimmten Themen, z.B. Löhnen und Arbeitsstunden, wird empfohlen, nur transparente Betriebe/Fabriken in die Auswertung zu integrieren.

Abbildung 1: Globale Risikolandschaft gefiltert nach Kriterium «Zwangsarbeit»²⁷ (EiQ-Plattform, 2020)



Abbildung 2: Risiko nach Ländern und Sektoren – Beispiel China (EiQ-Plattform, 2020)



²⁷ Hierzu zählen alle Verstöße im Zusammenhang mit Zwangsarbeit und Einbehaltung von Pässen in einer Produktionsstätte. Bei allen Abbildungen stellen die Farben die Schwere des Risikos dar, und zwar wie folgt:

● Extrem (0 - 2.49) ● Hoch (2.50 - 4.99) ● Medium (5 - 7.49) ● Niedrig (7.50 - 10)

2.4 Fazit: Grundlagen und Risiko-Analysen

Gesellschaftlich und politisch gesehen stehen sowohl Unternehmen als auch öffentliche Beschaffer in der Verantwortung, dass faire Arbeitsbedingungen in den Lieferketten der beschafften Waren und Dienstleistungen umgesetzt werden. Die VE (Bitkom/BeschA 2019) verlangt in der öffentlichen IKT-Beschaffung neben den acht ILO Kernarbeitsnormen noch fünf weitere ILO Übereinkommen.

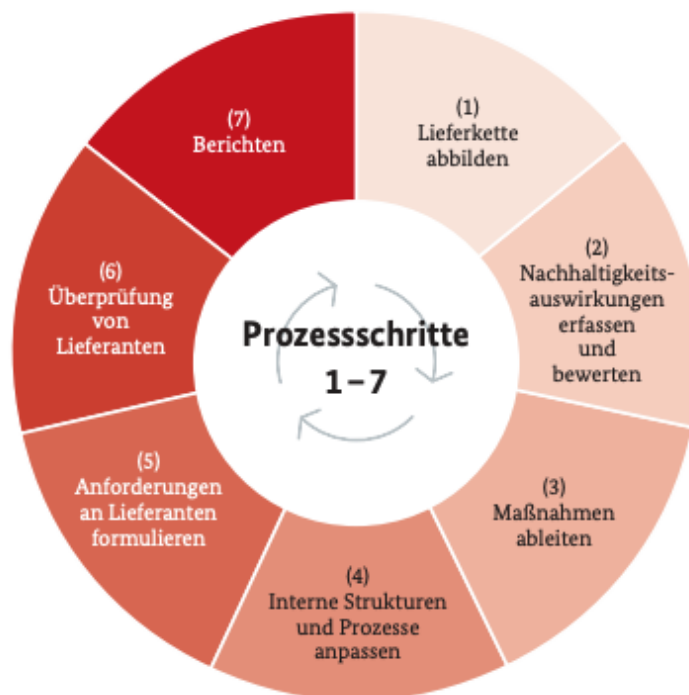
Audits sind ein geläufiges Instrument, um zu beurteilen, ob die verlangten ILO Normen bei den Lieferanten in der Lieferkette adäquat umgesetzt werden. Audits sind aber mit finanziellen Aufwänden verbunden und gleichzeitig sind in bestimmten Regionen schwerwiegende Verstöße gegen ILO Normen unwahrscheinlich. Viele Unternehmen auditieren deshalb nicht jeden einzelnen Lieferanten, sondern selektieren die Lieferanten, die auditiert werden sollen, nach bestimmten Kriterien im Rahmen eines „nachhaltigen Lieferkettenmanagements“ (siehe Kapitel 3). Die Auswahl basiert oftmals auf einer Risiko-Analyse.

Es gibt zahlreiche Möglichkeiten bzw. Hilfsmittel am Markt, Risiken der Nichteinhaltung von ILO Normen in einem Land zu identifizieren. Die Analysen sind unterschiedlich aufwändig und haben unterschiedliche Stärken und Schwächen. Damit solche Analysen möglichst repräsentativ für einen betrachteten Betrieb sind, ist eine solide Datengrundlage essenziell. Da mit veralteten oder zu pauschalen und inkonsistenten Daten schnell irreführende Bewertungen entstehen können, müssen risikobasierte Tools auf möglichst aktuellen und konsistenten Daten basieren. Ansonsten besteht die Gefahr, dass man fälschlicherweise bei einem Produktionsbetrieb kein Audit durchführt, weil die Risiko-Analyse keine Risiken identifiziert hat, obwohl gerade in diesem Unternehmen gegen ILO Normen verstoßen wird. Das folgende Kapitel zeigt, wie Risiko-Analysen und Audits in ein „nachhaltiges Lieferkettenmanagement“ eingebettet werden.

3 Audits als Teil des nachhaltigen Lieferkettenmanagements

Audits sind ein Schritt im klassischen nachhaltigen Lieferkettenmanagement, das im Unternehmenskontext in der Regel ein mehrstufiger Prozess ist. Das Verständnis davon, wie Unternehmen vorgehen, um ILO Normen in ihren Lieferketten zu verankern, ist relevant für Personen, die in der öffentlichen Beschaffung mit der Integration von ILO Normen zu tun haben. Denn die Herausforderungen dabei, die Menschenrechte in der öffentlichen Beschaffung zu fordern und zu prüfen, fangen hier an: der «holistische» Managementansatz, den die Unternehmen betreiben, um soziale Verantwortung in der Lieferkette umzusetzen, fügt sich nicht ein in das enge Regime der Anforderungen, die das Vergaberecht an öffentliche Auftraggeber stellt. Insbesondere sind die Anforderungen, die vergaberechtlich an die Eignung (also den vergaberechtlichen Anknüpfungspunkt für die allgemeine Unternehmenspolitik) gestellt werden dürfen, limitierend. Hieraus ergibt sich eine Friktion zwischen dem, was öffentliche Auftraggeber gern im Vergabeverfahren in Bezug zu Menschenrechten fordern würden – weil marktgängig und von den Unternehmen erfüllbar – und dem, was vergaberechtlich umsetzbar ist. Diese Friktion zu verstehen ist wichtig, um vergaberechtliche Wege zu finden, beide Seiten zueinander zu bringen.

Abbildung 3: Prozessschritte in einem nachhaltigen Lieferkettenmanagement²⁸



²⁸ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit & Umweltbundesamt - BMUB (2017): Schritt für Schritt zum nachhaltigen Lieferkettenmanagement. Praxisleitfaden für Unternehmen. Berlin.
https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/leitfaden_nachhaltige_lieferkette_bf.pdf (abgerufen am 20.11.2020)

Die wichtigsten Schritte werden nachfolgend dargestellt und erläutert (siehe auch Abbildung 3):²⁹

- Schritt 1 & 2: Lieferkette abbilden, Nachhaltigkeitsauswirkungen bzw. Risiken erfassen und bewerten (siehe Kapitel 3.1)
- Schritt 3 & 4: Maßnahmen und Anforderungen formulieren und intern verankern (siehe Kapitel 3.2)
- Schritt 5: Anforderungen an Lieferanten formulieren (siehe Kapitel 3.3)
- Schritt 6 & 7: Überprüfung und Entwicklung von Lieferanten & Berichten (siehe Kapitel 3.4). Dabei enthält Schritt 6 „Überprüfung von Lieferanten“ die Audits.

Die einzelnen Prozessschritte werden in den nächsten Abschnitten kurz beschrieben.

3.1 Schritte 1 & 2: Analyse (Lieferkette abbilden & Risiken bewerten)

Die Abbildung der Lieferkette ist die Grundlage für alle weiteren Maßnahmen im nachhaltigen Lieferkettenmanagement. Auch für die Bewertung der Nachhaltigkeitswirkungen oder -Risiken ist das Wissen über die Lieferkette eine Grundvoraussetzung. Da die Bewertung der Nachhaltigkeitsauswirkungen mit großem Aufwand und methodischen Grenzen verbunden ist, behelfen sich Unternehmen häufig in der Form, dass die sozialen oder ökologischen Risiken in den Lieferketten bewertet werden, anstatt die einzelnen konkreten Auswirkungen zu analysieren.

3.2 Schritte 3 & 4: Maßnahmen ableiten und intern verankern

Auf Basis der ersten Analyse entwickeln die Unternehmen Maßnahmen, die in der Lieferkette umgesetzt werden sollen. Entsprechende Dokumente werden häufig als sogenannte *Policies* bezeichnet. Diese Maßnahmen gilt es intern so zu verankern, dass es zu keinen Zielkonflikten kommt. Dabei handelt es sich um einen kontinuierlichen Prozess.

Ein häufig auftretender Zielkonflikt in der Beschaffung ist, dass die Nachhaltigkeits-Abteilung einen Verhaltenskodex einführt, die Einkaufsabteilung aber nicht berücksichtigt, dass die Umsetzung des Kodex beim Lieferanten mit Kosten verbunden ist – und deshalb die Einkaufspreise steigen müssten. Eine empirische Studie der ILO³⁰ fand beispielsweise heraus, dass Lieferanten in 39% der untersuchten Fälle einen Auftrag annahmen, obwohl die bezahlten Preise nicht kostendeckend waren. Wird also nur die Umsetzung von Sozialstandards von den liefernden Unternehmen gefordert, ohne dass dies auch in den Preisen und nicht-finanziellen Anforderungen berücksichtigt wird, besteht die Gefahr, dass die liefernden Unternehmen die geforderten sozialen Maßnahmen nicht umsetzen können, ohne die eigenen Arbeiterinnen und Arbeiter auszubeuten. Da Betriebe und Fabriken ihre Aufträge nicht verlieren möchten, steigt damit das Risiko, dass sie die Audits manipulieren. Dies gilt für das Verhältnis zwischen einem Unternehmen und seinen Lieferanten, aber auch für das Verhältnis zwischen öffentlichen Beschaffungsstellen und den Unternehmen in der Lieferkette.

Um in Unternehmen eine Kohärenz der Forderungen nach Sozialstandards und der allgemeinen Einkaufspolitik zu gewährleisten, fordern einige Standardinitiativen von ihren Mitgliedsunternehmen,

²⁹ Praxisorientierte Ansätze eines nachhaltigen Lieferkettenmanagements enthalten in der Regel vier Elemente: Analyse, Definition Strategie, Definition und Umsetzung von Maßnahmen, Kontrolle & Berichte. Im Detail sind die Ansätze dann etwas verschieden. Siehe beispielhaft folgende Hilfsmittel: BMUB (2017), <https://kompass.wirtschaft-entwicklung.de/>, <https://kmu.kompass-nachhaltigkeit.ch/umsetzung/umsetzungsprozess> (abgerufen am 22.11.2020). WBCSD (2016): Sustainable Supply Chain Management Guide for Procurement Leaders. Für diese Studie wurde beispielhaft der Ansatz aus einer Studie des BMUB herausgegriffen.

³⁰ Vaughan-Whitehead, D & L. Pinego Caro (2017): Purchasing practices and working conditions in global supply chains: Global survey results. INWORK Policy Brief No. 10. Geneva. (abgerufen am 22.11.2020). Die Befragung wurde von mehr als 1400 Lieferanten in 87 Ländern beantwortet.

dass diese ihre Einkaufspraktiken in Einklang mit den Forderungen des Verhaltenskodex bringen. Die Better Buying Organisation veröffentlicht zu dem Thema mittlerweile regelmäßig einen Bericht, in dem die Einkaufspolitik von Unternehmen bewertet wird.³¹ Ein gutes Praxisbeispiel für die Kohärenz der Einkaufspolitik mit den Sozialstandard-Anforderungen sind die Brand Performance Checks der Fair Wear Foundation (FWF). Der Brand Performance Check ist ein Instrument zur Bewertung der Aktivitäten der FWF-Mitgliedsunternehmen. Dabei wird untersucht, zu welchem Grad Sozialstandards in die Kerngeschäftspraktiken der einzelnen Mitgliedsunternehmen integriert worden sind. Es werden also die Managementpraktiken der Mitgliedsunternehmen bewertet³². Die FWF hat auch halb-öffentliche Unternehmen als Mitglied, wie zum Beispiel die Schweizerische Post.

3.3 Schritt 5: Anforderungen an Lieferanten formulieren

In der Regel formulieren Unternehmen im Rahmen ihres nachhaltigen Lieferkettenmanagements Anforderungen an die liefernden Unternehmen, deren Einhaltung sie später (Schritt 6) überprüfen. Die Anforderungen werden in der Regel in Form von Verhaltenskodizes formuliert. Dabei übernehmen einige Unternehmen den sozialen Verhaltenskodex einer Standardinitiative durch ihre Mitgliedschaft in der Initiative. Eine sehr große Standardinitiative ist beispielsweise BSCI-amfori. Ein Unternehmen, das dort Mitglied wird, verpflichtet sich dazu, den gleichen Verhaltenskodex wie alle anderen der über 2.000 Mitglieder in der eigenen Lieferkette anzuwenden.³³ Die RBA (Responsible Business Alliance) funktioniert ähnlich. Viele größere Unternehmen wie Apple, IBM, HP etc. entwickeln zudem ihre eigenen sozialen Verhaltenskodizes, welche sie dann in ihrer jeweiligen Lieferkette umsetzen.

Die meisten sozialen Verhaltenskodizes von Unternehmen, Standards, Zertifikate oder Standardinitiativen weisen inhaltlich diverse Überschneidungen auf, da sie sich alle auf die gleichen global vereinbarten Menschenrechte und ILO Normen beziehen. In der Regel beinhalten sie die ILO Kernarbeitsnormen sowie weitere Standards im Hinblick auf Löhne, Arbeitszeiten, Arbeitsplatzsicherheit und Gesundheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Detaillierte Informationen über die Vielzahl an verschiedenen Standards und über deren Unterschiede können auf Plattformen wie www.siegelklarheit.de oder www.standardsmap.org abgerufen werden.

Für die Inspektionen bzw. Audits sind die im Verhaltenskodex formulierten Anforderungen relevant, da diese mitbestimmen, wie umfangreich die Prüfung vor Ort in dem Betrieb ausfällt. Es macht beispielsweise einen deutlichen Unterschied im Aufwand, ob im Rahmen eines Audits lediglich die ILO Kernarbeitsnormen geprüft werden, oder ob zusätzlich beispielsweise Löhne, Arbeitszeiten und Gesundheitsrisiken Teil des Audits sind.

Die in der Verpflichtungserklärung (Bitkom/BeschA 2019) definierten ILO Normen sind ein Beispiel für die Anforderungen an Lieferanten, die in der öffentlichen Beschaffung definiert werden. Die Normen in der Verpflichtungserklärung müssen von IKT-Lieferanten des öffentlichen Auftragnehmers, der die Mustererklärung nutzt, eingehalten werden. Im Detail kann der Kodex eines Auftragnehmers jedoch von den in der Verpflichtungserklärung definierten Normen abweichen. Wenn die Normen in der Erklärung weniger umfassen als der Kodex des Lieferanten, dann ist das kein Problem. Ist es andersherum, dann besteht die Gefahr, dass ein vom Lieferanten erstellter Audit-Bericht nicht alle Bereiche der Verpflichtungserklärung abdeckt. Um die Gleichwertigkeit von Kodizes zu analysieren, werden Äquivalenz-Analysen zwischen verschiedenen Kodizes durchgeführt.

³¹ Better Buying (2020): [Index Report 2020](#). Purchasing Practice Performance in Apparel, Footwear, and Household Textile Supply Chains.

³² Die FWF nennt dies den Brand Performance Check (<https://www.fairwear.org/programmes/brand-performance-checks> abgerufen am: 2.11.2020), der einen über 100-seitigen Guide enthält: https://api.fairwear.org/wp-content/uploads/2020/03/FWF_BrandPerformanceCheckGuide-DEF.pdf (abgerufen am 1.11.2020)

³³ Die meisten privaten Standardinitiativen akzeptieren, wenn die Lieferanten der Mitglieder die Verhaltenskodizes nach und nach umsetzen. Bei amfori-BSCI bedeutet die Mitgliedschaft beispielsweise nicht, dass alle Lieferanten des Mitglieds diese Anforderungen umgesetzt haben müssen. amfori betrachtet den Code of Conduct als Ziel, das angestrebt wird: "The principles set out in the amfori BSCI Code of Conduct represent the aspirational goals and minimum expectations that amfori BSCI Participants have with regard to their supply chains' social conduct". amfori-Mitglieder streben also die Verbesserungen in der Lieferkette an; Mitglieder werden aber nicht aufgrund fehlender Verbesserungen sanktioniert.

3.4 Schritte 6 & 7: Überprüfung und Entwicklung von Lieferanten, Beschwerden & Berichterstattung

Überprüfung durch Audits

Die Überprüfung von Lieferanten geschieht in der Regel über Audits.³⁴ Ein Audit prüft vor Ort in einem Unternehmen, inwiefern ein Verhaltenskodex in einem Betrieb umgesetzt wurde (Details dazu werden in Kapitel 4 diskutiert). Das Audit identifiziert, bei welchen Normen es «Non-Compliances» (NCs) gibt, die dann behoben werden sollten. Aber Sozial-Audits werden seit ihrer Existenz kritisiert. In den Jahren zwischen 2000 und 2010, als die meisten Sozialstandard-Programme von Unternehmen und Standards (BSCI, EICC, TCO etc.) noch in der Anfangsphase waren, glaubte man noch stark an Compliance-basierte Audit-Ansätze, nach denen schlecht bewertete Lieferanten ausgelistet und Aufträge woanders platziert wurden. In den letzten Jahren wechselten immer mehr Unternehmen den Ansatz (siehe Box 1 mit Beispiel Philips). Diese Unternehmen haben erstens anerkannt, dass die Arbeitsbedingungen in der Lieferkette oft nicht gut sind und die Situation zudem häufig nicht einfach auf Ansage des einkaufenden Unternehmens geändert wird. Zweitens wurde anerkannt, dass ein Unternehmen eine Mitverantwortung trägt, die Situation in der Lieferkette zu verbessern. Dies geschah vor allem im Rahmen der Einführung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. So veränderte sich das nachhaltige Lieferkettenmanagement dahin gehend, dass der Lieferant als Partner betrachtet wird, mit dem man gemeinsam die Situation in der Lieferkette verbessert. Die Betonung liegt damit auf Lieferantenentwicklung. Der Wechsel des Fokus von Audits hin zu Lieferantenentwicklung hat auch damit zu tun, dass ein Audit einen Zustand darstellen kann, aber keine Veränderung bewirkt. Aber selbst der Zustand wird nicht immer richtig dargestellt, wie die umfangreiche Kritik an Audits zeigt. Oftmals haben Auditorinnen und Auditoren zu wenig Zeit, um qualitativ hochwertige Audits durchzuführen. Deshalb versuchen Vorreiter mittlerweile nicht zu viele Ressourcen in Audits zu investieren, sondern eine Verbesserung der Situation im Hinblick auf Arbeits- und Menschenrechte durch Lieferantenentwicklung herbeizuführen.

Box 1: Fallstudie Philips: Von Audits zur Lieferantenentwicklung

Philips hat bis 2017 Audits über den RBA Standard durchgeführt. 2017 stellte das Unternehmen fest, dass nach der Umsetzung von Korrekturmaßnahmen in der nächsten Audit-Phase einige Jahre später die gleichen Probleme wieder auftraten. Dies brachte Philips auf den Gedanken, dass ihre Art der Auditierung nicht hilfreich für die Verbesserung der Lieferanten war. Sie analysierten die Ursachen dieser Probleme und stellten fest, dass zum Beispiel einige *non conformities* (wie z.B. die Arbeitszeiten in China) nicht gelöst werden konnten, die Kriterien für die Auswahl der zu auditierenden Lieferanten zu einfach waren, die Datenverwaltung unvollständig war und keine Überwachung ermöglichte, und die Überwachungsfrequenz zu niedrig war, ohne dass die Lieferanten intrinsisch motiviert waren, sich zu verbessern. Daraufhin wurde ein eigenes System implementiert, das sich auf die Lieferantenentwicklung konzentrierte, insbesondere im Hinblick auf die sogenannten Hauptursachen von Verstößen («root causes»).

Umsetzung der Korrektur-Maßnahmen und langfristige Entwicklung der Lieferanten

Nach der Überprüfung der liefernden Unternehmen steht in der Regel die kurzfristige Verbesserung der Missstände sowie die längerfristige Lieferantenentwicklung an. Die mittels Audit definierten Korrektur-Maßnahmen zeigen die notwendigen Anpassungen auf, die kurzfristig vorgenommen werden müssen. Bei der Lieferantenentwicklung unterstützt das einkaufende Unternehmen den Lieferanten im Idealfall längerfristig dabei, sich weiterzuentwickeln. Dies ist oftmals der aufwändigste Teil im nachhaltigen Lieferkettenmanagement, weil diese Verbesserungen in der Umsetzung für die

³⁴ Einige Unternehmen bzw. Standardinitiativen verlangen vor – oder auch anstatt – der Durchführung eines Audits Selbstauskünfte von dem Unternehmen. Oft geschieht dies in Form von Fragebögen, die ein Lieferant ausfüllen muss. Diese von der Fabrik selbst ausgefüllten Fragebögen sollen einen ersten Einblick in die Situation vor Ort geben. Selbstauskünfte haben jedoch die entscheidende Schwäche, dass sie auch falsch ausgefüllt werden können und die Einkaufenden die Falschauskunft eigentlich nur über ein Audit überprüfen können. Deshalb werden Selbstauskünfte von Unternehmen oft nur als Erstindikation verwendet, um einschätzen zu können, ob das Fabrikmanagement die geforderten Themen überhaupt versteht.

Lieferanten höhere Kosten verursachen. Kooperative Ansätze gewinnen im Bereich der Lieferantenentwicklung an Relevanz, wenn fundierte Verbesserungen angestrebt werden.

Beschwerden & Berichterstattung

Neben der Überprüfung von Lieferanten durch Audits werden auch Beschwerde-Mechanismen eingesetzt, bei denen die Arbeiterinnen und Arbeiter proaktiv Beschwerden einreichen können. Beschwerde-Mechanismen erhöhen für Betroffene die Möglichkeiten, sich Gehör zu verschaffen. Dies spielt vor dem Hintergrund der generell mit Audits verbundenen Herausforderungen, gerade im Bereich von Sozialstandards eine wichtige Rolle.

Schließlich berichtet das Unternehmen über die Umsetzung des nachhaltigen Lieferkettenmanagements, welches im Detaillierungsgrad teils erhebliche Unterschiede aufweisen kann.³⁵ Im Kontext dieser Studie spielt die Berichterstattung eine untergeordnete Rolle.

3.5 Fazit: Audits im Rahmen einer nachhaltigen Lieferkettenstrategie

Das Kapitel hat gezeigt, dass die Verbesserung von Sozialstandards in globalen Lieferketten einen mehrstufigen und sich wiederholenden Prozess im nachhaltigen Lieferkettenmanagement benötigt. Grundlage dabei ist die Analyse der Lieferkette mit den bestehenden Risiken. Darauf aufbauend werden Anforderungen an die liefernden Unternehmen definiert (u.a. ein Verhaltenskodex). Da sich die Ansätze im Detail unterscheiden, sind Äquivalenz-Analysen hilfreich, um Ansätze miteinander vergleichen zu können. Die Überprüfung der liefernden Unternehmen durch Audits wird im nachhaltigen Lieferkettenmanagement als Grundlage für einen Prozess der Verbesserung der Lieferanten bzw. der Lieferantenentwicklung gesehen.

Abschließend werden die relevanten Aspekte kurz zusammengefasst, welche Unternehmen bei der Umsetzung eines nachhaltigen Lieferkettenmanagements berücksichtigen müssen:

1. Unternehmen auditieren in der Regel nicht jeden ihrer Lieferanten, sondern fokussieren sich bei den Audits auf die Lieferanten, bei denen die Nachhaltigkeitsrisiken am größten sind. Um die Risiken in der Lieferkette zu bewerten, braucht es Transparenz über die Lieferkette.
2. Die an Lieferanten gestellten Nachhaltigkeitsanforderungen stehen oft in Konkurrenz zu den an sie gestellten wirtschaftlichen Anforderungen hinsichtlich Preis, Lieferzeit etc. Damit die Nachhaltigkeitsanforderungen umgesetzt werden können, muss eine Kohärenz der Anforderungen sichergestellt werden.
3. Als sich Unternehmen erstmals mit dem Thema Corporate Social Responsibility auseinandersetzten, arbeiteten die meisten Unternehmen mit Compliance-basierten Audit-Ansätzen. Mittlerweile sehen immer mehr Unternehmen Audits nur als einen Teil der Lösung an und übernehmen eine Mitverantwortung dafür, dass sich die Arbeitsbedingungen in der Lieferkette tatsächlich verbessern. Die Praxis zeigt, dass durch eine partnerschaftliche Herangehensweise mit den Lieferanten die Sozialstandards am nachhaltigsten implementiert werden können.
4. Mit den Audit-Ergebnissen und dem Korrektur-Maßnahmenplan wird ein Prozess angestoßen, bei dem es darum geht, bestehende Verstöße gegen die Sozialstandards zu beseitigen und für die Zukunft zu korrigieren.

³⁵ Relevant ist in der Regel, dass die Firma Kennzahlen und Ziele bestimmt hat und in der Berichterstattung transparent aufzeigt, welche Fortschritte erreicht wurden und wo noch Handlungsbedarf besteht.

5. Ein gut durchgeführter Beschwerde-Mechanismus ergänzt Audits und trägt dazu bei, dass Arbeiter und Arbeiterinnen proaktiv ihre Stimme gegen Arbeitsrechtsverletzungen erheben können. Solche Mechanismen können dazu beitragen, dass sich Unternehmen weniger auf Audits verlassen müssen.
6. Einkaufende Organisationen können von liefernden Unternehmen nicht erwarten, dass alle ILO Normen innerhalb kurzer Zeit im Audit-Ergebnis implementiert sind. Stattdessen ist die Implementierung von Sozialstandards ein längerfristiger Prozess, bei dessen Umsetzung Unternehmen ihre liefernden Unternehmen idealerweise begleiten und unterstützen.

4 Audits: Grundlagen, Prozess, Kosten und Glaubwürdigkeit

In diesem Kapitel wird gezeigt, wie sich verschiedene **Audit-Formen** zur Prüfung sozialer Kriterien unterscheiden.³⁶ Ein Audit prüft vor Ort in einem Unternehmen, inwiefern zu einem bestimmten Zeitpunkt die Kriterien eines vorab definierten Verhaltenskodex umgesetzt werden. Die Ergebnisse der Prüfung werden in der Regel schriftlich in einem Audit-Bericht festgehalten. Doch es gibt unterschiedliche Meinungen dazu, welche Ansätze und Methoden notwendig sind, um die Situation der ILO Normen in einem Unternehmen wahrheitsgetreu in einem Audit-Bericht abzubilden.

Dieses Kapitel basiert auf einer Analyse von insgesamt 15 marktüblichen Audit-Formen, die vor allem im IKT-Sektor für die Prüfung der Umsetzung sozialer Kriterien angewendet werden (siehe Box 2). Dabei handelt es sich einerseits um unternehmenseigene Audits (u.a. von relevanten Unternehmen im IKT-Sektor) und andererseits um Audits, die zu einem Nachhaltigkeitsstandard-System gehören, wie z.B. RBA, SA 8000, TCO.

Box 2: Methodischer Hinweis zur Transparenz

Methodischer Hinweis zur Transparenz: Viele der analysierten Sozial-Audits sind öffentlich nicht transparent und verlangen von den Auditoren die Unterzeichnung eines NDA («non disclosure agreements»). Deshalb können in diesem Bericht die konkreten Audit-Ansätze nicht im Detail veröffentlicht und auch nicht mit dem Namen der/des dahinterstehenden Firma/Standards in Verbindung gebracht werden. Da die Studie darauf abzielt, die Bandbreite der verschiedenen Inspektions-Formen für verschiedene Aspekte aufzuzeigen, kann dieses Ziel verfolgt werden, ohne dass dabei konkret benannt wird, zu wem welcher Ansatz gehört. In einigen Ausnahmefällen werden Namen von Standards genannt, da diese zum Beispiel öffentlich zugänglich sind.

In Tabelle 2 werden in Ergänzung zu den Sozial-Audits gemäß Auftrag «**andere Prüfungs-Formen**» gelistet, die ebenfalls die Einhaltung eines Verhaltenskodex in einem Unternehmen prüfen. Im Gegensatz zu den Sozial-Audits muss die Prüfung aber nicht vor Ort in den zu prüfenden Unternehmen stattfinden. Da der Fokus der Studie auf Sozial-Audits liegt und diese alternativen Prüfungsformen teilweise anders funktionieren, werden sie gesondert aufgeführt und – wo sinnvoll – an späterer Stelle hinzugezogen.

Tabelle 2: «Andere Prüfungsformen» zur Überprüfung der Einhaltung eines Verhaltenskodex

Prüfungsform	Beschreibung
Selbstauskünfte	Selbstauskünfte erfolgen in der Regel in Form von Fragebögen, die Lieferanten selbst ausfüllen. Diese Methode kann erste Hinweise geben, wie die Lieferanten selbst das Thema beurteilen bzw. umsetzen. Es besteht aber die Gefahr von Falschaussagen.
Fern-Audits	Für den Fall, dass ein Vor-Ort-Audit nicht möglich oder erforderlich ist, bieten einige Anbieter – insbesondere seit Covid-19 – Fern-Audits an (Englisch: «Remote Audits»), die per Videokommunikation durchgeführt werden. Das komplette Audit dauert nicht notwendigerweise kürzer als ein Audit vor Ort. Einsparungspotentiale bestehen gegebenenfalls bei Reisekosten. Es gibt eine Reihe verschiedener Möglichkeiten Fern-Audits durchzuführen. In der Praxis haben sich zwei Optionen besonders durchgesetzt: Desktop-Überprüfung («Desktop Verification») und Fern Audit («Remote Audit»). Bei der «Desktop Verification» erhält der Lieferant einen exklusiven Link zu einem detaillierten Fragebogen, deren Angaben anschließend in einem mehrstündigen Online-Meeting mit den Fabrikvertretern diskutiert und verifiziert werden. Vor

³⁶ Der Begriff «Audit» wird hier synonym für «Inspektion» verwendet. Da es in diesem Text um soziale Kriterien geht, wird im Text der Begriff «Sozial-Audits» verwendet. Ein Sozial-Audit ist die Prüfung der Umsetzung sozialer Kriterien in einem Betrieb. Diese Begriffe fallen alle unter den Oberbegriff «Assessment».

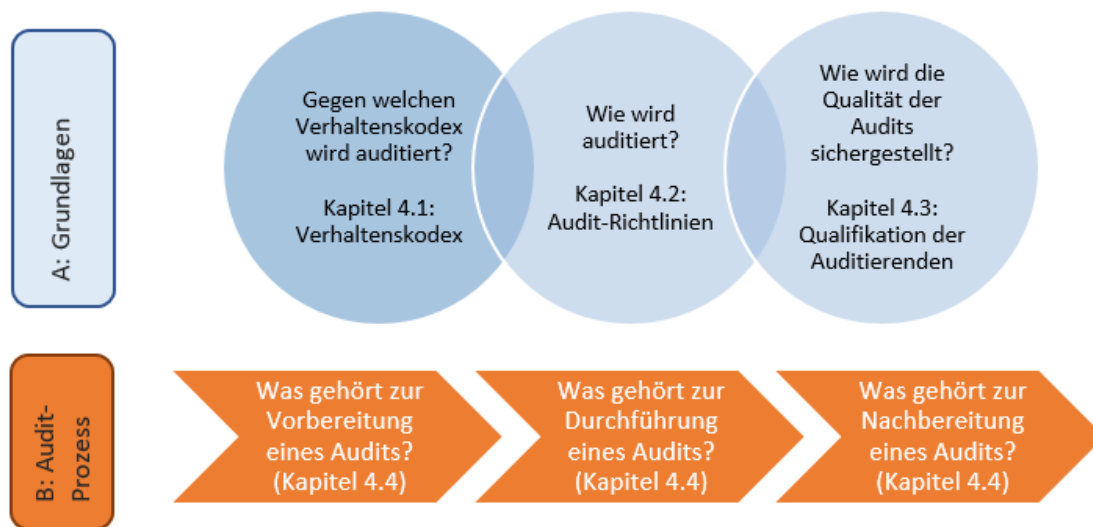
	<p>diesem Online-Meeting muss der Lieferant zusätzlich eine Anzahl spezifischer Dokumente hochladen.</p> <p>Bei einem «Remote Audit» wird ein Audit durchgeführt, bei dem so viel wie möglich überprüft wird, ohne jedoch am Standort des zu prüfenden Unternehmens zu sein. Es kommt in der Regel dazu, dass die Verantwortlichen in der Fabrik einen Fabrikrundgang mit Kamera machen und hierbei den Instruktionen des Auditors folgen. Remote Audits ersetzen nicht die herkömmliche Bewertung vor Ort, sondern zielen darauf ab, die Leistung der Lieferanten so weit wie möglich zu bewerten, wenn es nicht möglich ist, vor Ort zu sein (beispielsweise während der Covid-19-Pandemie). Ein Vorteil von Fern-Audits ist, dass die Reisekosten wegfallen. In Zeiten von Covid-19 wird ferner das Ansteckungs-Risiko durch direkte Kontakte minimiert. Ein Nachteil ist, dass durch den Wegfall der direkten Kontakte viele der Instrumente sehr viel umständlicher umzusetzen sind und Interviews mit Arbeiterinnen und Arbeitern beispielsweise weniger informativ sein können, als wenn diese von Angesicht zu Angesicht durchgeführt werden. Zudem können, auch wenn alle Themenbereiche auditiert werden, manche davon nur teilweise abgedeckt werden. In den Bereichen Diskriminierung, Zwangsarbeit, Versammlungsfreiheit etc. können beispielsweise nur limitiert Aussagen aus der Ferne getroffen werden. Der Zeitaufwand für ein Fern-Audit ist, abgesehen von der wegfallenden Reisezeit, nicht geringer als der eines On-Site-Audits und erfordert viel Erfahrung seitens der Auditoren.</p>
Beschwerde-mechanismen	<p>Ein Beschwerdemechanismus ist ein System, das dafür sorgt, dass Arbeiterinnen und Arbeiter jederzeit die Möglichkeit haben, Beschwerden bei einer konkreten Stelle einzureichen. Diese Beschwerden konzentrieren sich oft auf Arbeitsbedingungen oder Menschenrechte. Ein solcher Mechanismus sorgt für die systematische Aufnahme und Kontrolle von Beschwerden. Wenn die Beschwerde berechtigt ist, dann wird ein Prozess eingeleitet, in dem sowohl der Betrieb, in dem das Thema anfiel, als auch das einkaufende Unternehmen involviert werden. Die sich beschwerende Person wird dabei geschützt. Ein Beschwerdemechanismus kommt ohne einen Fabrikbesuch aus, benötigt aber Ansprechpartner in der Nähe der Arbeiterinnen und Arbeiter. Die Arbeit der Standardinitiative Electronics Watch basiert vor allem auf Beschwerdemechanismen. Es werden nicht regelmäßig Audits durchgeführt. Stattdessen existiert ein gut ausgebautes System, das Beschwerden aufnimmt und bearbeitet.</p>
Surveys / Umfragen	<p>Die Einbeziehung der Arbeiterinnen und Arbeiter durch Umfragen gilt als weiteres elementares und wertvolles Instrument zur Identifikation und Minderung von Risiken. In den vergangenen Jahren hat sich der Einsatz moderner Technologie zunehmend durchgesetzt. Dank der allgegenwärtigen Mobiltechnologie können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anonym über die tatsächlichen Arbeitsbedingungen berichten. So erreicht man eine sehr hohe Anzahl von Arbeitern und erhält Rückmeldungen auch zu kritischen Themen wie zum Beispiel Diskriminierung. Die Surveys erfolgen über Mobiltelefone oder Tablets und können entweder im Rahmen eines Audits integriert oder von einem Audit unabhängig erfolgen.</p>
Segmentierungs-ansätze	<p>Im Rahmen des nachhaltigen Lieferkettenmanagements werden Instrumente wie Segmentierungsansätze verwendet, die auf einer bestimmten Basis (oft Risiken und Einfluss/“Leverage“) entscheiden, ob ein Fabrikaudit durchgeführt wird oder nicht. Dies ist dann eine Prüfung in Form einer Vorentscheidung.</p>
Statt Prüfung, Fokus auf Lieferanten-entwicklung	<p>Schließlich existiert in der gesamten Industrie – aufgrund der hohen Kosten und Nachteile von Audits – der Trend, dass Unternehmen sich weg bewegen von der Durchführung vieler Audits hin zu einem stärkeren Fokus auf die Umsetzung von Lieferantenentwicklung – d.h. mit den Lieferanten kooperativ an der Verbesserung der Situation zu arbeiten. Philips vertritt diese Haltung zum Beispiel sehr stark.</p>
Menschen-rechtliche Sorgfaltsprüfungen	<p>Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungen sind ein Ansatz in Unternehmen, die dafür sorgen, dass Verstöße gegen Menschenrechte in der Lieferkette identifiziert, behoben und kompensiert werden. Der Fokus liegt dabei nicht wie beim Audit auf einem Betrieb, sondern auf dem Unternehmen (dem Auftragnehmer in der öffentlichen Beschaffung). Schweden verwendet in der Verwaltung³⁷ eine Art Audit des Anbieters, um zu prüfen, ob ein solches System etabliert wurde. So lässt sich indirekt die Einhaltung von ILO Normen prüfen.</p>

³⁷ Sustainable public PROCUREMENT - A collaboration of the Swedish regions (2019): [SUSTAINABLE SUPPLY CHAINS. Guidelines contractual terms](#) (abgerufen am 3.1.2021)

Die folgenden Kapitel stellen die Unterschiede zwischen bestehenden Audit-Formen dar. Abbildung 4 gibt einen Überblick über die Kapitel und welche Fragen sie jeweils beantworten:

- A. Grundlagen (Kapitel 4.1-4.3): Zunächst müssen bestimmte Grundlagen definiert sein, bevor ein Audit überhaupt durchgeführt werden kann – das sind ein Verhaltenskodex, Audit-Richtlinien sowie die Qualität der Auditorinnen und Auditoren. Diese Grundlagen werden in der Regel von einer Organisation einmal definiert und dann im Abstand von ein paar Jahren aktualisiert.
- B. Audit-Prozess (Kapitel 4.4): Beim Audit-Prozess geht es dann um die Durchführung des Audits, inklusive der Vor- und Nachbereitung. Dabei gelten die in den Grundlagen definierten Regeln.

Abbildung 4: Ansatz zur Differenzierung von Sozial-Audit-Systemen



Schließlich werden in Kapitel 4.5 die Kosten und die Glaubwürdigkeit von Audits betrachtet. Diese werden durch die Grundlagen und den Prozess bestimmt. Dabei ist es relevant, dass tendenziell niedrige Kosten mit einer geringen Glaubwürdigkeit einhergehen und umgekehrt. In den folgenden Kapiteln werden die drei Bereiche genauer erklärt.

4.1 Verhaltenskodex: Definition der Sozialstandards

Ein Verhaltenskodex definiert die Kriterien, die ein Unternehmen einhalten muss. Im Hinblick auf Audits ist ein Verhaltenskodex wichtig, weil er zwei zentrale Fragen definiert: 1: Welche Themen werden überhaupt abgedeckt bzw. wie umfassend ist der Kodex? Manche Standards decken soziale und ökologische und weitere Themen ab, andere beschränken sich auf nur einen Themenbereich.

2: Welche Details fordert der Verhaltenskodex hinsichtlich der einzelnen Themenfelder? Auf den ersten Blick erscheinen die Verhaltenskodizes ähnlich, aber bei einer genaueren Betrachtung zeigen sich Unterschiede im Detail. Viele Kodizes unterscheiden sich in zwei Punkten: Während manche Sozialstandards die Umsetzung von Mindestlöhnen einfordern, fordern andere die Umsetzung von existenzsichernden Löhnen. Zudem sind die maximal zulässigen Arbeitsstunden zwischen europäischen und US-amerikanischen Standards unterschiedlich definiert (max. 48 oder max. 60 Stunden pro Woche zulässig).

Schätzungsweise werden mindestens 20-30 Verhaltenskodizes im IKT-Sektor verwendet, die sich grob in fünf Gruppen einteilen lassen (siehe Tabelle 3). Die Logik zur Differenzierung der Gruppen ist:

- Die Art des Verhaltenskodex: Stammt er von einem Unternehmen, Standard, etc.?
- Wer hat den Kodex entwickelt (v.a. Unternehmen oder Unternehmensverbände, welche die Interessen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber vertreten; zivilgesellschaftliche Organisationen, welche die Interessen der Arbeiterinnen und Arbeiter vertreten oder Mischformen)?
- Auf welche Sektoren bezieht sich der Kodex: Einige Inspektionsformen beziehen sich nur auf einen Sektor (z.B. FWF nur auf genähte Produkte, RBA Fokus auf IKT), während andere sektorübergreifend agieren.

Tabelle 3: Differenzierung nach Art des Kodex

Art des Verhaltenskodex	Wer hat die Audit-Form entwickelt?	Sektor	Beispiele	Audit-Richtlinien öffentlich?
1: Kodex eines Unternehmens	Unternehmen	unternehmensspezifisch	Hierzu gehören alle Kodizes von Unternehmen im IKT-Sektor. Die meisten größeren Unternehmen haben einen eigenen Kodex.	nein
2: Kodex einer Standard-Initiative	Unternehmen/ Unternehmensverbände	übergreifend IKT Spielzeug	BSCI-Amfori RBA (EICC) ICTI-Int. Council of Toy Industries; ICS- Initiative for Sustainability & C.	ja ja nein nein ³⁸
	Diverse ³⁹	IKT	Electronics Watch (EW)	ja
	Unternehmen & Zivilgesellschaft (Multi-Stakeholder)	übergreifend Nähbetriebe übergreifend IKT	Fair Labour Association (FLA) Fair Wear Foundation (FWF) Ethical Trading Initiative (ETI) IDH Electronics Programme	nein ja teilweise nein

³⁸ Ein Factory Handbook ist online verfügbar, das entspricht aber nicht den Audit-Richtlinien: <https://ics-asso.org/resources/>

³⁹ Zivilgesellschaft/Universitäten/öffentliche Beschaffende

3: Kodex eines Fabrikzertifikats	Unternehmen & Zivilgesellschaft (Multi-Stakeholder)	übergreifend	SA 8000	ja
4: Kodex eines Produktzertifikats	Diverse	IKT IKT	TCO Blauer Engel, EPEAT	nein nein ⁴⁰
5: Sonstige	Unternehmen	übergreifend	SMETA; ERSA ⁴¹	teilweise nein

Innerhalb jeder der fünf Gruppen bestehen zwischen den einzelnen Kodizes Unterschiede im Detail. Zum Beispiel unterscheidet sich der Unternehmenskodex von Apple in Umfang und Inhalt von dem von HP oder Dell und der Kodex von RBA unterscheidet sich vom Kodex von BSCI-amfori.

Um diese Unterschiede auszudifferenzieren, kann eine so genannte «Äquivalenz-Analyse» durchgeführt werden. Mithilfe einer solchen Analyse wird Kriterium für Kriterium verglichen, welche anderen Verhaltenskodizes inhaltlich die gleichen Themen abdecken wie der eigene Kodex.

Im Folgenden werden die fünf verschiedenen Verhaltenskodizes nach der «Art des Verhaltenskodex» erläutert.

4.1.1 Kodex eines Unternehmens

Die größte Vielfalt an Verhaltenskodizes – und damit auch Inspektionsformen – gibt es bei den unternehmensbasierten Verhaltenskodizes, bei denen ein IKT-Unternehmen selbst den Kodex definiert (und dann auch die Inspektions-Form). Die meisten unternehmensbasierten Kodizes sind zwar ähnlich, doch sie unterscheiden sich im Detail.

Es ist keine detaillierte Übersicht darüber verfügbar, welche Unternehmen eigene Verhaltenskodizes verwenden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Mehrheit der größeren Unternehmen im IKT-Sektor (u.a. Apple, IBM, Dell, HP, Phillips, Amazon) einen eigenen Kodex benutzt.

4.1.2 Kodex einer Standardinitiative

Aufgrund der Vielfalt an existierenden Unternehmenskodizes haben sich Standardinitiativen herausgebildet, an denen sich Unternehmen beteiligen können. Eine Standardinitiative definiert in der Regel einen gemeinsamen Verhaltenskodex, die Audit-Richtlinien sowie die weiteren Instrumente, die für die Umsetzung des Verhaltenskodex verwendet werden sollen. Unternehmen im IKT-Sektor haben aktuell die Wahl zwischen verschiedenen geläufigen Standardinitiativen (zum Beispiel RBA, BSCI, FLA, ETI, ICTI, ICS, Electronics Watch). Jede dieser Standardinitiativen arbeitet mit einem eigenen Audit-System. Standardinitiativen haben das Ziel, durch Standardisierung eine Vereinfachung für alle Unternehmen in der Lieferkette zu erreichen. Durch die Nutzung eines gemeinsamen Standards ergeben sich oftmals Synergieeffekte.

Unternehmen können Mitglied einer Standardinitiative werden (beispielsweise BSCI oder FWF). Mit der Mitgliedschaft geht die Verpflichtung einher, nach den Regeln der Initiative zu handeln sowie diese umzusetzen. In den meisten Fällen müssen die Mitglieder sich innerhalb einer bestimmten Zeit darum kümmern, dass ihre Lieferanten den Verhaltenskodex implementieren. Das heißt aber nicht, dass alle Lieferanten des Mitglieds-Unternehmens automatisch den Verhaltenskodex der Initiative umgesetzt haben. In der Regel ist es für ein Unternehmen ein langfristiger Prozess, den Verhaltenskodex bei allen Lieferanten umzusetzen. Öffentliche Beschaffungsstellen sind selten Mitglied in einer Standardinitiative. Ausnahmen sind halbstaatliche Unternehmen, zum Beispiel die Schweizerische

⁴⁰ Die Vergabekriterien des Blauen Engels sind öffentlich einsehbar. Auf der Website des Blauen Engels existiert aber keine Audit-Richtlinie. Der Blaue Engel im IKT-Sektor umfasst keine sozialen Kriterien.

⁴¹ SMETA von Sedex <https://www.sedex.com/our-services/smeta-audit/smeta-documents/>; ERSA von ELEVATE

Post (Mitglied der FWF) oder die SBB (Mitglied der BSCI). Eine Ausnahme stellt die Initiative «Electronics Watch» dar, denn hier werden vor allem öffentliche Beschaffungsstellen Mitglied und verpflichten sich damit, den Verhaltenskodex der Initiative in der Beschaffung umzusetzen.

4.1.3 Kodex eines Fabrikzertifikats

Einige Verhaltenskodizes haben ihren Ursprung in so genannten Fabrikzertifikaten. Sie bescheinigen einem konkreten Betrieb, dass er bestimmte Standards einhält. Fabrikzertifikate gibt es für ökologische und soziale Kriterien. Sie haben in der Regel auch dazu gehörende Audit-Richtlinien. Das am weitesten verbreitete Fabrikzertifikat für soziale Kriterien ist SA 8000, das aber im IKT-Sektor nicht sehr weit verbreitet ist.

Ein Vorteil von Fabrikzertifikaten ist, dass Transparenz darüber besteht, ob eine Fabrik ein Zertifikat erfüllt oder nicht (bei Audits ist das Ergebnis des Audits extern nicht einsehbar). Aber auch bei Fabrikzertifikaten können Probleme auftauchen. So gab es in den letzten Jahren immer wieder Fälle, bei denen SA 8000 zertifizierte Fabriken/Betriebe abgebrannt oder eingestürzt sind.

4.1.4 Kodex eines Produktzertifikats

Eine andere Art der Zertifizierung ist das Produktzertifikat. In diesem Fall bescheinigt die Inspektion für ein konkretes Produkt, dass es den im Standard definierten Verhaltenskodex einhält. Produktzertifikate gibt es eher für ökologische Kriterien als für soziale Kriterien. Eine Ausnahme sind die Zertifikate von Fairtrade International und TCO, die beide auf soziale Kriterien fokussieren.

Ein Vorteil von Produktzertifikaten besteht darin, dass sie in der Regel eine Rückverfolgbarkeit aufweisen, sodass eine Beschaffungsstelle herausfinden kann, in welcher Fabrik ein Produkt hergestellt wurde.

4.1.5 Kodex sonstiger Herkunft

Die meisten Audit-Unternehmen wie beispielsweise SGS, Control Union, BV, ELEVATE haben ebenfalls ihre eigenen Verhaltenskodizes entwickelt, nach denen sie auch Betriebe bzw. Fabriken auditieren können. Ferner gibt es noch SMETA-Audits, die zur Plattform Sedex gehören. Diese Audits kontrollieren den Base Code der Ethical Trading Initiative (ETI) sowie SMETA-Zusätze.⁴²

⁴² Unterschieden wird zwischen 2-Säulen und 4-Säulen SMETA-Audits. Das 2-Säulen SMETA-Audit setzt sich aus den Anforderungen des ETI Base Code (Ethical Trading Initiative) und SMETA Zusätzen (z.B. Responsible Recruitment, Entitlement to Work & Immigration, Sub-Contracting and Home Working) zusammen. Das 4-Säulen SMETA-Audit umfasst dieselben Anforderungen wie das 2-Säulen Audit (also ETI Base Code + gelistete SMETA Zusätze); zusätzlich enthält es weiterführende, tiefgreifende Anforderungen (Environment, Business Ethics).

4.2 Audit-Richtlinien

Dieses Kapitel thematisiert Richtlinien für Fabrik-Audits. Zu jedem Verhaltenskodex, dessen Umsetzung per Audit geprüft werden soll, gehört zwangsläufig eine Audit-Richtlinie, denn ohne die Richtlinie ist ein Audit willkürlich. Die Richtlinien bestehen aus einem oder mehreren Dokumenten, die dazu dienen, dass Situationen möglichst einheitlich interpretiert und Audits standardisiert durchgeführt werden. Zu den Audit-Richtlinien gehören zum Beispiel Audit-Protokolle oder «Field Instructions»⁴³.

- Audit-Protokolle sind in der Regel große Excel-Tabellen mit hunderten Fragen, die im Audit beantwortet werden.
- «Field Instructions» konkretisieren das Audit-Verfahren sowie den Audit-Umfang, sie sind die Arbeitsanweisungen der Auditorinnen und Auditoren und werden von den Audit-Gesellschaften erstellt. Sie listen einzigartige Bewertungsanforderungen, geben Einblicke zu Referenzdokumenten/ Bewertungsstandards, thematisieren das Sampling für die Interviews und die persönlichen Dokumente, schreiben vor, was fotografiert werden soll und geben Auskunft über die Berechnung der «Staffdays».⁴⁴ Auch die Vorgehensweisen beim Schreiben des Berichts, oder im Falle eines verweigerten Zugriffs auf Dokumente oder in der Fabrik selbst werden aufgeschlüsselt.

Audit-Richtlinien von Unternehmenskodizes sind oft nicht öffentlich zugänglich. Im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit ist dieser Umstand problematisch, da die Qualität eines Audits stark von den jeweiligen Richtlinien abhängt und ohne die Richtlinien die Qualität der Audit-Berichte nicht geprüft werden kann. Die Audit-Richtlinien von Nachhaltigkeitsstandards sind dagegen teilweise öffentlich zugänglich (Tabelle 4 gibt einen Überblick).

Tabelle 4: Beispiele für Audit-Guidances

Standard	Audit-Richtlinie	Richtlinie transparent?
Apple	Apple veröffentlicht eine 100-seitige Interpretation des 6-seitigen Verhaltenskodex «Apple Supplier Responsibility Standards» ⁴⁵ , aber darüber hinaus keine andere Audit-Guidance.	nein
BSCI-amfori	Audit-Guidance ⁴⁶	ja
Electronics Watch	Monitoring Methodologie 2020 (30 Seiten) ⁴⁷	ja
RBA	RBA Validated Assessment Program (VAP) Operations Manual Revision 6.1.0 – January 2020 (30 Seiten) ^{48/49} Operations Manual Revision 6.1.1 – August 2020 ⁵⁰	ja
SA 8000	Audit requirements for Accredited Certification Bodies for the SA 8000 ⁵¹	teils
TCO	Online nicht verfügbar	nein

⁴³ Je nach Audit-Format gibt es noch weitere Dokumente, die die Auditorinnen und Auditoren unterstützen (z.B. Audit-Guidances)

⁴⁴ Ein «Staffday» ist ein Arbeitstag eines Auditors (8 Stunden), der gegenüber dem Kunden in Rechnung gestellt wird. Die Tagessätze unterscheiden sich von Assurance-Anbieter zu Assurance-Anbieter.

⁴⁵ <https://www.apple.com/supplier-responsibility/pdf/Apple-Supplier-Responsible-Standards.pdf>

⁴⁶ https://www.amfori.org/sites/default/files/Part%20I%20F%20VR-jtt-Updated%20%28006%29_de-DE_0.pdf

⁴⁷ Electronics Watch (2020). Monitoring Methodology Guidance 1.0.

⁴⁸ <https://www.responsiblebusiness.org/media/docs/AuditeePreparation.pdf>

⁴⁹ <https://www.responsiblebusiness.org/media/docs/AuditeeCAPmgmt.pdf>

⁵⁰ <https://eiccoalition.sharefile.com/share/view/s19489e15b204e45a>

⁵¹ http://www.saasaccreditation.org/sites/default/files/u4/SAAS_Procedure_200_v%204.2_March.2020.pdf

Audit-Richtlinien lassen sich anhand von fünf Fragen differenzieren:

- Häufigkeit: Wann wird auditiert? (siehe Kapitel 4.2.1)
- Umfang: Was umfasst das Audit? (siehe Kapitel 4.2.2)
- Methoden & Instrumente: Wie wird auditiert? (siehe Kapitel 4.2.3)
- Bericht: Welche Erkenntnisse werden transparent gemacht? (siehe Kapitel 4.2.4)
- Corrective Action Plan (CAP): Existiert ein CAP und welchen Inhalt hat er? (siehe Kapitel 4.2.4)

Diese Fragen wurden auf Basis der analysierten 15 Audit-Formen abgeleitet. In den folgenden Kapiteln (4.2.1 – 4.2.4) werden die fünf Fragen besprochen und zentrale Unterschiede zwischen Audit-Formen aufgezeigt. Die Unterschiede sind relevant, weil sie sowohl auf die Durchführung eines Audits als auch auf dessen Kosten und Glaubwürdigkeit Auswirkungen haben.

4.2.1 Häufigkeit: Wann wird auditiert?

In der Regel entscheidet das einkaufende Unternehmen darüber, wann ein Audit durchgeführt wird – beispielsweise, bevor ein Auftrag mit einem neuen Lieferanten vereinbart wird. Aber auch Standard-Systeme definieren, wann auditiert wird. Tabelle 5 listet die üblichen Verfahren auf, mit denen bestimmt wird, ob bzw. wann auditiert wird.

Wurde bereits ein Audit durchgeführt, dann definieren die Audit-Richtlinien, wann ein nächstes Audit (Re-Audit oder nächster Audit-Turnus) stattfinden muss. Der Audit-Turnus wird meistens auf der Basis von Zeiträumen definiert (oft 1-3 Jahre). Re-Audits finden in kürzeren Zeiträumen statt und prüfen, ob der nach dem Audit erstellte «Corrective Action Plan» (siehe Kapitel 4.2.4), der sich aus dem Audit-Bericht ableitet, umgesetzt wurde.

Die Häufigkeit einer Inspektion hängt primär von der Risikoaffinität des Auftraggebers des Audits ab. Dabei gilt bei Audits grundsätzlich: Je seltener auditiert wird, umso höher ist das Risiko, dass es in der Zwischenzeit zu Verletzungen des Verhaltenskodex kommt. Die Organisation, die das Audit beauftragt, muss sich also überlegen, welches Risiko sie bereit ist in Kauf zu nehmen, dass Verstöße unentdeckt bleiben.

Tabelle 5: Verschiedene Verfahren zur Bestimmung, ob bzw. wann ein Audit durchgeführt wird

Basis der Entscheidung	Erläuterung
Auftragserteilung	Viele Unternehmen führen bei einem Lieferanten, mit dem sie bisher noch nicht zusammengearbeitet haben, ein Audit durch, bevor sie den ersten Auftrag vergeben. Damit versuchen sie auszuschließen, dass der Lieferant gegen die wichtigsten Normen verstößt.
Einkaufsvolumen	Zum Teil definiert das nachhaltige Beschaffungsmanagement das Einkaufsvolumen, ab dem ein Prüfungsschwellenwert erreicht ist.
Fixer Zeitraum	Die meisten Standardinitiativen, Fabrikzertifikate und Produktzertifikate legen einen Zeitraum fest, wann ein komplettes Audit neu durchgeführt werden muss. Dieser Zeitraum liegt zwischen einem und drei Jahren (z.B. BSCI: 2 Jahre). Abhängig vom Audit-Ergebnis kann die Gültigkeit eines Audits variieren, sodass innerhalb dieses Zyklus weitere Zwischenaudits anfallen (Re-Audits und Follow-up Audits). So kann zum Beispiel bei einem kritischen Audit-Ergebnis ein Re-Audit innerhalb von sechs Monaten fällig werden, während bei einem moderaten Ergebnis eine Spanne von zwölf Monaten gewährt wird.
Zufallsstichproben	Es kann auch per Zufall bestimmt werden, wann und wo stichprobenartig auditiert werden soll. Das Verfahren hat den Vorteil, dass man vorher die Anzahl der Audits und damit das Budget genau definieren kann. Die Gefahr besteht darin, dass die

	Zufallsauswahl Lieferanten, bei denen die Arbeitsbedingungen schlecht sind, eher als bei Nutzung einer Risikoanalyse übergeht.
Standort des Betriebes	Einige Standardinitiativen (z.B. BSCI, FWF) definieren Niedrig-Risikoländer, in denen gar keine Audits durchgeführt werden müssen – oder in denen seltener geprüft werden muss.
Risiko-Analyse	Unternehmen, die einen strategischen Ansatz für das nachhaltige Lieferkettenmanagement haben, verwenden oft einen Segmentierungsansatz. Dabei teilen sie die Lieferanten in Risikogruppen auf. Dies geschieht mit Tools zur Risiko-Analyse (siehe Kapitel 2).
Beschwerden	Einige Standardinitiativen (Electronics Watch, Worker Rights Consortium) prüfen nicht per se jeden Lieferanten eines Unternehmens, sondern sie prüfen auf Basis von eingereichten Beschwerden. Damit das funktioniert, ist eine sehr gute Vernetzung in den Produktionsländern notwendig. Beschwerdemechanismen werden im Zusammenhang mit Ansätzen unternehmerischer Sorgfaltspflicht zunehmend relevanter. Im Fall von Electronics Watch (EW) besteht ein Netzwerk mit lokalen Auditorinnen und Auditoren sowie Organisationen, die einen engen Kontakt zu den Arbeiterinnen und Arbeitern haben. Wenn sich Arbeiterinnen oder Arbeiter in einer Fabrik (die in der Datenbank des Standards gelistet ist) über die Arbeitsbedingungen beschweren, dann prüft die lokale Organisation, ob dies ein bei EW gelisteter Zulieferer-Betrieb ist. Zusätzlich geben alle EW-Mitglieder und auch partizipierende IKT-Unternehmen selbst Beschwerden in die Datenbank ein. Je größer das Netzwerk ist, umso mehr Beschwerden werden entdeckt.
Audit-Ergebnisse	Das Verfahren über die Ergebnisse vorhergehender Audits funktioniert ähnlich wie die Beschwerdemechanismen: Es wird aufgrund von identifizierten Problemen auditiert.

4.2.2 Umfang: Was umfasst das Audit?

Sozial-Audits unterscheiden sich im Umfang der Prüfung – also darin, welche Bereiche und Teile eines Unternehmens ein Audit umfasst und welche Normen überprüft werden sollen. In der Regel wird der gesamte Verhaltenskodex beim Betrieb in der Stufe 1 (das sind die Lieferanten) inklusive deren «Unterauftragsnehmer»⁵² geprüft. Ein Audit kann aber auch auf bestimmte Themen fokussiert werden. Betriebe der Stufe 2 (das sind die Lieferanten der Lieferanten) sind oftmals nicht in der Prüfung enthalten. Tabelle 6 führt einige Aspekte hinsichtlich des Umfangs auf, bei denen sich Audit-Formate des Öfteren unterscheiden.

Tabelle 6: Umfang eines Audits

Aspekt	Frage
Stufen in der Kette	Ist nur der zu auditierende Betrieb in der Prüfung enthalten – oder sind es auch dessen Lieferanten (Stufe 2, Stufe 3)?
Unterauftragnehmer	Sind alle Unterauftragnehmer in der Prüfung enthalten?
Personal	Sind Leiharbeiter, Küchenpersonal, Wachpersonal etc. in der Prüfung enthalten?
Schichten	Ist eine Schicht, sind zwei Schichten oder ist auch die Nachtschicht enthalten?

⁵² Stufe 1 / Tier 1 ist die Endproduktionsstätte. Für den Fall, dass in der Endproduktionsstätte lediglich eine Produktveredelung stattfindet, sind auch deren direkte Zulieferbetriebe enthalten. Unterauftragnehmer sind Betriebe, an die Teile einer Produktion ausgelagert werden, oder die die komplette Produktion für einen Teil des Auftrags durchführen. In der Regel wird ein Auftrag ausgelagert, weil der beauftragten Fabrik die Kapazität fehlt, den Auftrag komplett umzusetzen.

Die Frage nach dem Umfang ist relevant, weil mit dem Umfang des Audits auch Aufwand und Kosten wachsen.⁵³ Organisationen, die ein Audit in Auftrag geben, sollten bei Preisvergleichen sicherstellen, dass die verglichenen Audits den gleichen Umfang haben.

4.2.3 Instrumente: Wie wird auditiert?

Ein Audit prüft, ob die Anforderungen eines Verhaltenskodizes sowie die gültigen Rechtsnormen eingehalten werden. Dabei werden in der Regel vier bis fünf verschiedene Instrumente verwendet:

- Fabrikrundgang mit Foto-Beweisen (Kapitel 4.2.3.1),
- Interviews mit Arbeiterinnen und Arbeiter (Kapitel 4.2.3.2),
- Prüfung von Dokumenten (Kapitel 4.2.3.3),
- Gespräche mit dem Management (Kapitel 4.2.3.4),
- Gespräche mit lokalen Arbeitnehmenden-Vertretungen (Kapitel 4.2.3.5),

Schließlich werden die Ergebnisse im Audit-Bericht und die nötigen Korrekturmaßnahmen im Corrective Action Plan festgehalten (Kapitel 4.2.4). In Audits wird mit verschiedenen Instrumenten und Informationsquellen gearbeitet, weil die Audit-Teams «triangulieren» (siehe Box 3).

Box 3: Triangulation als Forschungsstrategie zur Qualitätssicherung

Die Triangulation ist eine Forschungsstrategie in der empirischen Sozialforschung, die valide Ergebnisse sichern soll. Bei der Triangulation werden verschiedene Methoden oder Sichtweisen auf das gleiche Phänomen angewendet oder verschiedenartige Daten zur Erforschung eines Phänomens herangezogen, um die Stärken und Schwächen der verschiedenen Instrumente auszugleichen. Um einen Verstoß zu dokumentieren, müssen also idealerweise verschiedene Beweise zu der gleichen Aussage kommen, um zu verhindern, dass zum Beispiel die Falschaussage einer mitarbeitenden Person in einem Interview zu falschen Ergebnissen führt. Wie die Triangulation durchgeführt wird, ist dem Audit-Team überlassen.

Um die Validität von Audit-Ergebnissen richtig einschätzen zu können, ist es wichtig zu verstehen, dass ein Audit vom Ansatz her nicht darauf angelegt ist, alle Verstöße in einer Fabrik zu identifizieren. Das liegt daran, dass bei den meisten Audit-Instrumenten Stichproben zugrunde gelegt werden. Es geht also darum, dass man durch das Sammeln von Informationen ein möglichst gutes Bild von der Situation im auditierten Unternehmen bekommt. So werden Gespräche nur mit ein paar ausgewählten Arbeiterinnen und Arbeitern geführt und genauso wird bei der Dokumentprüfung nur eine Stichprobe herangezogen. Ein negativer Befund kann also immer damit zu tun haben, dass die Stichprobe nicht repräsentativ war, man also im Sampling zufälligerweise die Mitarbeiter ausgewählt hat, die keine Probleme haben.

Zwar verwenden die meisten Audit-Formen die gleichen vier bis fünf Hauptinstrumente, doch im Detail bestehen sehr relevante Unterschiede, weshalb jedes der fünf Instrumente kurz präsentiert wird.

4.2.3.1 Fabrikrundgang mit Foto-Beweisen

Ein Fabrikrundgang verschafft den Auditorinnen und Auditoren einen Einblick in die Fabrik. Mit einem Fabrikrundgang können offensichtliche Probleme identifiziert und per Foto dokumentiert werden (beispielsweise die Blockierung von Fluchtwegen und Notausgängen, Feuergefahren durch lose Kabel, Sauberkeit der sanitären Anlagen). Bei den meisten Audit-Formen wird ein Fabrikrundgang durchgeführt.

Der Fabrikrundgang ist immer nur eine Momentaufnahme eines konkreten Zustandes. Um beim Rundgang nicht einen präparierten Zustand in der Fabrik zu inspizieren, wird teilweise mit

⁵³ Unter sonst gleichbleibenden Bedingungen.

unangekündigten Audits gearbeitet. Dies geschieht aber eher selten, weil ein unangekündigtes Audit sehr ineffizient sein kann (zum Beispiel könnte das Management beim Besuch nicht da sein, Dokumente wären nicht vorbereitet etc.). Bei den meisten Audit-Formen wird stattdessen der Besuchstermin festgelegt, oder es wird dem Betrieb ein Zeitfenster von 1-4 Wochen angegeben, wann der Besuch stattfinden wird. Die zweite Variante hat den Vorteil, dass die Fabrik nicht so einfach präpariert werden kann.

4.2.3.2 Interviews mit Arbeiterinnen und Arbeitern

Im Rahmen von Sozial-Audits sind Interviews mit Arbeiterinnen und Arbeitern eine sehr wichtige Informationsquelle, denn letztendlich können sie mögliche Probleme am Arbeitsplatz am besten identifizieren und beschreiben. Die Audit-Formen unterscheiden sich aber recht stark hinsichtlich quantitativer und qualitativer Aspekte.

Quantitative Aspekte

Der Audit-Ansatz schreibt vor, bei welcher Fabrikgröße wie viele Arbeiterinnen und Arbeiter interviewt werden müssen. Tabelle 7 listet beispielhaft die von zwei Audit-Formen geforderte Anzahl an Interviews auf. Grundsätzlich gilt: Je mehr Interviews durchgeführt werden, umso eher sind die Ergebnisse nicht zufällig, sondern repräsentativ – aber je mehr Interviews geführt werden, umso teurer wird das Audit.

Electronics Watch (EW) hat einen etwas anderen Ansatz als die Mainstream-Audits. Es empfiehlt grundsätzlich, ein repräsentatives Sample zu erstellen, wenn alle Aspekte in einem Betrieb analysiert werden sollen. Im Guidance wird auf die Methode des «scientific samplings»⁵⁴ verwiesen, die zum Beispiel bei einer Fehlertoleranz von 5% und einem Konfidenzniveau von 95% bei 1.000 Mitarbeitern 278 Interviews empfiehlt. In der Praxis greift EW dann aber oft (wenn es schwierig ist, Interview-Partner zu finden) auf den risiko-basierten statistischen Ansatz (Quadratwurzel der Anzahl der Arbeiterinnen und Arbeiter) zurück, wie z.B. RBA auch. Zudem erlaubt der Standard, dass die Hälfte der Interviews auch in Gruppengesprächen geführt werden kann.

Tabelle 7: Anzahl von Interviews mit Arbeitern in verschiedenen Inspektionsformen

Anzahl Mitarbeiter	RBA	BSCI
<100	< 20: alle	< 50: 5-10 51-100: 10-15
100-499	≤ 400: 20 >400 Quadratwurzel der Mitarbeiter	101-250: 15-20 251-550: 20-25
500-999	500: 22 (Quadratwurzel der Mitarbeiter) 999: 32 (Quadratwurzel der Mitarbeiter)	551-800: 25-30 801-1200: 30-35
>1.000	Quadratwurzel der Mitarbeiter	>1.201: >35

Qualitative Aspekte

Selbst wenn ein Audit über die Anzahl der Interviews eine statistische Repräsentativität der Interview-Ergebnisse sicherstellen kann, ist noch immer offen, ob die gesammelten Ergebnisse auch richtig sind und die Realität widerspiegeln. Die zwei Kernprobleme sind dabei, ob die Arbeiterinnen und Arbeiter in einem Interview die Wahrheit sagen und ob sie auch über alle Probleme in der Fabrik berichten. Es gibt zahlreiche wissenschaftliche und praxisnahe Berichte, die zeigen, dass Interviews oftmals nicht

⁵⁴ Das Scientific Sampling ist von der Fehlertoleranz und vom Konfidenzniveau abhängig. Siehe: www.checkmarket.com/sample-size-calculator

die relevanten Verstöße identifizieren – meistens, weil die Interviewmethode nicht zielführend war. Tabelle 8 listet zentrale Herausforderungen von Interviews mit Arbeiterinnen und Arbeitern auf.

Tabelle 8: Zentrale Herausforderungen von Interviews mit Arbeitern als Informationsquelle

Herausforderung	Beschreibung
Arbeiterinnen und Arbeiter sprechen nicht gerne über sensible Themen	Viele soziale Themen sind hochsensibel und oft mit Stigmatisierung verbunden, zum Beispiel Diskriminierung, sexuelle Belästigung oder Gewalt am Arbeitsplatz. Die Betroffenen haben deshalb schon unter normalen Bedingungen eine extreme Hemmschwelle, diese Themen zu adressieren. Im Rahmen von Interviews während Audits sind diese Probleme in der Regel nur sehr schwer oder gar nicht zu identifizieren.
Die Arbeiterinnen und Arbeiter berichten den Auditoren nicht über Arbeitsrechtsverletzungen, weil Vertrauen fehlt	Viele Arbeiter in Betrieben/Fabriken haben kein Vertrauen zum Management. Teilweise denken sie, dass die Audit-Teams zum Management gehören. Viele Arbeiterinnen und Arbeiter haben Angst, dass sie entlassen werden, wenn sie die Fabrik bzw. das Management in ein schlechtes Licht stellen, weil sie dies bereits erlebt haben. Darum erwähnen Arbeiter oft nicht ihre wirklichen Probleme. Gerade bei brisanten Themen (wie zum Beispiel Zwangsarbeit) ist viel Zeit nötig, um ein stabiles Vertrauensverhältnis zu den Arbeitern aufzubauen und im Gespräch relevante Informationen zu erhalten. Doch je nach Audit-Form wird für Interviews nicht viel Zeit eingeplant.
Arbeiterinnen und Arbeiter werden geschult, bestimmte Antworten zu geben	Es wird immer wieder berichtet, dass Betriebe/Fabriken die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schulen, was sie bei Interviews mit Auditoren sagen sollten. Die Aussagen der Arbeiter entsprechen deshalb oftmals nicht der Wahrheit.

Die in der Tabelle genannten Herausforderungen führen dazu, dass Interviews nur begrenzt dazu beitragen können, die tatsächlichen Arbeitsrechtsverletzungen in einer Fabrik zu identifizieren. Im schlimmsten Fall kann es sogar dazu führen, dass Interviews einen falschen Eindruck vom Zustand in der Fabrik vermitteln, wenn sie nicht sorgsam durchgeführt werden.

Um besser mit der Situation der Interviews umzugehen, verfolgen Best Practice-Ansätze beim Audit, wie zum Beispiel die der FWF oder von Electronics Watch, unter anderem folgende Strategien:

- Die Interviews mit den Arbeiterinnen und Arbeiter werden nicht in der Fabrik geführt, sondern bei den Arbeitern zu Hause oder an einem Ort, den die Arbeiterinnen und Arbeiter als «sicher» einstufen.
- Die Interviews werden von lokal verankerten Auditorinnen und Auditoren geführt, die idealerweise in ständiger Interaktion mit den Arbeiterinnen und Arbeitern stehen und die deshalb ein Vertrauensverhältnis zu den zu interviewenden Arbeitern aufgebaut haben.
- Frauen interviewen Frauen.

4.2.3.3 Prüfung von Dokumenten

Bei der Prüfung von Dokumenten bestehen Unterschiede hinsichtlich der Details und der Tiefe der Prüfung. Die meisten Audit-Ansätze prüfen ähnliche Dokumente.⁵⁵ Je nach Audit-Programm werden neben einer Standarddokumentation weitere Dokumente gefordert, wie eine Diversitäts- und Inklusionspolitik einschließlich implementierter Maßnahmen und der Überwachung der Erreichung gesetzter Ziele. Gewisse Dokumente können nur eingesehen und gefordert werden, sofern die

⁵⁵ Geprüft werden zum Beispiel: Eintragungen ins Handelsregister, Lohnabrechnungen der letzten 12 Monate (meistens 3 bis selten 6 vom Auditor ausgewählte Monate; vergangener Monat/Peak Month/Low Month sofern vorhanden), Zeiterfassungen der letzten 12 Monate, Arbeitsverträge, Altersverifikationen, Handbücher für Mitarbeiter, dokumentierte Unfälle, Risiko-Analysen, Weiterbildungs- und Schulungspläne sowie Bestätigungen der erfolgreichen Teilnahme (Arbeitssicherheit, Erste Hilfe, Brandschutz etc.), Evakuationsübungen, Notfallpläne, Richtlinien und Verfahrensanweisungen zu diversen Themen wie Diskriminierung, Zwangsarbeit, Beschwerdemanagement etc.

Voraussetzungen hierfür bestehen. Sofern beispielsweise ein Betriebsrat existiert, ist Einsicht in die letzten Sitzungsprotokolle vorzunehmen.

Eine Herausforderung in der Praxis ist insbesondere die Einsicht in Dokumente von Zeitarbeitnehmern und die Einsicht in Dokumente von auf dem Gelände arbeitenden Vertragspartner-Unternehmen, wie z.B. Sicherheitsfirmen, die aber selten eingefordert wird. Zwar sind Stundenzettel in Unternehmen häufig, Arbeitsverträge und Lohnabrechnungen hingegen oftmals nicht vorhanden.

Eine Kritik am Instrument der Dokumentenprüfung ist, dass die Dokumente manipuliert sein können. Es gibt Software, mithilfe derer das Management zwei Datensätze für die Arbeitszeiten anlegen kann, einen manipulierten für das Audit-Team und einen echten für das Management selbst. Um diesem Risiko entgegenzuwirken, werden beispielsweise Lohnabrechnungen mit den dokumentierten Arbeitszeiterfassungen sowie Verträgen abgeglichen, wobei das Audit-Team die Auswahl der Personen bestimmt.⁵⁶ Schließlich werden die Informationen aus den Dokumenten mit den Interviews, in denen es auch um Arbeitszeiten geht, trianguliert.

4.2.3.4 Gespräche mit dem Management

Die Gespräche mit dem Management sind bei den meisten Audit-Formen ähnlich.⁵⁷ Es finden ein Eröffnungsgespräch («Opening Meeting») und ein Abschlussgespräch («Closing Meeting») statt, sowie zu unterschiedlichen Zeitpunkten weitere Gespräche.

Beim Eröffnungsgespräch werden den relevanten Personen im Management (Human Relations, Health & Safety, Umwelt etc.) der Audit-Ablauf und der Audit-Umfang in Erinnerung gerufen. Insbesondere werden das Vorgehen bei den Interviews, die Auswahl der zu Befragenden und das Einsehen in persönliche Dokumente der Arbeiter thematisiert. Beim Eröffnungsgespräch wird die Rolle des Audit-Teams besprochen. Dabei ist es wichtig zu betonen, dass das Audit auf freiwilliger Basis erfolgt, das Audit-Team keine Staatsautorität oder Polizei ist und dass es dem Unternehmen nicht sagen wird, wie dieses zu arbeiten hat. Das Audit-Team ist beauftragt, die Realität in der Fabrik zu verstehen und die gefundenen Begebenheiten und Fakten mit Programmanforderungen und Rechtsnormen abzugleichen. Schließlich werden auch datenschutzrechtliche Bestimmungen sowie Aspekte der Vertraulichkeit und Korruptionsprävention angesprochen.

Im Verlauf eines Audits werden entsprechend der Agenda die relevanten Personen des Managements anwesend sein und befragt werden. Die Managementinterviews ziehen sich durch den gesamten Audit-Prozess und werden mit der Prüfung von Dokumenten und dem Fabrikrundgang verbunden. Lediglich während der Interviews ist es nicht gestattet, dass Vertreter des Managements anwesend sind. Den Arbeiterinnen und Arbeitern soll die Möglichkeit gegeben werden, so frei wie möglich zu sprechen. Die Managementinterviews und die Prüfung der Dokumente erfolgen in unterschiedlicher Tiefe, je nach Programmanforderungen.⁵⁸

Das Abschlussgespräch dient der Zusammenfassung und dem Abschluss des Audits. Die Audit-Tage werden resümiert und positive Punkte werden dem Management zurückgemeldet. Jegliche Abweichungen vom Verhaltenskodex wurden bereits im Laufe des Audits thematisiert, sodass es im Abschlussgespräch insgesamt nicht zu großen Überraschungen kommt. Der von der auditierenden Person erstellte «Corrective Action Plan» aggregiert die identifizierten Abweichungen in Bezug auf die Anforderungen im Verhaltenskodex sowie im Hinblick auf das Gesetz. Schließlich wird der CAP von beiden Seiten unterzeichnet.

Im Umgang mit dem Management bestehen dabei große Unterschiede zwischen dem kooperativen Audit-Ansatz, der die Zusammenarbeit zwischen den beiden Akteuren ins Zentrum stellt und dem

⁵⁶ Die auditierende Person wählt drei der letzten zwölf Monate aus und erbittet Einsicht. Standardmäßig werden der letzte Monat sowie ein Monat mit den meisten Arbeitsstunden («Peak Month») und ein Monat mit den wenigsten Arbeitsstunden («Low Month») ausgewählt.

⁵⁷ Nur bei Electronics Watch finden keine Gespräche mit dem Management statt.

⁵⁸ So unterscheidet sich beispielsweise das 2-Säulen-SMETA-Audit vom 4-Säulen-SMETA-Audit in der Hinsicht, dass das 4-Säulen-Audit den Umfang des 2-Säulen-Audits um die Themen Umwelt (erweiterte Version) und Unternehmensethik ergänzt. Das 2-Säulen-Audit überprüft nur basale Aspekte wie die Einhaltung lokaler Gesetze und Umwelthanforderungen der Kunden. Das 4-Säulen-Audit hingegen fordert weitergehende Maßnahmen des Unternehmens wie die Identifikation und Messung umweltlicher Auswirkungen sowie die Bestimmung einer verantwortlichen Person zur kontinuierlichen Verbesserung dieser.

Compliance-orientierten Ansatz, der die Verfehlungen des Betriebes aufdecken will. Da es bei Compliance-orientierten Ansätzen um das Bestehen geht, können diese das Management dazu motivieren, das Audit-Team zu betrügen. Auch deshalb ist in den Gesprächen mit dem Management die Schaffung einer kooperativen Arbeitsatmosphäre wesentliche Voraussetzung für ein erfolgreiches Audit.

4.2.3.5 Arbeitnehmenden-Vertretungen einbinden

Zivilgesellschaftliche Organisationen fordern, dass man zur Verbesserung von Audit-Ansätzen lokale Arbeitnehmenden-Vertretungen bzw. Gewerkschaften sehr viel stärker in die Audits einbinden sollte, weil diese in der Regel einen guten Überblick über die lokale Situation haben.

Bei den meisten Audit-Formaten setzen sich die Audit-Teams deshalb mit Arbeitnehmenden-Vertretungen auseinander, deren Aufgabe darin besteht, sich für die Belange der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einzusetzen. In Deutschland ist die Vertretung oft der Betriebsrat. Die Arbeitnehmenden-Vertretungen an anderen Produktionsstandorten werden oft vom Management bestimmt und deshalb nicht unabhängig. Gewerkschaften fordern deshalb, dass die Vertretung eine unabhängige Gewerkschaft sein sollte, deren Mitglieder von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gewählt werden.

Bei Audits werden diese Vertreterinnen und Vertreter, sofern vorhanden, gezielt interviewt. Auch relevante Dokumente werden einer Kontrolle unterzogen. Im Falle von Gewerkschaften werden z.B. Kollektivverträge eingesehen. Sofern ein Betriebsrat existiert, werden die letzten Sitzungsprotokolle zur Einsicht erbeten.

Einige Standards – zum Beispiel Electronics Watch oder die Fair Wear Foundation – setzen sehr konsequent die Einbindung lokaler Ressourcen ein (u.a. Arbeitnehmenden-Vertretungen oder Auditoren). Die FWF stellt zudem Länderberichte zur Verfügung, die von lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen geschrieben wurden, welche die relevantesten Probleme in einer Region beschreiben.

4.2.4 Audit-Bericht & CAP: Was beinhalten die Berichte?

Der Audit-Bericht und der «Corrective Action Plan» orientieren sich an den Inhalten des Verhaltenskodex, doch sie unterscheiden sich im Detail relativ stark von Audit-Form zu Audit-Form.

Audit-Bericht

Der Audit-Bericht liefert eine Zusammenfassung der im Unternehmen vorgefundenen Unternehmensrealität zur Zeit des Audits. Audit-Berichte erheben einerseits generelle Informationen (u.a. Flächenangaben, Aufschlüsselungen der Belegschaft, teilweise inklusive Nationalitäten, Produktionsbeginn, Angaben zu Mitarbeiterunterkünften, Vorhandensein einer Kantine/Cafeteria, konkrete Informationen zu eventuellem Auslagerung der Produktion, Aufschlüsselung der beauftragten Zeitarbeitsfirmen). Audit-Berichte erlauben es, dezidierte Rückmeldung zu den unterschiedlichen Aspekten, wie den durchgeführten Mitarbeiter-Interviews oder Management-Interviews, zu geben. Einige Audit-Formate fordern detaillierte Ausführungen zu allen der mehreren hundert Fragen im Audit-Bericht, ganz gleich, ob eine Abweichung festgestellt wurde oder nicht. Die meisten Berichte enthalten eine textliche Beschreibung von Verstößen, die unterschiedlich umfangreich ausfällt. Hinzuzufügen sind meist auch die Informationsquellen für die identifizierten Verstöße. Audit-Berichte von der FWF sind beispielsweise dafür bekannt, dass sie die «Findings» sehr ausführlich darlegen, andere Berichte arbeiten hingegen mit langen Ja-/Nein-Antwort-Listen.

Das Erstellen eines ersten Berichtentwurfs ist oft sehr aufwändig und dauert meist zwischen ein bis drei Tagen. Diese Aufwände sind i.d.R. in den Audit-Tagen enthalten. Damit die Auditorinnen und Auditoren genügend Zeit für die Durchführung eines qualitativ hochwertigen Audits und die Erstellung des Audit-Berichts haben, sollte in der Leistungsbeschreibung die Anzahl der erwarteten Audit-Tage sowie die Form des vorzulegenden Audit-Berichts sehr klar definiert werden. Der Bericht durchläuft dann eine detaillierte Qualitätsüberprüfung durch unternehmenseigene Review-Teams, welche dem

Audit-Team oft zusätzliche Fragen und Bitten zur Reformulierung senden. Dieser Prozess kann sich mehrfach wiederholen und über mehrere Tage erstrecken.

Die meisten konventionellen Audit-Berichte sind vom Inhalt und Umfang sehr ähnlich, unterscheiden sich aber in der Tiefe und Ausrichtung einiger Themen. Standardmäßig werden immer die gleichen Themen abgedeckt (siehe Box 4). Unterschiede bestehen v.a. bei der Beurteilung des Erfüllungsgrades. Dieser erfolgt in unterschiedlichen Stufen: zweistufig (bestanden/nicht bestanden) oder dreistufig (nicht bestanden/bestanden/verbesserungswürdig).

Box 4: Standard-Inhalte eines Audit-Berichts

Ein Audit-Bericht deckt standardmäßig die folgenden Inhalte ab:

- Zwangsarbeit/unfreiwillige/freie Beschäftigung
- Gewerkschaftsfreiheit/Vereinigungsfreiheit
- Gesundheit und Sicherheit/Arbeitsumgebung
- Kinderarbeit
- Löhne
- Arbeitszeit
- Diskriminierung
- Arbeitsagenturen/Zeitarbeitsfirmen
- Belästigung
- Missbrauch
- Wirtschaftsethik, z.B. Korruption
- Subunternehmen/Next-Tier-Lieferant bzw. Auftragnehmer, z.B. Sicherheitsdienste
- Schlafsäle/Unterkünfte, die vom Unternehmen bereitgestellt werden
- Umwelt/Umweltmanagement

Corrective Action Plan (CAP)

Der «Corrective Action Plan» ist einer der wichtigsten Teile eines Audits. Er ist ein kleiner Auszug aus dem Bericht und die Inhalte sind Teil des Audit-Berichts. Er listet alle im Audit identifizierten Abweichungen, Beobachtungen sowie Kommentare des Managements auf. Die Umsetzung von Korrektur-Maßnahmen (ob und falls ja, welche und wie konkret) obliegt der Entscheidung des Managements. Regelmäßig finden sich im CAP allgemeine Hinweise zur Erfüllung (Empfehlungen) sowie ein Zeitrahmen für die Implementierung der jeweiligen Maßnahmen (sofort, 30, 60 oder 90 Tage). Zahlreiche Abweichungen werden als «Zero-Tolerance»-Themen gesehen (z.B. bestätigte Kinderarbeit oder Zwangsarbeit), deren Beseitigung Kunden in der Regel fordern, um die Kooperation fortzuführen.

Der CAP resultiert einerseits aus der durchgeführten Überprüfung des jeweiligen Verhaltenskodex und der Audit-Richtlinien sowie andererseits aus den Anforderungen relevanter Rechtsnormen im betreffenden Land. Deshalb unterscheiden sich die meisten Audit-Berichte und CAPs im Detail. In der Regel werden die Corrective Actions (CA) aus dem Audit-Bericht abgeleitet, teilweise werden sie aber automatisch generiert.

Ob ein CAP eine Vorgabe enthält, in welchem Zeitraum welche Anforderungen erfüllt werden müssen, ist von Audit-Format zu Audit-Format verschieden. Unterschiede zwischen Berichten und CAPs können wie folgt differenziert werden:

- **Was im CAP ist verpflichtend? In welchem Zeitraum müssen non-conformities umgesetzt werden?** Die CAPs sind in der Regel verpflichtend, aber es gibt Unterschiede im Detail, v.a. bis wann etwas umgesetzt werden muss. Bei der BSCI wird kein CAP, sondern ein «Findings-Report» erstellt, der im Abschluss-Gespräch besprochen wird. Auf Basis dieses Berichts *kann* bei der BSCI der auditierte Betrieb innerhalb von 60 Tagen einen Korrektur-Maßnahmenplan erstellen; es ist aber nicht verpflichtend.

- **Enthalten die Audit-Berichte Bewertungen?** Viele der Berichte enthalten eine Bewertung bzw. ein Rating jedes einzelnen Kriteriums, teilweise werden Themenbereiche zusammengefasst bewertet. Zum Teil wird aber auch bewusst gar nicht bewertet. Die Bewertungen sind in der Regel drei- bis vierstufig. Beispielsweise geht die Bewertung bei der BSCI von A-E für einzelne Bereiche, aber nicht für jedes einzelne Kriterium. Die Bewertung der Abweichungen erfolgt in der Regel anhand programmeigener Richtlinien (siehe zum Beispiel die SMETAs NC-Guidance⁵⁹) oder aufgrund von Kundenvorgaben. Teilweise hat die auditierende Person Einblicke in die vorzunehmende Gewichtung der Abweichungen, teilweise nehmen die auftraggebenden Unternehmen diese selbst vor. Der CAP ist immer nur ein Entwurf. Erst nach einem Review-Prozess und der Überprüfung durch den Auftraggeber entsteht die finale Version. So kann der Kunde Ratings ändern oder die Zuordnung von Abweichungen anpassen.
- **In welchem Zeitraum müssen die CAPs implementiert werden?** Der CAP wird in der Regel schriftlich im Abschlussgespräch vorgelegt und besprochen. In einem der analysierten Fälle wird der CAP ausschließlich mündlich präsentiert. Die Deadlines für die Implementierung des CAPs variieren in der Regel zwischen 30 und 180 Tagen.
- **Werden «Root Causes» analysiert?** Eine «Root-Cause-Analyse» untersucht, welche Ursachen ein Verstoß gegen den Verhaltenskodex hat. Dies kann hilfreich sein, da die Analyse dazu beiträgt, dass die auditierten Unternehmen bei der Verbesserung nicht nur die Symptome, sondern auch die Ursachen angehen können. Ein guter CAP enthält diese Analysen und zusätzlich Corrective Actions sowie Preventive Actions, aber die Analyse ist nicht in allen CAPs enthalten.
- **Inwiefern sind Ansatz und Methode eines Audits transparent?** Die Audit-Berichte gehören üblicherweise den Parteien, welche die Kosten der Audits übernehmen (siehe 4.5.2 für die Kosten), i.d.R. den auditierten Betrieben selbst, teilweise aber auch den Abnehmern oder Markenunternehmen. Audit-Formen sind gegenüber Beschaffungsstellen meistens nicht transparent.

⁵⁹ Diese ist nur für Sedex-Mitglieder zugänglich.

4.3 Qualifizierung der Auditoren und Qualität der Audits

In Kapitel 4.2. wurde gezeigt, dass die Qualität der Audit-Ergebnisse durch die Audit-Richtlinien mitbestimmt wird. Im Hinblick auf die Auditorinnen und Auditoren stellen zwei weitere Mechanismen die Qualität der Audit-Ergebnisse sicher: die Akkreditierung und Auswahl der Audit-Teams (siehe Kapitel 4.3.1) sowie Trainings und Weiterbildungen (siehe Kapitel 4.3.2). Darüber hinaus wirken sich weitere Aspekte auf die Audit-Qualität aus: die Zusammensetzung des Audit-Teams (siehe Kapitel 4.3.3), die Kenntnisse der Gesetze und der lokal gesprochenen Sprachen (siehe Kapitel 4.3.4). Schließlich ist das «Shadowing» von Audits eine weitere Methode, um die Qualität von Audit-Ergebnissen zu verbessern (siehe Kapitel 4.3.5).

4.3.1 Akkreditierung

Viele Audit-Formen arbeiten mit einer Akkreditierungsstelle, einer Organisation, die Audit-Unternehmen bzw. Auditorinnen und Auditoren akkreditiert⁶⁰. Die Akkreditierung soll Vertrauen in die Auditoren schaffen. Die Norm DIN EN ISO/IEC 17011 legt die Anforderungen an Akkreditierungsstellen, die Konformitätsbewertungsstellen wie Inspektions- und Zertifizierungsstellen akkreditieren, fest. Diese Norm definiert Akkreditierung als: «Bestätigung durch eine dritte Seite, die formal darlegt, dass eine Konformitätsbewertungsstelle die Kompetenz besitzt, bestimmte Konformitätsbewertungsaufgaben durchzuführen».

Die bestehenden Akkreditierungen orientieren sich an der ISO-Norm, unterscheiden sich jedoch auch im Detail. Im Rahmen der Akkreditierung von Auditorinnen und Auditoren ist die Mitgliedschaft der Sozial-Auditoren in der neuen Organisation APSCA in den letzten Jahren zunehmend verpflichtend geworden (siehe Box 5). Eine Akkreditierung kann, wenn korrekt umgesetzt, die Qualität der Auditorinnen und Auditoren verbessern, sie ist aber keine Voraussetzung für qualitativ hochwertige Audits.

Nicht alle Audit-Formen arbeiten mit einer externen Akkreditierung nach ISO und viele Audit-Formen, die nicht mit Akkreditierung arbeiten, werden von Arbeitnehmenden-Vertretungen als Best Practices bewertet (zum Beispiel: FWF, Electronics Watch, Worker Rights Consortium).

Box 5. APSCA

Erst vor wenigen Jahren wurde die «Association for Professional Social Compliance Auditors» (APSCA) gegründet, um offiziell die Professionalität, Konsistenz und Glaubwürdigkeit einzelner Auditierender und Organisationen, die unabhängige Social Compliance Audits durchführen, zu verbessern und den Einsatz unabhängiger Social Compliance Audits als Instrument zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer weltweit zu fördern. Durch den Zertifizierungsprozess von APSCA soll theoretisch sichergestellt werden, dass die Auditoren über gewisse Kompetenzen verfügen, die in vergleichbaren professionellen Prüforganisationen Standardanforderungen sind. Als Teil des Zertifizierungsprozesses werden die Auditorinnen und Auditoren verpflichtet, drei Prüfungen abzulegen. Diese sind allerdings in der Realität noch nicht ausgereift und bisher nur in einzelnen Sprachen verfügbar. Bislang sind die Strukturen und Prozesse und Prüfungskriterien bei APSCA nicht umfassend transparent.

4.3.2 Trainings und Weiterbildungen

Auditoren durchlaufen am Anfang ihrer Karriere zahlreiche Trainings bevor sie selbst Fabrik-Audits als «Lead Auditor» durchführen. Anfangs sind die Trainings eher genereller Natur, später werden sie spezifischer. Im Durchschnitt sind Trainings zwischen ein und zwei Wochen lang. Zum Beispiel dauert der SA 8000⁶¹ Basiskurs für Auditoren fünf Tage. Danach muss ein zweiter Kurs absolviert werden, der

⁶⁰ «Accredere» stammt vom Lateinischen «Glauben schenken» ab.

⁶¹ SA 8000 = Social Accountability 8000, entwickelt von der amerikanischen Nichtregierungsorganisation Social Accountability International (SAI).

etwas kürzer ist. Da ein beginnender Auditor nach ein bis zwei Wochen Training ein Audit nicht effizient und mit einer hohen Qualität durchführen kann, fordern einige Audit-Formen, dass die Auditorinnen und Auditoren bei Audits „mitlaufen“ müssen, bevor sie ein Audit selbstständig durchführen dürfen. Bei SA 8000 müssen die Auditorinnen und Auditoren an drei Audits teilnehmen, bevor sie selbst auditieren dürfen. Für die einzelnen Audit-Programme erfolgen diese Trainings aber nicht mehr in dem Umfang, wie zu Beginn der Auditoren-Ausbildung (einige Ausnahmen existieren wie z.B. für RBA, wo regelmäßige, sich wiederholende, zeit- und kostenintensive Trainings sowie Tests gefordert werden⁶²).

Audit-Kunden arbeiten bei ihren eigenen Programmen mit unterschiedlichen Weiterbildungstools. Die Wahl der Maßnahmen hängt vom jeweiligen Auftraggebenden ab. So wird oftmals mit Online-Trainings, aber auch mit live Internet-Kommunikation gearbeitet, um die Auditoren auf die Spezifika der einzelnen Programme zu schulen.

Neben den Ausbildungen spielt die Erfahrung auch eine wichtige Rolle, denn alle Auditorinnen und Auditoren lernen kontinuierlich dazu und verbessern sich durch den wachsenden Erfahrungsschatz im Auditierungsprozess.

4.3.3 Auswahl des Audit-Teams

Oft wählt der geprüfte Betrieb die Audit-Gesellschaft aus einer vorgelegten Liste akkreditierter Anbieter aus. Über die Zusammensetzung eines Audit-Teams entscheidet dann die Audit-Gesellschaft. Bei Audit-Programmen mit einer Dauer von einem Tag wird oft nur eine Auditorin oder ein Auditor eingesetzt, der oder die automatisch Lead-Auditor ist. Sofern ein Audit für mehrere Tage angesetzt ist, können zwei Auditierende oder mehr eingesetzt werden, die die Arbeit unter sich aufteilen. Bei RBA wird beispielsweise ein Audit in einem Team durchgeführt: Ein Lead Auditor, ein Auditor und ggf. ein sogenannter Provisional Auditor mit mindestens zwei Jahren Erfahrung.

4.3.4 Kenntnisse der lokalen Gesetze und der Sprachen

Die meisten analysierten Audit-Formen verlangen, dass ein Audit in der lokalen Sprache durchgeführt wird.⁶³ Dies ist insofern sinnvoll, weil die Durchführung eines Audits mit einer Person, die übersetzt, in der Praxis sehr schwierig ist. Auditorinnen und Auditoren, die nicht die lokale Sprache beherrschen, können keine schriftlichen Dokumente prüfen und kennen häufig die lokalen Gesetze nicht. Die Interviews mit den Arbeiterinnen und Arbeitern sind sehr viel aufwändiger zu führen und erreichen nicht die gleichen Ergebnisse, da es in diesem Fall deutlich schwieriger ist, das Vertrauen der Arbeiterinnen und Arbeiter im Interview zu gewinnen. Sie können auch nicht nebenher mit Arbeitern oder anderen Personen sprechen, was für die Triangulation der Ergebnisse – und damit für die Qualität – ein relevanter Faktor ist. Auch aus Kostengründen ist es sinnvoll, mit lokalen Auditoren zu arbeiten.

Die auditierende Person muss darüber hinaus auf Situationen vorbereitet sein, in denen einige ausländische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht die Landessprache sprechen (dies ist z.B. in der Schweiz oder den Niederlanden häufiger der Fall). Die Audit-Firma muss idealtypisch auch in diesen Situationen eine Lösung finden, um diese Personen entsprechend zu interviewen.

⁶² Der Standard RBA unterscheidet zwischen »Initial Trainings«, der «Re-validation» von Trainings und «Renewal process»:

Initial Training: New Auditors with required experience must attend RBA in-person training (4-days) and pass the test for Labor & Ethics, EHS discipline to get approved as qualified RBA auditor. The validation period for RBA certificate is 24 months.

Re-validate training: All auditors are required to re-validate their certification every 36 months. In-person training and test are required.

Renewal process: On a 24-month basis, all auditors must have completed three RBA audits for each discipline and collect at least 24 hours of Continual Professional Development (CPD) hours to get renewed.

⁶³ Ein paar Audit-Ansätze erlauben den Einsatz von Übersetzern.

4.3.5 Shadowing/Verifizierung

Manche Audit-Formate fordern, dass ein Audit «geshadowed» wird., Das heißt eine zweite (unabhängige) auditierende Person begleitet die beauftragte auditierende Person bei einem Audit und prüft, ob das Audit regelkonform abläuft.

Manche Audit-Formen (z.B. FWF, FLA) führen sogenannte «Verifikationsaudits» durch. Bei den beiden Organisationen heißt das, dass einige Audits durch ein zweites Audit, das von einem anderen Audit-Team durchgeführt wurde, kontrolliert werden. Damit sollen Schwachpunkte im Audit identifiziert und die Qualität der Audit-Ergebnisse verbessert werden.

4.4 Audit-Prozess: Vorbereitung, Durchführung, Nachbereitung

Audits in einem Unternehmen laufen ähnlich ab: Grundsätzlich gibt es bei jedem Audit eine Vorbereitungsphase, eine Durchführungsphase und eine Nachbereitungsphase. In den folgenden drei Abschnitten werden entlang der drei Phasen relevante Unterschiede zwischen den Audit-Formen aufgezeigt. Dabei gilt, dass das Ziel des Audits immer die Überprüfung des Compliance-Grades in Bezug auf den jeweiligen Verhaltenskodex und die Gesetzgebung ist.

4.4.1 Vorbereitung eines Audits

In Tabelle 9 sind die einzelnen Schritte der Vorbereitung eines Audits aufgeführt. In der Vorbereitungsphase wird ein Audit-Team zusammengestellt und ggf. ein Besuchstermin mit dem zu auditierenden Unternehmen vereinbart.⁶⁴ Der zu prüfende Betrieb wird im Idealfall schon vor dem Audit selbst so vorbereitet, dass das Audit reibungslos durchgeführt werden kann. Hilfreich kann ein «Invitation letter» des Unternehmens sein, das das Audit beauftragt hat. In einigen Audit-Formaten findet im Rahmen der Vorbereitung ein «Awareness-Meeting» statt. Teilweise werden bereits vorliegende Auditberichte vor der Durchführung des Audits geprüft, wobei nur sehr wenige Audit-Formate bereits vorliegende Auditberichte anerkennen, sodass selten auf ein erneutes Audit verzichtet wird. Einige Audit-Formate verlangen als Vorbereitung von dem Betrieb ein Self-Assessment durchzuführen (oft über Fragebögen)⁶⁵. Die Aufwände für die Vorbereitung sind davon abhängig, welche Schritte durchgeführt werden. Dabei ist zu beachten, dass eine gute Vorbereitung eines Audits dazu führen kann, dass die Durchführungsphase einfacher ist.

Da die Organisation Electronics Watch keine Betriebe besucht, konzentriert sich die Vorbereitungsphase auf die Vorbereitung der Interviews mit den Arbeiterinnen und Arbeitern, was ebenfalls sehr aufwändig ist. Vor den Gesprächen mit den Arbeitern werden zum Beispiel die Firma sowie ihr Umfeld geprüft, um die Aussagen besser in einen Kontext setzen zu können.

Tabelle 9: Schritte zur Vorbereitung eines Audits

Schritt	Ausprägung, je nach Audit-Format
Zusammenstellung des Audit-Teams	Auf Basis der Audit-Richtlinie wird je nach Region, Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ⁶⁶ und Verfügbarkeit der Auditorinnen und Auditoren ein Audit-Team zusammengestellt.
Terminierung	Die Terminierung erledigt z.T. das Audit-Unternehmen (back-office), teilweise der Auftraggeber.
Vorbereitung des Betriebs	Teilweise wird mit dem Betrieb die Terminologie vorab geklärt, teilweise nicht.
Sichtung vorhandener Audits	Teilweise fragen Audit-Formen nach bereits vorliegenden Auditberichten, teilweise nicht. Die Auditoren schauen diese dann vor dem Audit an. Bei einigen Audit-Programmen weisen die «Field Instructions» darauf hin, dass vorhandene Audit-Berichte nicht gelesen werden. Dies soll es den Auditoren ermöglichen, das Assessment möglichst unvoreingenommen vorzunehmen.
Anerkennung vorhandener Audits	Die meisten Audit-Formate erkennen vorliegende Audit-Berichte nicht an. Lediglich eines der 15 analysierten Audit-Formate erkennt ausgewählte Auditberichte an, sodass kein Audit mehr durchgeführt werden muss.
Self-Assessment	Nur einige Audit-Formate verlangen ein Self-Assessment (i.d.R. Fragebogen).

⁶⁴ Das kann ein fixer Termin sein oder bei unangekündigten Audits ein Zeitraum oder gar kein Termin.

⁶⁵ Ein internes Audit kann dazu beitragen, eine erste grobe Einschätzung davon zu bekommen, wie gut der Betrieb relevante Themen im Griff hat. Es muss aber kritisch bewertet werden, weil die Informationen nicht validiert sind und falsch sein können.

⁶⁶ Die Fläche der Fabrik wird i.d.R. nicht berücksichtigt, was zu zeitlichen Engpässen bei der Fabrikbegehung führen kann.

4.4.2 Durchführung eines Audits

Ein Audit wird mittlerweile relativ standardisiert durchgeführt. In der Regel beginnt ein Audit mit einem «Opening Meeting» mit dem Management, in dem Grundlagen (zum Beispiel der Ablauf des Audits) geklärt werden. Die Länge des Meetings unterscheidet sich zum Teil beträchtlich zwischen den Audit-Formaten.

In der Regel finden dann vier typische Schritte statt (das sind auch die Audit-Instrumente, siehe Kapitel 4.2.3.): Fabrikrundgang, Interviews mit den Arbeitern, Interviews mit dem Management, Dokumentenprüfung und teilweise werden Arbeitnehmenden-Vertretungen eingebunden bzw. interviewt. Wenn mithilfe der Instrumente alle Hinweise auf Verstöße gesammelt wurden, wird ein «Corrective Action Plan» (CAP) erstellt. In diesem wichtigen Element wird zusammengefasst, welche «Non-Conformities» im Zuge des Audits identifiziert wurden und welche Empfehlungen zur Beseitigung dieser Verstöße relevant scheinen. Bei einigen Audit-Formaten werden im CAP Fristen zur Korrektur niedergeschrieben. Relevante Unterschiede gibt es vor allem in den Details (siehe 4.2.4).

Ein Audit endet in der Regel mit einem «Closing Meeting», bei dem der CAP besprochen und unterzeichnet wird. In Tabelle 10 sind die wichtigsten Schritte zusammengefasst:

Tabelle 10: Schritte zur Durchführung eines Audits

Schritt	Ausprägung, je nach Audit-Form
Opening Meeting	Bei fast allen Audits findet zuerst ein «Opening Meeting» mit dem Management statt. Es dauert bis 1,5 Stunden. Einige Auftraggebende sehen gerade bei Remote-Audits mehrere Vorgespräche vor. Einige wenige Audit-Formen verlangen, dass vor dem Opening Meeting am ersten Audit-Tag ein «Awareness Meeting» durchgeführt wird, in dem der Betrieb auf das Audit vorbereitet wird (Audit-Umfang, Dokumentenliste etc.).
Fabrikrundgang mit Fotos	Ein Fabrikrundgang gehört standardmäßig ⁶⁷ zu einem Audit. Dabei werden sichtbare «Non-Compliances» grundsätzlich mit einer Digitalkamera fotografiert. Details unter 4.2.3.1.
Interviews mit Arbeiterinnen und Arbeitern	Fast alle ⁶⁸ Audit-Formate arbeiten mit Interviews von Arbeiterinnen und Arbeitern. Die Hauptunterschiede beziehen sich auf zwei Fragen: 1. Wie viele Interviews werden geführt? 2. Wie und wo werden die Interviews geführt? Details finden sich unter 4.2.3.2.
Prüfung von Dokumenten	In der Regel werden ähnliche Dokumente geprüft. Einige Audit-Formen verlangen tiefere Überprüfungen z.B. von Umweltthemen (z.B. SMETA 4-pillar). Der Hauptunterschied liegt gerade bei persönlichen Dokumenten (Lohnabrechnungen, Arbeitsverträgen etc.) aus der Personalabteilung in der Größe des gewählten Samples. Details unter 4.2.3.3.
Gespräche mit dem Management	Bei den meisten Audit-Formaten findet ein Gespräch mit dem Management statt, vor allem mit dem HR- und dem OHS-Management sowie den ENV-Verantwortlichen. Unterschiede im Detail unter 4.2.3.4.
Einbinden von Arbeitnehmenden-Vertretungen	Einige Ansätze, zum Beispiel der von Electronics Watch (EW), sehen es als essenziell an, dass Audit-Teams mit den lokalen Gewerkschaften und Arbeitnehmenden-Vertretungen der Arbeitnehmenden vor Ort sprechen. Diese Gespräche helfen beispielsweise dabei, die grundsätzlichen Probleme vor Ort zu verstehen. Die Audit-Teams von EW führen deshalb solche Gespräche durch oder sie sind mit den Gewerkschaften vor Ort eng verbunden. Die FWF hat für die Länder, in denen sie aktiv ist, Hintergrundberichte erstellen lassen, in denen diese Themen angesprochen sind. Die meisten anderen Audit-Formate verzichten aus Zeitgründen auf diese Gespräche. Details unter 4.2.3.5.
Erstellen eines CAP	Ein CAP wird erstellt. Diese unterscheiden sich im Detail (siehe 4.2.4).
Closing Meeting (Abschluss-Gespräch)	In der Regel findet ein Abschluss-Gespräch mit dem Management statt, bei dem der CAP besprochen wird. Das Management wird gebeten, den CAP (ggf. mit Fristen) zu

⁶⁷ Bei einigen seltenen Varianten wird jedoch auf einen Rundgang verzichtet (z.B. gewisse Remote Desktop Assessments).

⁶⁸ Bei einigen seltenen Varianten wird auf Interviews verzichtet (z.B. gewisse Remote Desktop Assessments).

unterzeichnen. Die Unterzeichnung bedeutet aber keinesfalls, dass das Unternehmen die Korrekturmaßnahmen für die gelisteten «Non-Conformities» (NC) umsetzen wird. Im «Closing Meeting» wird dem Management die konkrete Bewertung der einzelnen NCs sowie das finale Audit-Ergebnis nicht mitgeteilt, da es sich hier immer um einen Entwurf handelt und der CAP sowie auch der Bericht einer Qualitätskontrolle unterzogen werden.

4.4.3 Nachbereitung eines Audits

Im Anschluss an das Audit, in der Nachbereitungsphase, wird der Audit-Bericht von den Auditoren erstellt. Meistens wird der Bericht intern noch einmal geprüft, bevor er zum Auftraggeber geht. Einige Standardinitiativen wie die FWF oder FLA führen stichprobenartig mit einem eigenen Team ein zusätzliches Audit durch, welches der Qualitätssicherung dient. Nach Angaben der FWF können die Ergebnisse dieser Audits stark von den Ergebnissen des ersten Audits abweichen.

Die auditierten Unternehmen werden im Anschluss an das Audit gebeten, zu den identifizierten Abweichungen Stellung zu nehmen und die konkreten Korrekturmaßnahmen zu definieren. Im Idealfall werden daran anschließend die entsprechenden Verbesserungen umgesetzt, was je nach Zustand der Fabriken sehr aufwändig sein kann (sowohl zeitlich als auch finanziell). Nach einer bestimmten Zeit wird je nach Anzahl und Schwere der Abweichungen ein Follow-up-Audit (i.d.R. Verification-Audit genannt) durchgeführt. Tabelle 11 listet die wichtigsten Schritte in der Nachbereitungsphase. Fast alle Audit-Richtlinien schreiben vor, in welchem Rhythmus sich Produktionsstätten einem Audit unterziehen müssen und differenzieren zwischen unterschiedlichen Audits (z.B. Erstaudit, Re- und Follow-up-Audit, jährliches Audit).⁶⁹ Es spielt eine entscheidende Rolle, wie ernsthaft und konsequent die Beseitigung der festgestellten Mängel adressiert wird. Bei Produktionsstätten, in denen ein ernsthaftes und umfassendes CAP-Management durchgeführt wird, sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass wiederholt dieselben Verstöße gegen die auditierten Normen festgestellt werden bzw. die Schwere der Nicht-Einhaltung wird über die Zeit geringer. In der Regel schließt sich nach den unmittelbaren Korrektur-Maßnahmen eine Lieferantenentwicklung an (siehe Kapitel 3.4).

Tabelle 11: Schritte der Nachbereitungsphase

Schritt	Ausprägung, je nach Inspektionsform
Erstellen des Audit-Berichts	Der Bericht wird im Anschluss an den Besuch im Unternehmen vom Audit-Team verfasst. Der Aufwand unterscheidet sich sehr stark von Audit-Bericht zu Audit-Bericht. Details unter 4.2.4.
Interner Audit-Review	Meist wird zur Qualitätskontrolle ein internes Review des fertigen Audit-Berichts durchgeführt. Der Bericht wird teilweise mehrfach überarbeitet, bevor die finale Version zum Kunden geht.
Korrektur-Maßnahmen/ Fabrik-Entwicklung	Im CAP finden sich generelle Empfehlungen zur Behebung der Abweichungen. Dabei wird jedoch nicht konkret auf Best Practices verwiesen, weil die Auditoren keine Beratung durchführen dürfen. Die Festlegung der konkreten Maßnahmen wird vom Unternehmen in der Nachbearbeitung vorgenommen. Ggf. ist das Management mit einzelnen NCs nicht einverstanden und verfasst eine Stellungnahme, in der erläutert wird, wieso gewisse Punkte nicht realisiert werden sollen.
Follow-up-Audit	Teilweise vor Ort im Betrieb bzw. der Fabrik („on-site“)/teilweise via Desktop. Diese Follow-up-Audits (auch Verification Audits genannt) sollen die Schließung der Non-Compliances aus dem CAP belegen.
Lieferanten-entwicklung	Nachdem die Non-Compliances behoben wurden, kann das einkaufende Unternehmen dem Lieferanten weiterhelfen, sich längerfristig zu entwickeln und hinsichtlich der Nachhaltigkeit zu verbessern.

⁶⁹ Follow-up Audit fokussiert spätestens 6 Monate später auf die NCs.

4.5 Kosten und Glaubwürdigkeit von Audits

Die in Kapitel 4.1 bis 4.3 diskutierten Unterschiede sowie die Art der Durchführung eines Audits wirken sich auf die Kosten des Audits und die Glaubwürdigkeit der Audit-Ergebnisse aus. In der Regel kann davon ausgegangen werden, dass eine höhere Audit-Qualität mit höheren Kosten verbunden ist, was jedoch nicht zwangsläufig zutreffen muss. In Kapitel 4.5.1 wird erläutert, wie sich Audit-Kosten zusammensetzen und in Kapitel 4.5.2 wird die Glaubwürdigkeit von Audit-Ergebnissen diskutiert.

4.5.1 Audit-Kosten

Bei den untersuchten Audit-Formen fallen Kosten in drei Bereichen an: Aufwand für das Audit (siehe Kapitel 4.5.1.1), Reisekosten bzw. Spesen (siehe Kapitel 4.5.1.2), zudem können weitere Kosten bei umfassenderen Prüfungen anfallen (siehe Kapitel 4.5.1.3). Eine für die Glaubwürdigkeit des Audits sehr zentrale Frage ist schließlich: Wer zahlt das Audit? (siehe Kapitel 4.5.1.4)

4.5.1.1 Aufwand für das Audit

Die meisten Audit-Formen legen fest, wie viele Audit-Tage («Staffdays») für eine Inspektion maximal bezahlt werden. Die maximal bezahlten «Staffdays» sind zusätzlich abhängig von Faktoren wie Region, Land oder Anbieter. Die Angabe beinhaltet die Vor- und Nachbereitung der Audits sowie die Durchführung. Das Schreiben des Audit-Berichts und des CAPs sind auch in den Aufwänden enthalten. Tabelle 12 gibt einen Überblick über die «Staffdays», die verschiedene Audit-Formate definieren, differenziert nach der Anzahl der Mitarbeiter im auditierten Betrieb.

Tabelle 12: Audit-Tage bei verschiedenen Inspektionsformen (Beispiele)

Anzahl Mitarbeiter	BSCI	RBA Niedriges Risiko	RBA Hohes Risiko
1-100	1-1,5 Staffday/s	2 Staffdays	3 Staffdays
101-500	101-250: 2,5 Staffdays 251-550: 4 Staffdays	3 Staffdays	4 Staffdays
501-1.000	551-800: 3,5 Staffdays 801-1200: 4 Staffdays	4 Staffdays	6 Staffdays
>1.000	801-1.200: 4 Staffdays >1.200: 4,5 Staffdays	1.001-5.000 6 Staffdays	1.001-5.000 8 Staffdays
		5.000-10.000 8 Staffdays	10 Staffdays
		10.000-40.000 10 Staffdays	12 Staffdays

Die Audit-Tagessätze unterscheiden sich vor allem nach dem Land bzw. der Region, in dem/der das Audit stattfindet. Ganz grob kostet ein Audit-Tag zwischen \$500 und \$2.000.⁷⁰ Eine Möglichkeit der Kosten-Reduktion ist die Zusammenarbeit mit lokalen NGOs als Audit-Firmen, die meist deutlich günstiger sind. Dieser Ansatz wird von Electronics Watch verfolgt.

⁷⁰ Die Audit-Kosten unterscheiden sich stark zwischen den Anbietern.

4.5.1.2 Spesen/Reisekosten

Zusätzlich müssen die Reisekosten und Spesen für die Auditorin oder den Auditor gezahlt werden. Diese Kosten vervielfachen sich, wenn man das Audit mit einem ganzen Team durchführt. Auch die Reisekosten unterscheiden sich sehr stark von Land zu Land. Beispielsweise veranschlagt ELEVATE pro Person und Tag zwischen \$30 und über \$1.500.

Zur Reduktion der Reisekosten spielen zwei Faktoren eine wichtige Rolle: (1) Gibt es vor Ort einen Auditor? Je größer das Netzwerk an Auditoren ist, das zur Verfügung steht, umso mehr Kosten können eingespart werden. (2) Kann ein Auditor mehrere Audits in der gleichen Region durchführen, oder reist die Person nur für ein Audit an?

Da Reisezeiten zum Betrieb in der Regel nicht vom Kunden bezahlt werden, ist es im Sinne der auditierenden Organisation, die Audit-Termine möglichst effizient zu koordinieren.

4.5.1.3 Weitere Kosten im Rahmen einer Standardinitiative/eines Zertifikats

Neben den erwähnten Kosten fallen bei einigen Audit-Formen weitere Kosten an. Wird ein Unternehmen Mitglied einer Standardinitiative, ist ein Mitgliedsbeitrag fällig. Bei Electronics Watch ist die Beschaffungsstelle das Mitglied und bezahlt einen Jahresbeitrag von 0.1% des Jahreseinkaufswerts von IKT-Produkten. Dieser Beitrag deckt die Gebühren für die Mitgliedschaft und die Audits, auf denen das System basiert. Zudem darf das Unternehmen dann die Tools der Initiative nutzen. Bei anderen Standardinitiativen (z.B. BSCI-amfori, RBA, FWF) ist das einkaufende Unternehmen Mitglied der Initiative und zahlt einen Jahresbeitrag. Bei Produktzertifikaten muss das Unternehmen u.U. Lizenzgebühren zahlen.

Schließlich fallen Kosten für die Umsetzung der Lieferantenentwicklung an. Diese Kosten werden in der Regel von den Betrieben übernommen, teilweise beteiligen sich die einkaufenden Unternehmen an den Kosten. Eine zentrale Frage für die Verbesserung der Situation der Arbeiterinnen und Arbeiter ist oft, ob das einkaufende Unternehmen bereit ist, die Einkaufspreise nach oben anzupassen, wenn von den Lieferbetrieben die Umsetzung umfassender Maßnahmen verlangt wird.

4.5.1.4 Zwischenfazit

Baut man ein Audit-System von Grund auf neu auf, dann entstehen Initialisierungskosten, die notwendig sind, um die Durchführung von Audits überhaupt erst zu ermöglichen. Zu den Initialisierungskosten gehören die in Kapitel 4.1, 4.2 und 4.3 besprochenen «Grundlagen», also die Entwicklung des Verhaltenskodex, der Audit-Richtlinien sowie für die Absicherung der Qualifizierung der Auditoren (Akkreditierung, Trainings). Die Entwicklung dieser Grundlagen kann mehrere Jahre dauern.

4.5.2 Wer bezahlt die Audits?

Bei der Kostenübernahme für die Audits gibt es drei verschiedene Modelle:

- **Der auditierte Betrieb zahlt:** In vielen Fällen zahlt der auditierte Betrieb das Audit, weil das einkaufende Unternehmen die Kosten weitergeben kann. In der Regel wählt der Betrieb einen Auditor aus einer Liste aus. Kritisch zu bewerten ist bei diesem Ansatz die fehlende Unabhängigkeit der Ergebnisse, weil für die Auditoren ein Interesse besteht, im Sinne des Geprüften zu auditieren.
- **Das einkaufende Unternehmen zahlt:** In einigen Fällen zahlt das einkaufende Unternehmen das Audit. Bei diesem Modell unterscheidet sich die Interessenslage von der im ersten Modell, da die einkaufenden Unternehmen i.d.R. ein Interesse daran haben, Ergebnisse zu erhalten, die die tatsächliche Situation widerspiegeln.

- **Ein Standardsystem zahlt:** Bei einigen Standardinitiativen (z.B. FWF, FLA) bezahlt das Standardsystem die Verifikationsaudits, die für eine Qualitätssicherung durchgeführt werden. Die Mitgliedsunternehmen zahlen diese Audits in Form von Beiträgen. Die Zahlung ist indirekt, womit sie von den Standardinitiativen als unabhängiger bewertet wird.

Teilweise teilen sich das einkaufende Unternehmen und der auditierte Betrieb auch die Kosten. Um Zahlungsmodelle einordnen und bewerten zu können, sind ein paar Hintergrundinformationen notwendig. Zunächst einmal ist bei den meisten Audit-Modellen, vor allem bei den Unternehmens-Audits, nach außen nicht transparent, wie die Umsetzung des Kodex geprüft wurde. In der Regel sind auch die Ergebnisse gegenüber der Öffentlichkeit nicht transparent. Somit muss den Audit-Ergebnissen vertraut werden, wenn man sie nicht durch ein zweites Audit oder eine andere Maßnahme überprüfen lässt. Zudem stehen Audit-Unternehmen in einem sehr starken Wettbewerb miteinander. Diese Rahmenbedingungen (mangelnde Transparenz, Wettbewerb) können Auditorinnen und Auditoren dazu bewegen, das Ergebnis im Sinne der Auftraggeber zu schreiben. Hat die zahlende Organisation ein ernsthaftes Interesse, richtige Ergebnisse zu bekommen, ist das weniger problematisch, weil sie dann die Kosten übernehmen wird. Hat sie ein Interesse daran, dass keine weiteren Kosten entstehen, ist es problematischer. Grundsätzlich besteht bei Audits also die Frage: «Who audits the auditors?».⁷¹

4.5.3 Glaubwürdigkeit der Audit-Ergebnisse

Ein Audit-Bericht stellt dar, welche «Non-Compliances» gegenüber einem bestimmten Verhaltenskodex in einem bestimmten Betrieb mit einer bestimmten Methode zu einem bestimmten Zeitpunkt gefunden wurden. In den letzten 20 Jahren wurde intensiv diskutiert, wie sehr Audit-Ergebnisse die Wirklichkeit in den auditierten Unternehmen abbilden – bzw. wie sehr man Sozial-Audit-Berichten überhaupt vertrauen kann.⁷² Die Quintessenz der Diskussion ist, dass es sehr große Unterschiede in der Glaubwürdigkeit von Audit-Ergebnissen gibt. Dies wird auch deutlich, wenn man die Möglichkeit hat, verschiedene Audit-Berichte der gleichen Fabrik miteinander zu vergleichen. Im direkten Vergleich sieht man dann oft, dass sich die Ergebnisse der einzelnen Berichte sehr stark voneinander unterscheiden.

Deshalb ist es wichtig, sich zu überlegen, welche Ansätze man meiden sollte und welche besonders relevant für einen glaubwürdigen und qualitativ hochwertigen Audit-Bericht sind. Viele dieser Kriterien wurden bereits in den vorhergehenden Kapiteln diskutiert und herausgestellt.

Tabelle 13 fasst die wichtigsten in Kapitel 4 besprochenen Aspekte zusammen, die sich auf die Qualität und Glaubwürdigkeit von Sozial-Audits auswirken. Diese Zusammenstellung basiert auf einer persönlichen Einschätzung des Autoren-Teams, das heißt, auf einer jeweils 10- bis 20-jährigen intensiven Arbeit mit Audit-Systemen in Theorie und Praxis.

⁷¹ Diese Frage wurde erst neulich vor dem Hintergrund verschiedener Skandale mit Finanzauditoren von der New York Times gestellt: <https://www.nytimes.com/2017/04/14/opinion/auditing-the-auditors.html>. Es ist kein Zufall, dass die gleiche Frage auch im Bereich der Sozial-Audits auftauchte, da Ende der 1990er Jahre die ersten Sozial-Audits von Unternehmen wie PwC durchgeführt wurden, deren Hauptgeschäft Finanz-Audits waren und die die Methoden aus der Finanzindustrie auf die Auditierung von Fabriken übertragen haben. Siehe zum Beispiel: O'Rourke, Dara (2000): MONITORING THE MONITORS: A CRITIQUE OF PRICEWATERHOUSECOOPERS (PWC) LABOR MONITORING. http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/18107ROURKE_2000.pdf. Siehe auch: Powers, Michael (1994): The Audit Society. Rituals of Verification. Oxford. Oxford University Press.

⁷² Locke, Richard M., Qin, Fei and Brause, Alberto (2007) Does monitoring improve labor standards? Lessons from Nike. *Industrial and Labor Relations Review*, 61 (1). pp. 1-31. CCC (2019): Fig Leaf for Fashion. How social auditing protects brands and fails workers. Amsterdam; CCC (2005): Looking for a quick fix. How weak social auditing is keeping workers in sweatshops. Amsterdam.

Tabelle 13: Aspekte mit einem großen Einfluss auf die Qualität der Audit-Ergebnisse

Aspekt	Beschreibung
Ziele des Audits/ Verwendeter Ansatz des Audits	Es macht einen großen Unterschied, mit welchem Ziel Audits den aktuellen Zustand der Arbeitsbedingungen darstellen: (1) Um zu entscheiden, ob man mit dem Betrieb weiter zusammenarbeiten möchte, wenn das Ergebnis nicht ausreicht; (2) Um gemeinsam zu überlegen, welche Themen in welcher Art und Weise verbessert werden können und wie das einkaufende Unternehmen dabei unterstützen kann.
Umfang/ Zeit/Kosten: Wie sehr kann sich das Audit-Team mit den wirklichen Problemen beschäftigen?	Eine zentrale Frage ist, wie umfangreich das Audit verschiedene Themen innerhalb der vorgegebenen Zeit abdecken muss. Muss ein Audit alle Themen des Verhaltenskodex abdecken, so hat das Audit-Team keine Chance bei einzelnen Themen ins Detail zu gehen. Es ist daher möglicherweise sinnvoll, kein umfassendes Audit durchzuführen, sondern das Audit auf die relevanten Themen zu fokussieren. Diese Fokussierung kann man erreichen, indem man sich vorab mit den Themen in dem Land, der Region, dem Sektor beschäftigt (z.B. durch Risiko-Analysen, Sektor-Analysen, Gesprächen mit Stakeholdern, v.a. Arbeitnehmenden-Vertretungen). Die Fokussierung kann auch auf Basis eines Beschwerde-Mechanismus erfolgen (Ansatz Electronics Watch).
Zeit/Kosten: Zeit für das Audit/Sample- Größe/Fokussierung	Grundsätzlich basiert ein Audit-Ergebnis auf einer Stichprobe. Die Frage ist immer, ob die Stichprobe repräsentativ für die Fabrik ist. Zudem fehlt bei den meisten Audits die Zeit, um die relevanten Themen in der Tiefe zu analysieren. Hinzu kommt, dass Auditierende im Wettbewerb miteinander stehen und die Angebote also möglichst günstig sein müssen, wobei dann an anderer Stelle gespart werden muss. Die Zeit für ein vollständiges Audit ist also meist zu knapp bemessen. Eine Möglichkeit das zu korrigieren ist, dass die Auditoren sich stärker auf die wirklich relevanten Themen fokussieren und die anderen ignorieren (siehe: Fallstudie: Beschaffung Schweden).
Interviews mit den Arbeitern	Die Arbeiterinnen und Arbeiter sollten im Zentrum eines Audits stehen. Die anderen Instrumente dienen zur Triangulation der Daten. Da Interviews in der Fabrik bestimmte Themen nicht aufdecken können, führen Best Practice-Ansätze die Interviews mit Arbeiterinnen und Arbeitern außerhalb der Fabrik (was aufwändiger ist). Die Audit-Teams müssen so zusammengesetzt werden, dass nur bestimmte Personen die Arbeiter zu den kritischen Themen interviewen. Ein Mann sollte zum Beispiel nicht eine Arbeiterin zu sexueller Diskriminierung interviewen.
Audit-Team: Auswahl/ Qualitätssicherung	Auditorinnen und Auditoren, die neu dabei sind, sind oft noch nicht so erfahren, als dass sie ein gutes Audit durchführen könnten. Verschiedene Faktoren sind für die Qualität von Audits relevant. Trainings und eine gute Akkreditierung können dabei helfen, die Qualität von Audits zu verbessern. Andere Ansätze, wie FWF oder Electronics Watch, haben keine Akkreditierung, sondern wählen Auditoren aus, die eine größere Nähe zu den Arbeiterinnen und Arbeitern haben, zum Beispiel von NGOs.
Audit-Team: Deckt das Audit-Team selbst alle gesprochenen Sprachen ab?	Manche Auditoren arbeiten mit Übersetzerinnen und Übersetzern, weil sie die lokale Sprache nicht sprechen. Auf diese Art ist es kaum möglich, ein Vertrauensverhältnis zu den Arbeiterinnen und Arbeitern aufzubauen und es kann zu Problemen führen, die Gesetze umfassend zu verstehen.
Kosten: Finanzierung der Audits	Wer ein Audit bezahlt, kann einen Einfluss auf das Audit-Ergebnis haben, insbesondere weil die Ergebnisse nicht transparent sind und weil die Audit-Firmen womöglich Folgeaufträge im Blick haben. Vom Prinzip her ist ein Audit glaubwürdiger, je unabhängiger die Finanzierung von dem auditierten Betrieb ist.
Bericht und CAP	Einige Audits bewerten die Ergebnisse im Bericht. Andere Audits, wie die FWF, verwenden aus psychologischen Gründen bewusst keine Bewertung, weil eine Beschreibung eines Zustands eher anzeigt, dass man sich verbessern kann. Dagegen wirkt eine Bewertung oft sehr absolut und unverrückbar.

Zusätzlich listet Tabelle 14 eine externe Perspektive auf Sozial-Audits, und zwar die der Clean Clothes Campaign (CCC). Viele der CCC-Beispiele sind aus dem Textil-Sektor, die Audit-Probleme sind aber denen im IKT-Sektor sehr ähnlich. Die beiden Tabellen haben einige Überschneidungen. Beide Tabellen können für die Definition von Qualitätskriterien für Audits verwendet werden.

Tabelle 14: Probleme von Sozial-Audits (Quelle: Clean Clothes Campaign, 2019)

Problem	Probleme von Audits aus einem Bericht der Kampagne für Saubere Kleidung/Clean Clothes Campaign⁷³
Betrug wird nicht erkannt	Gefälschte Dokumente, Bestechung von Prüfer*innen und Befragungen von Arbeiter*innen, die vorab instruiert wurden, was sie bei einer Prüfung sagen sollen, sind weit verbreitet. Prüfer*innen haben häufig nicht genügend Zeit und keine ausreichende Schulung für das Aufdecken von Betrugsfällen.
Verstöße werden nicht erkannt	Arbeitsschutz: Prüfer*innen verstehen oftmals die Risiken nicht ausreichend, da sie meist nicht einmal eine Grundausbildung zum Thema Arbeitsschutz haben. Diese Praxis führt dazu, dass Auditor*innen fälschlicherweise zusichern, dass nationale Arbeitsschutzgesetze und internationale Standards in Fabriken eingehalten werden. So wird das elementare Recht von Arbeiter*innen auf einen sicheren und gesunden Arbeitsplatz anhand einer kurzen, unvollständigen Checkliste von nicht qualifizierten Auditor*innen bewertet – oftmals mit fatalen Folgen. Vereinigungsfreiheit: Ein schlechtes Verständnis der Vereinigungsfreiheit ist unter Prüfer*innen weit verbreitet und führt dazu, dass dieses Recht - das nicht durch eine einfache Checkliste überwacht werden kann – in Prüfberichten auch in solchen Ländern angeblich gewahrt wird, die das Recht auf Vereinigung gesetzlich einschränken und wo Gewerkschafter*innen erwiegenermaßen regelmäßig inhaftiert, gefoltert und ermordet werden.
Mangelnde Transparenz	Audit-Berichte werden nicht öffentlich zugänglich gemacht und sind daher nicht für Arbeiter*innen (als von Mängeln und Verstößen betroffene Gruppe) und andere Stakeholder – wie etwa andere in derselben Fabrik einkaufende Unternehmen - zugänglich, sondern meist nur für den zahlenden Kunden des Audit-Unternehmens. Daher bleibt die Entscheidung über die Weiterverfolgung der Ergebnisse diesen überlassen. So besteht die Gefahr, dass Unternehmen beschließen, lieber die Fabrik zu wechseln oder Mängel zu ignorieren, anstatt sie zu korrigieren.
Kosten und Zeitrahmen	Audits müssen häufig schnell und in einer Mindestanzahl von Tagen durchgeführt werden, um die Kosten zu begrenzen. Dies ermöglicht keine zeitintensiveren Praktiken, wie z. B. Befragungen von Arbeiter*innen außerhalb der Fabriken.
Kein Einbeziehen von Arbeiter*innen	Der übliche Ablauf der Audits bietet häufig nicht genügend Raum für eine echte Einbeziehung der Arbeiter*innen. So werden Arbeiter*innen z.B. innerhalb der Fabriken unter Beobachtung von Vorgesetzten und Management befragt, statt sie außerhalb der Fabriken zu interviewen. Auch werden nur selten Gewerkschaften und den Arbeiter*innen nahestehende Nichtregierungsorganisationen befragt.
Fehlende Rechenschaftspflicht	Audit-Systeme sind weiterhin freiwillig, tragen nicht zum Aufbau staatlicher Überwachungssysteme bei und Auditoren werden nicht zur Rechenschaft gezogen, selbst wenn sie schwerwiegende Verstöße - mit zum Teil tödlichem Ausgang - nicht aufdecken und beseitigen.
Prüfung nur auf Fabrikebene	Die Prüfung ist in der Regel auf die Situation in der Fabrik beschränkt und bezieht die tieferliegenden Ursachen von Verstößen nicht mit ein, z. B. die Einkaufspraktiken des Unternehmens, das die Prüfung beauftragt hat (Drücken von Preisen und Lieferzeiten).

⁷³ Kampagne für Saubere Kleidung/Clean Clothes Campaign (2019): Sozial-Audits – wie sie Unternehmen schützen und Arbeiter*innen im Stich lassen. https://saubere-kleidung.de/wp-content/uploads/2019/11/Factsheet_Sozialaudits_November-2019_CCC-DE.pdf (abgerufen am 2.2.2021). Die Tabelle wurde wortwörtlich übertragen, deshalb wird hier Arbeiter*innen geschrieben.

4.6 Fazit: Best Practices beim Auditieren

Abschließend werden einige Schlussfolgerungen für die Durchführung von Sozial-Audits formuliert. Dabei werden die wichtigsten Prozessschritte präsentiert, die bei der Nutzung von Audits beachtet werden sollten. Zudem werden Best Practices herausgestellt. Die Erfüllung eines Verhaltenskodex durch Lieferanten kann nicht sichergestellt werden, wenn von ihnen ein beliebiges Sozial-Audit verlangt wird. Der Grund dafür sind die bestehenden Unterschiede zwischen den Verhaltenskodizes, welche den Audits zugrunde gelegt werden (siehe Kapitel 4.1), und zwischen den Ansprüchen der Audit-Richtlinien (siehe Kapitel 4.2). Sollen Audits zur Bewertung von Lieferanten verwendet werden, müssen zunächst die Grundlagen definiert werden, die für diese Bewertung als Maßstab gelten. Die Grundlagen lassen sich mit drei Fragen zusammenfassen (vergleiche Tabelle 15):

- (1) **Verhaltenskodex definieren:** Welche ILO Normen bzw. Arbeitsstandards sollen auditiert werden? Ein Verhaltenskodex ist die Grundlage für jedes Audit. Best Practice-Ansätze gehen über die ILO Kernarbeitsnormen hinaus und beinhalten auch Themen wie Löhne, Arbeitsschutz, Korruption etc. Zudem ist es hilfreich, wenn bei der Erarbeitung eine Äquivalenz-Analyse für den eigenen Kodex gegen andere Kodizes herangezogen wird, sodass nicht bei jeder Beschaffung erneut die Gleichwertigkeit von gelieferten Kodizes geprüft werden muss.
- (2) **Audit-Richtlinien definieren:** Auf welche Art und Weise sollen die Fabriken auditiert werden? Jedes Audit orientiert sich an einer anderen Richtlinie, sodass Audit-Ergebnisse nicht immer vergleichbar sind. Deshalb braucht man eine Audit-Richtlinie oder muss zumindest die wichtigsten Elemente definieren.
- (3) **Qualifizierung definieren:** Welche Qualifizierung müssen Auditierende mitbringen? Die Qualifizierung der Auditoren ist relevant, sie lässt sich aber auf verschiedene Weisen sicherstellen. Einerseits über eine Akkreditierung und über Trainings, andererseits auch über die Nähe und den Zugang zu den Arbeiterinnen und Arbeitern.

Diese drei Fragen wirken sich stark auf die Kosten und auf die Glaubwürdigkeit der Audits aus.

Tabelle 15: Best Practices im Kontext von Audits

Thema	Schritt	Best Practices
Grundlagen definieren	Verhaltenskodex definieren	<ul style="list-style-type: none"> • Kodex geht über die ILO Kernarbeitsnormen hinaus • Äquivalenz-Analysen liegen für Unternehmen und Beschaffungsstellen vor
	Audit-Richtlinie definieren	<ul style="list-style-type: none"> • Die Richtlinie fokussiert auf die relevanten Themen, anstatt alle Themen umfassend abzuarbeiten • Die Sampling-Größen sind auf die gewünschte Signifikanz der Ergebnisse abgestimmt • Der Umfang des Audits ist klar abgesteckt, damit Angebote von Auditunternehmen vergleichbar sind • Mitarbeiter werden außerhalb der Fabrik/des Betriebs interviewt • Arbeitnehmenden-Vertretungen werden so umfassend wie möglich in die Audits involviert • Funktionierende Beschwerdesysteme ergänzen die Audit-Ergebnisse • Äquivalenz-Analysen für Audit-Richtlinien liegen für Unternehmen und Beschaffungsstellen vor
	Qualifizierung der Auditoren definieren	<ul style="list-style-type: none"> • Auditorinnen und Auditoren bringen fundierte Erfahrungen mit

Audit-Prozess zur Durchführung von Audits

Beim Lieferanten können Audits durchgeführt werden, sobald die Grundlagen für die verwendeten Audits definiert sind. Alternativ kann auf der erarbeiteten Grundlage entschieden werden, ob bestehende Audits akzeptiert werden.

Der Prozess zur Durchführung eines Fabrik-Audits ist überwiegend standardisiert. Die Details dazu, wie das Audit durchzuführen ist, wurden bereits zuvor festgelegt. Der Prozess orientiert sich an der Audit-Richtlinie, weshalb Good Practices (wie zum Beispiel das Führen von Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern außerhalb der Fabrik) in dem entsprechenden Kapitel besprochen wurden. Diese Unterschiede wirken sich auch auf die Kosten und die Glaubwürdigkeit der Ergebnisse aus. Die drei Schritte werden im Folgenden zusammengefasst.

Vorbereitung des Audits: Ein zentraler Punkt zur Vorbereitung der Audits ist die Zusammenstellung des Audit-Teams. Best Practice-Ansätze umfassen, dass die Auditoren mit den lokalen Sprachen, Gesetzen und Gepflogenheiten vertraut sind und dass, je nach Land, die Audit-Teams aus Männern und Frauen zusammengesetzt werden. Anstatt einen genauen Termin zu vereinbaren, ist die Festlegung eines Zeitraums ein Ansatz, der zu unverfälschteren Ergebnissen führen kann.

Durchführung des Audits: Das Audit wird von einem Audit-Team durchgeführt, wobei die zur Verfügung stehende Zeit die Qualität der Ergebnisse entscheidend bestimmt. Vor allem die Durchführung von Interviews mit Arbeiterinnen und Arbeitern außerhalb der Fabrik steigert die Qualität der Ergebnisse.

Nachbereitung des Audits: Bei der Nachbereitung eines Audits ist es wichtig, dass der Bericht und der CAP für alle Betroffenen zugänglich sind. Nur auf dieser Grundlage können die richtigen Maßnahmen definiert und eine Lieferantenentwicklung (siehe Kapitel 4.4.3) gestartet werden. Best Practice sind hier Ansätze, bei denen die Unternehmen in Zusammenarbeit mit den Firmen Aktionspläne definieren und diese mit ihnen gemeinsam umsetzen.

Tabelle 16: Best Practices im Kontext von Audits

Thema	Schritt	Best Practices
Durchführung von Audits	Vorbereitung des Audits	<ul style="list-style-type: none"> Als Grundlage für eine Fokussierung des Audits und Wahl des Audit-Teams werden Risiken analysiert Das Audit-Team spricht die lokalen Sprachen Es wird lediglich ein Zeitraum angekündigt, in dem das Audit stattfindet
	Durchführung des Audits	<ul style="list-style-type: none"> Für das Audit ist genügend Zeit eingeplant, sodass die Erhebung repräsentativ ist und genügend Zeit für Interviews mit Arbeiterinnen und Arbeitern außerhalb der Fabrik vorhanden ist
	Nachbereitung des Audits	<ul style="list-style-type: none"> Die Umsetzung des CAPs wird geprüft Im Rahmen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit findet eine gemeinsame Lieferantenentwicklung statt

5 Modelle zur Vorbereitung und Implementierung von Audits im Verwaltungskontext

In diesem Kapitel werden entsprechend dem zweiten Untersuchungsziel der Studie⁷⁴ drei Modelle für die Durchführung von Audits im Verwaltungskontext vorgestellt. Auf Basis dieser Modelle sowie der zuvor erarbeiteten Grundlagen werden dann in Kapitel 6 Empfehlungen für die Durchführung von Audits im Kontext öffentlicher Beschaffung abgeleitet.

Jedes Modell besteht aus insgesamt acht Schritten (siehe Tabelle 17 und Tabelle 18). Diese Schritte sind in zwei Teile gegliedert:

- (1) Das Inspektions-System, das die Grundlagen für den Audit-Prozess definiert.
- (2) Der Audit-Prozess, der bei jeder Durchführung von Audits durchlaufen wird.

Inspektions-System (siehe Tabelle 17)

In den Schritten 1-5 definiert die Verwaltung einmal zu Beginn⁷⁵ mit dem Inspektions-System die Grundlagen, um später im Beschaffungsprozess Audits systematisch und effizient verwenden zu können. Diese Grundlagen sind notwendig, damit die Vergabestelle in der Auftragsausführung Audits in einer gewünschten Qualität selbst durchführen oder durchführen lassen kann; oder um bewerten zu können, ob vom Lieferanten vorgelegte Audits akzeptiert werden. Der Aufbau dieser Grundlagen wird in Kapitel 5.1 diskutiert⁷⁶ (die Tabellen zum Inspektions-System sind blau).

Tabelle 17: Aufbau des Inspektions-Systems (Grundlagen für die Auditierung)

Inspektions-System: Aufbau von Grundlagen für die Auditierung von Lieferanten (geschieht nur einmal)		
1	Verhaltenskodex definieren	Kapitel 5.1.1
2	Entscheidungsgrundlage für die Durchführung von Audits definieren	Kapitel 5.1.2
3	Audit-Richtlinie definieren	Kapitel 5.1.3
4	Qualifikationen der Auditoren definieren	Kapitel 5.1.4
5	Richtlinie für den Umgang mit den CAPs definieren	Kapitel 5.1.5

Audit-Prozess (siehe Tabelle 18)

Der Audit-Prozess (Schritte 6-8) wird bei jeder Durchführung von Audits durchlaufen und besteht aus den drei Schritten Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung. In der Vorbereitung wird u.a. geprüft, ob überhaupt ein Audit durchgeführt werden sollte. Dann erfolgt die Durchführung. In der Nachbereitung wird darauf geachtet, dass die im Audit identifizierten Verstöße behoben werden. Diese drei Schritte werden in Kapitel 5.2 diskutiert (die Tabellen zum Audit-Prozess sind orange).

⁷⁴ 2. Untersuchungsziel: «Mithilfe und anhand von Modellen, Empfehlungen und Einschätzungen zur folgenden Fragestellung ist darzulegen: Wie kann die Umsetzung von Inspektionen im Verwaltungskontext, d.h. im Zusammenhang mit der öffentlichen Verwaltung, erfolgen.»

⁷⁵ Sie müssen jedoch in regelmäßigen Abständen auf ihre Aktualität hin geprüft und ggf. überarbeitet werden.

⁷⁶ Die Grundlagen gehen zurück auf die in den Kapiteln 4.1, 4.2, 4.3 vorgestellten Voraussetzungen für die Durchführung eines Audits

Tabelle 18: Der Audit-Prozess

Audit-Prozess: Vorbereitung, Durchführung, Nachbereitung von Audits (bei jeder Beschaffung)		
6	Vorbereitung des Audits	Kapitel 5.2.1
7	Durchführung des Audits	Kapitel 5.2.2
8	Nachbereitung des Audits	Kapitel 5.2.3

Annahmen und Aufbau der drei Modelle

Die Unterkapitel 5.1 und 5.2 sind jeweils gleich strukturiert: Nach einer kurzen Erläuterung des jeweiligen Schritts werden die Modelle A, B, C gegenübergestellt und zwar entlang folgender Fragen: Worum geht es? (Beschreibung) Was ist das Ergebnis des Schritts? Was ist zu beachten? Welche Stärken/Chancen, welche Herausforderungen/Risiken sind mit den einzelnen Modellen verbunden?⁷⁷ Wie hoch sind die Aufwände/Investitionen?

In den Modellen werden folgende Annahmen getroffen:

- **Modell A:** Die Prozessschritte werden zu 100% innerhalb der Verwaltung mit eigenem Personal durchgeführt.
- **Modell B:** Die Verwaltung lagert die einzelnen Prozessschritte weitgehend an externe Institutionen aus (Outsourcing) und koordiniert diese.
- **Modell C:** Die jeweiligen Prozessschritte stellen eine Alternative zu A und B dar, unabhängig von der Frage, wer die Prozessschritte durchführt.

Die Aufwände bzw. Investitionen unterliegen einer groben Schätzung. Die Angaben zu den Tagen sind Personentage und enthalten die Erstellungsaufwände, aber nicht Aufwände für verwaltungsinterne Abstimmungen, Entscheidungsprozesse etc., die in der Regel zeitaufwändig sind.

5.1 Inspektions-System: Definition von Grundlagen für die Auditierung von Lieferanten

In Kapitel 5.1 geht es um den Aufbau eines Inspektions-Systems bzw. von Grundlagen für die Durchführung von Audits. Vergabestellen müssen später bei der Durchführung von Audits im Kontext von Beschaffungen darauf zurückgreifen können. Andernfalls können keine Audits durchgeführt oder beauftragt werden. Diese Grundlagen müssen nur einmal definiert werden⁷⁸.

In diesem Kapitel geht es um die folgenden fünf Schritte, welche eine Verwaltung definieren muss, wenn sie mit Sozial-Audits arbeiten möchte:

- In Schritt 1 wird der Verhaltenskodex definiert (siehe Kapitel 5.1.1).
- In Schritt 2 wird die Entscheidungsgrundlage für die Frage definiert, ob überhaupt ein Audit durchgeführt werden soll (siehe Kapitel 5.1.2).
- In Schritt 3 wird die Audit-Richtlinie definiert (siehe Kapitel 5.1.3).
- In Schritt 4 wird die nötige Qualifikation der Auditoren definiert (siehe Kapitel 5.1.4).
- In Schritt 5 wird eine Richtlinie für den Umgang mit CAPs entwickelt (siehe Kapitel 5.1.5).

⁷⁷ Bei den Chancen und Herausforderungen werden vor allem Aspekte der Qualität, des Aufwandes und der Machbarkeit in der Umsetzung berücksichtigt.

⁷⁸ Natürlich müssen sie in regelmäßigen Abständen ggf. angepasst werden.

5.1.1 Schritt 1: Verhaltenskodex definieren

Bevor ein Audit durchgeführt wird, muss definiert werden, welche Kriterien überhaupt im Audit überprüft werden sollen. Dies geschieht in der Regel über einen Verhaltenskodex (siehe Kapitel 4.1). Der Kodex definiert, welche Arbeits- und Sozialstandards ein Lieferant (ggf. inklusive Lieferkette) einhalten muss. Er definiert auch, welche Inhalte im Audit geprüft werden müssen. Ein Verhaltenskodex ist in der Regel Teil eines Vertrages mit einem Lieferanten. Vergaberechtlich handelt es sich dabei um eine Auftragsausführungsbedingung.

Tabelle 19: Verhaltenskodex definieren (Schritt 1)

	Modell A	Modell B	Modell C
Beschreibung	Das Personal der Verwaltung definiert einen Verhaltenskodex, der für alle Anbieter in allen Sektoren gilt.	Im Auftrag der Verwaltung wird ein Verhaltenskodex extern definiert, der für alle Anbieter in allen Sektoren gilt.	Die Verwaltung verweist auf den Kodex eines bestehenden Standards (zum Beispiel SA 8000, RBA, BSCI). ⁷⁹
Ergebnis	Ein Verhaltenskodex für die Beschaffung, auf den sich die Audits beziehen müssen. Dieser hat in der Regel einen Umfang von rund 10 Seiten.		
Was ist zu beachten?	Die zusätzliche Durchführung einer Äquivalenz-Analyse ⁸⁰ mit den marktgängigen Standards pro Sektor hilft den Vergabestellen gelieferte Nachweise zu bewerten. Ohne eine Äquivalenz-Analyse weiß die Vergabestelle nicht, ob ein von einem Anbieter gelieferter Nachweis dem eigenen Verhaltenskodex entspricht.		
Stärken/Chancen	Der Kodex kann auf die eigenen Bedürfnisse zugeschnitten werden.		Der Aufwand ist kleiner, weil der Kodex bereits besteht und nicht entwickelt werden muss.
Risiken/Herausforderungen	Lieferanten könnten einem zusätzlichen Kodex kritisch gegenüberstehen und darauf verweisen, dass man ggf. mit beim Lieferanten vorhandenen Kodizes arbeiten sollte.		Es gibt nur wenige Standards, die sektorübergreifend sind. Deshalb müsste man sektorspezifische Lösungen finden.
Aufwand/Investitionen	<5 Tage für die Definition des Kodex.	< 5.000 EUR für die Definition des Kodex.	Der Aufwand für die Auswahl des Standards/Kodex ist relativ gering.
	Rund 20-30 Tage für eine Äquivalenz-Analyse mit 10 Standards/Kodizes.	Rund 10-25.000 EUR für eine Äquivalenz-Analyse mit 10 Standards/Kodizes.	

⁷⁹ Achtung: Aus vergaberechtlichen Gründen ist ein Verweis auf ein bestehendes Audit-System pauschal nicht zulässig. Der öffentliche Auftraggeber kann lediglich den Kodex eins zu eins übernehmen und auch alle anderen Nachweise zulassen, die auf Kodizes verweisen, die diese Kriterien erfüllen.

⁸⁰ Eine Äquivalenz-Analyse ist eine Gleichwertigkeits-Analyse. Sie vergleicht Verhaltenskodizes (oder Richtlinien) miteinander und weist auf Übereinstimmungen und Abweichungen hin. Eine solche Analyse zeigt, welche der geprüften Kodizes dem eigenen Kodex inhaltlich entsprechen.

5.1.2 Schritt 2: Entscheidungsgrundlage für die Durchführung von Audits definieren

Ein Sozial-Audit muss nicht bei jedem Lieferanten durchgeführt werden. Um während der Vertragslaufzeit entscheiden zu können bei welchem Lieferanten ein Audit durchgeführt wird, wird eine Entscheidungsgrundlage mit Kriterien benötigt. In Kapiteln 2.2 und 2.3 wurden verschiedene Ansätze zur Analyse sozialer Risiken in Lieferketten sowie mögliche Informationsquellen diskutiert. Für das Verständnis der in Tabelle 20 präsentierten Modelle ist es relevant zu verstehen, dass die Risiken indirekt bewertet werden können, indem analysiert wird, wie der Lieferant selbst mit Risiken in seiner Lieferkette umgeht. Das kann sinnvoll sein, wenn der Auftragnehmer die Produkte nicht selbst herstellt, sondern die Herstellung ausgelagert wurde. Optional oder alternativ können Risiken im Produktionsland aber auch direkt über eine Analyse des Produktionsstandortes bewertet werden. Die Verwendung von Beschwerdemechanismen optional oder alternativ ist ebenfalls möglich. Schließlich können auch Auswahlkriterien verwendet werden, die keinen Bezug zum Lieferanten oder der Lieferkette haben (z.B. Zufall). Bei jedem Ansatz kann die Analyse vereinfacht oder umfassend durchgeführt werden.

Tabelle 20: Entscheidungsgrundlage für die Durchführung von Audits definieren (Schritt 2)

	Modell A	Modell B	Modell C
Beschreibung	Die Entscheidungsgrundlage ist risikobasiert und wird von dem Personal der Verwaltung entwickelt. Die Risiken werden im Audit-Prozess (Schritt 6) auf der Ebene des Auftragnehmers analysiert.	Die Entscheidungsgrundlage ist risikobasiert und wird extern entwickelt. Die Risiken werden im Audit-Prozess (Schritt 6) auf der Ebene des Auftragnehmers analysiert.	Die Entscheidungsgrundlage basiert auf einem einzelnen Kriterium, das nicht entwickelt werden muss. Kriterien können beispielsweise sein: Auftragsvolumen, Zufallsauswahl, Liste mit Risikoländern, Hinweis von externem Dritten ⁸¹ .
	Optional können in jedem Modell zusätzlich noch die Produktionsländer-Risiken mithilfe eines umfassenderen Tools als Grundlage verwendet werden (siehe Kapitel 2.3).		
	Optional kann in jedem Modell zusätzlich die Nutzung eines bestehenden Beschwerdemechanismus (z.B. über Electronics Watch im IKT-Sektor) ergänzt werden.		
Was ist zu beachten?	Der Aufwand für die Benutzung der Entscheidungsgrundlage sollte in einem angemessenen Verhältnis zum Resultat stehen. Das Ziel sollte sein, die Aufwände für Audits zu reduzieren, ohne die sozialen Ansprüche zu stark zu reduzieren.		
Ergebnis	Ein Hilfsmittel mit dem eine Risiko-Analyse hinsichtlich eines Lieferanten (und ggf. seiner Lieferkette) durchgeführt werden kann. Das Hilfsmittel hilft den Vergabestellen eine Entscheidung zu treffen, ob auditiert werden soll oder nicht.		Ein einzelnes Kriterium, das bestimmt, ob auditiert wird. Optional können verschiedene Kriterien kombiniert werden.
Stärken/ Chancen	Mit einer Risiko-Analyse der Auftragnehmer hat die Verwaltung eine fundierte Informationsgrundlage, um zu entscheiden, ob ein Fabrik-Audit durchgeführt werden soll oder nicht. Sind die Risiken hinreichend gering kann auf die Durchführung eines Audits verzichtet werden. Die Verwendung des Hilfsmittels hilft also, Kosten zu sparen und Lieferanten/Produzenten zu entlasten.		Die Umsetzung ist vergleichsweise einfach.

⁸¹ Dabei wäre wichtig, dass die Verwaltung auf die aktuelle Grundlage zurückgreifen kann und sie nicht selbst entwickeln bzw. erneuern muss.

	Da die Risiken auf der Ebene des Auftragnehmers und nicht des Produzenten betrachtet werden, ist die Bewertung der Probleme indirekt. Der Produzent wäre dann aber mitverantwortlich für die Beseitigung der Missstände.		
Schwächen/ Herausforderungen	Da die Grundlagen für den risikobasierten Ansatz geschaffen werden müssen, bedeutet es kurzfristig einen Zusatzaufwand. Die Durchführung einer Risiko-Analyse beim Auftragnehmer bedeutet einen Mehraufwand für den Auftragnehmer. Da der Auftragnehmer betrachtet wird, ist die Bewertung der Probleme indirekt. Dadurch können Probleme auch übersehen werden.		Da die Analyse auf Basis eines einzelnen Kriteriums vergleichsweise wenig fundiert ist, können die Ergebnisse im starken Missverhältnis zur Realität stehen. Lieferanten könnten sich v.a. bei Verwendung von Risikoländerlisten diskriminiert fühlen.
	Die Verwaltung braucht dafür qualifiziertes Personal.		
Aufwand/ Investitionen	30-50 Tage plus Testzeit für die Erstellung einer Richtlinie zur Risiko-Analyse bei Auftragnehmern.	15.000-35.000 EUR für die Erstellung der Richtlinie für die Risiko-Analyse bei Auftragnehmern.	Geringer Rechercheaufwand (<3 Tage) für die Definition des Kriteriums.

5.1.3 Schritt 3: Audit-Richtlinie definieren

Eine Audit-Richtlinie ist notwendig, um die Umsetzung der im Kodex festgehaltenen Forderungen in der Lieferkette standardisiert überprüfen zu können. Ohne eine Audit-Richtlinie würden die Auditoren subjektiv bewerten, ob eine beobachtete Situation in einem Betrieb gegen den Verhaltenskodex verstößt. Auch wären die Schwellenwerte für das Bestehen eines Audits nicht einheitlich definiert. Ohne eine Audit-Richtlinie bewertet ein Audit eine Situation vielleicht als «Compliant», während ein Audit von einem anderen Audit-Team die gleiche Situation als «Non Compliant» bewerten würde – allein, weil die Grundlagen bei der Durchführung des Audits (also die Audit-Richtlinien) unterschiedlich sind. Kapitel 4.2 erläutert mehr Details zu den Audit-Richtlinien.

Tabelle 21: Audit-Richtlinie definieren (Schritt 3)

	Modell A	Modell B	Modell C
Beschreibung	Die Verwaltung definiert eine Audit-Richtlinie (RL) mit dem eigenen Personal.	Die Verwaltung definiert eine Audit-Richtlinie über einen externen Anbieter.	Die Verwaltung definiert Mindestkriterien auf deren Basis sie bestehende Audit-Richtlinien bewertet. ⁸²
Was ist zu beachten?	Eine Äquivalenz-Analyse der eigenen mit anderen Audit-Richtlinien hilft den Vergabestellen zu bewerten, welche Audit-Richtlinien gleichwertig zu der eigenen Richtlinie bzw. den Kriterien sind.		
Ergebnis	Eine Audit-Richtlinie (ca. 100 Seiten Umfang).		10-20 Kriterien, mit denen Audits ausgeschrieben werden (< 5 Seiten).
Stärken/ Chancen	Eine eigene Richtlinie kann am besten auf die eigenen Bedürfnisse angepasst werden.		Vergleichsweise geringer Aufwand.
	Alle Modelle können einen Beitrag dazu leisten, die Schwächen von marktüblichen Audits zu umgehen und die Qualität von Audits zu verbessern. ⁸³		

⁸² Die Kriterien würden Good Practices im Auditing definieren.

⁸³ Beispielsweise könnte sie als Qualitätskriterium definieren, dass Interviews mit Arbeiterinnen und Arbeitern außerhalb der Fabrik geführt werden müssen.

	Eine eigene Richtlinie ist notwendig, wenn das Personal der Verwaltung selbst auditiert.	Eine externe Organisation kann stärker als die Verwaltung auf Erfahrung mit Audit-Richtlinien zurückgreifen.	Der Markt bietet bereits viele Ansätze, auf die man zurückgreifen kann, anstatt eine weitere Audit-Richtlinie zu entwickeln.
Schwächen/ Herausforderungen	Die Entwicklung einer neuen, eigenen Richtlinie ist sehr aufwändig und braucht mehrere Jahre Entwicklungsaufwand. Zahlreiche erprobte Audit-Richtlinien existieren. Es ist somit fraglich, ob eine eigene Audit-Richtlinie notwendig ist. Um ISO-konform zu sein, müsste die Richtlinie von einer Stelle definiert werden, die nicht den Verhaltenskodex definiert hat.		Die Definition robuster Kriterien, die dann auch von verschiedenen Audit-Richtlinien erfüllt werden, ist herausfordernd. Ohne Audit-Richtlinie sind die Audits am Ende nicht vergleichbar.
	Die Audit-Richtlinie oder Mindestkriterien sollten so definiert werden, dass sie bestehenden Best Practice-Audit-Formaten (z.B. FWF, EW) entsprechen. Wenn hier auf Standard-ISO-Formate gesetzt wird, ist das ggf. nicht der Fall.		
Aufwand/ Investitionen	30-90 Tage für einen ersten Entwurf der RL. Da es sich um ein neues und ungetestetes Protokoll handelt, muss man mit einer Entwicklungszeit von 1-2 Jahren rechnen, bis das Protokoll vollumfänglich praxistauglich ist.	20.000-50.000 EUR für die Entwicklung der RL. Die Verwaltung würde das Testen begleiten.	<7 Tage Aufwand für Erstellung des Kriterienkataloges.
	Rund 20-30 Tage für eine Äquivalenz-Analyse von 10 Audit-Richtlinien.	10.000-25.000 EUR für eine Äquivalenz-Analyse von 10 Audit-Richtlinien.	5-10 Tage für die Prüfung von 10 Standards.

5.1.4 Schritt 4: Qualifikationen der Auditoren definieren

In diesem Schritt wird definiert welche Qualifikationen von den Auditoren gefordert werden, die im Auftrag der Verwaltung ein Audit durchführen. Die am meisten verbreiteten Ansätze, um die Qualifikation von Auditoren sicherzustellen, sind eine Akkreditierung (siehe Kapitel 4.3.1), Trainings (siehe Kapitel 4.3.2) oder die Erfahrung der Auditoren.⁸⁴

Tabelle 22: Qualifikation von Auditoren definieren (Schritt 4)

	Modell A	Modell B	Modell C
Beschreibung	Die Verwaltung trainiert Auditoren mit eigenem Personal. Sie entwickelt dafür eigene Trainings, die mit der angestrebten Qualifikation korrespondieren⁸⁵.	Die Verwaltung akzeptiert die Auditoren bestimmter Audit-Programme (z.B. SA 8000, RBA, TCO, EW).⁸⁶ Es wird kein zusätzliches Training durchgeführt.	Die Verwaltung definiert einen Kriterienkatalog hinsichtlich der Qualifikationen, die Auditoren erfüllen müssen. Es wird kein zusätzliches Training durchgeführt.
Was ist zu beachten?	Modell A wäre nur bei verwaltungseigenen Audit-Teams sinnvoll. Die Verwaltung braucht dafür Trainings-Material und Trainerinnen und Trainer,	Die Qualitätssicherungskonzepte ausgewählter Audit-Programme werden akzeptiert.	Die Vergabestelle prüft später selbst die Einhaltung der Qualifikationen anhand des Kriterienkatalogs. Hierfür sind Mindestqualifikationen erforderlich. Diese können eine

⁸⁴ Kapitel 4.3 listet noch weitere Ansätze auf, um die Qualifikation der Auditierenden und die Qualität der Audits sicher zu stellen. Diese werden in dem Modell nicht berücksichtigt.

⁸⁵ Für den Aufbau der Grundlagen beim Personal, das auditiert, braucht es mindestens ein 1-2-wöchiges Training.

⁸⁶ Da es bereits viele Akkreditierungsprogramme gibt, greift die Verwaltung auf diese Programme zurück.

	welche das Training durchführen. Es müsste zusätzlich einen Mechanismus geben über den regelmäßig nachgewiesen werden kann, dass die Auditoren weiterhin den Ansprüchen genügen.	Es sollten Audit-Programme ausgewählt werden, die den eigenen Ansprüchen genügen. Die Auditoren werden dann entsprechend durch die Audit-Programme selektiert.	Akkreditierung, Trainings, Erfahrung, etc. verlangen.
Ergebnis	Die Auditoren haben ein Training durchlaufen. Es besteht ein internes Trainingsprogramm und es gibt qualifizierte Trainer.	Eine Liste mit zulässigen Standards bzw. Akkreditierungsstellen.	Eine Liste mit rund 10-20 Kriterien mit der Beschreibung der zu erbringenden Nachweise.
Stärken/ Chancen	Das Training kann auf die eigenen Bedürfnisse zugeschnitten werden. Eine Akkreditierung kann hier wegfallen.	Die Lösung ist kompatibel mit dem, was auf dem Markt existiert. Die Verwaltung muss selbst keine Trainings durchführen, weil die Auditoren der Standards bereits trainiert wurden.	Der Kriterienkatalog kann die Stärken der auf dem Markt bestehenden Angebote kombinieren.
Schwächen/ Herausforderungen	Der Aufwand ist relativ hoch im Vergleich zu anderen Lösungen.	Die Identifikation der richtigen Standards bzw. Akkreditierungsstelle und die Prüfung der Äquivalenz brauchen trotz allem Zeit.	Je nachdem welche Kriterien ausgewählt werden kann die Schnittmenge der möglichen Kriterien klein werden.
Aufwand/ Investitionen	4-8 Wochen für die Entwicklung eines Trainingsprogramms, wenn entsprechend qualifiziertes Personal in der Verwaltung vorhanden wäre. 1-2 Wochen für die Durchführung eines Trainings.	Kosten für die Erstellung der Liste (rund 5.000-10.000 EUR pro Sektor). Eine Stelle, bei der die Überprüfung der vorgelegten Unterlagen erfolgt.	5.000-15.000 EUR für die Definition von Kriterien. Eine Stelle, bei der die Überprüfung der vorgelegten Unterlagen erfolgt.

5.1.5 Schritt 5: Richtlinie für den Umgang mit CAPs definieren

Ein Audit stellt die Verstöße gegen den Verhaltenskodex in dem geprüften Unternehmen dar. Ein Audit ist keine Garantie dafür, dass die Regeln des geprüften Verhaltenskodex auch eingehalten werden. Nach Durchführung des Audits wird ein CAP erstellt. Darin wird aufgelistet, welche „Non Compliances“ (NCs) in dem auditierten Unternehmen noch bestehen. Diese müssen dann von dem auditierten Unternehmen umgesetzt werden. Die Audit-Richtlinie definiert, wie und wann die nächste Kontrolle stattfindet.

Das heißt die Organisation, die das Audit in Auftrag gegeben hat, muss im Blick behalten, ob die NCs behoben wurden. Dafür gelten verschiedene Regeln und es gibt – je nach Verstoß – unterschiedliche Methoden, dies zu kontrollieren.⁸⁷ Die Umsetzung von CAPs ist komplex. Deshalb sollte eine Behörde auf jeden Fall eine Interpretationshilfe in Form einer Richtlinie haben.

⁸⁷ Je nach Verstoß wird dies über Desktop-Review oder per Audit gemacht.

Tabelle 23: Richtlinie für den Umgang mit CAPs definieren (Schritt 5)

	Modell A	Modell B	Modell C
Beschreibung	Die Verwaltung entwickelt mit dem eigenen Personal eine Richtlinie für den Umgang mit den CAPs.	Die Verwaltung lässt extern eine Richtlinie für den Umgang mit den CAPs entwickeln.	Die Verwaltung nutzt den CAP ohne eine zusätzliche Richtlinie bzw. Interpretation.
Ergebnis	Kurzes Dokument, das Interpretationshilfe leistet. Es beschreibt, wie mit dem CAP umzugehen ist, wann Interaktionen mit dem Auftragnehmer stattfinden, welche weiteren Nachweise erforderlich sind, wann ein weiteres Audit erforderlich ist.		
Stärken/ Chancen	Die Richtlinie hilft dem Verwaltungspersonal, die CAPs zu interpretieren, die ansonsten vielleicht schwer verständlich sein könnten.		Zusatzaufwand entfällt.
Schwächen/ Herausforderungen	Die Erstellung der Richtlinie bedeutet einen Zusatzaufwand.		Das Verwaltungspersonal muss die CAPs verstehen können.
Aufwand/ Investitionen	<7 Tage Aufwand für qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.	Rund 5.000 – 15.000 EUR.	Investition für eine Richtlinie entfällt. Das Personal muss dann aber dazu qualifiziert werden zu wissen, wie es mit einem CAP umgehen soll.

5.2 Audit-Prozess: Vorbereitung, Durchführung, Nachbereitung von Audits

In diesem Kapitel geht es um den Audit-Prozess (Vorbereitung, Durchführung, Nachbereitung) im Rahmen von bestehenden Verträgen. Dieser Prozess wird jedes Mal erneut durchlaufen, kann aber nach Schritt 6 bereits beendet sein:

- In Schritt 6 wird das Audit vorbereitet. Mithilfe der in Schritt 2 definierten Entscheidungsgrundlage wird entschieden, ob ein Lieferant auditiert wird (siehe Kapitel 5.2.1).
- In Schritt 7 wird das Audit durchgeführt – und zwar mit dem in Schritt 1, 3 und 4 definierten Inspektions-System (siehe Kapitel 5.2.2).
- Schritt 8 fällt im Anschluss an die Durchführung eines Audits an. Basierend auf der in Schritt 5 definierten Richtlinie wird kontrolliert, ob die zu einem definierten Zeitpunkt durchgeführten Korrekturmaßnahmen ausreichen (siehe Kapitel 5.2.3).

5.2.1 Schritt 6: Vorbereitung des Audits (Entscheidung, ob ein Audit durchgeführt wird)

Im Rahmen bestehender Verträge mit Auftragnehmern kann die Verwaltungsstelle die Entscheidung treffen, ob beim Lieferanten und ggf. in seiner Lieferkette ein Audit durchgeführt werden soll, um die Einhaltung der ILO Normen zu kontrollieren. Der Aufwand, diese Entscheidung zu treffen, hängt von der verwendeten Entscheidungsgrundlage ab (siehe Kapitel 5.1.2). Diese Entscheidung wird getroffen, nachdem der Auftragnehmer feststeht

Tabelle 24: Entscheidung über Audit treffen

	Modell A	Modell B	Modell C
Beschreibung	Die Verwaltung entscheidet mit dem eigenen Personal auf Basis der Entscheidungsgrundlage, ob ein Audit durchgeführt wird.	Eine externe Organisation entscheidet auf Basis der Entscheidungsgrundlage, ob ein Audit durchgeführt wird.	Die Entscheidung wird auf Basis der Entscheidungsgrundlage getroffen. Diese enthält nur ein Kriterium (siehe Modell C, Schritt 2).
Was ist zu beachten?	Die Entscheidungsgrundlage wurde in 5.1.2 definiert (Modell A, B und C).		
	Auf Schritt 6 kann in zwei Fällen verzichtet werden: A. Im Fall, dass bei jedem Lieferanten ein Audit durchgeführt werden soll. B. Im Fall, dass nie ein Audit durchgeführt werden soll. ⁸⁸		
Ergebnis	Es liegt eine Entscheidung vor, ob ein Audit durchgeführt werden soll oder nicht.		
	Es liegen Zusatzinformation vor über die Situation. Mit diesen Informationen kann das Audit fokussiert werden.		
Stärken/ Chancen	Die Verwaltung behält die Entscheidung in der eigenen Hand.	Die Verwaltung muss das notwendige Wissen nicht zusätzlich aufbauen.	Der Aufwand ist sehr gering.
Schwächen/ Herausforderungen	Eine Analyse des Auftragnehmers als Grundlage bringt einen höheren Aufwand mit sich.	Die Auslagerung des Entscheidungsprozesses bei jeder Beschaffung ist relativ aufwändig.	Es kann zu Fehlentscheidungen kommen.

⁸⁸ Beispielsweise wenn in der indirekten Beschaffung ausschließlich die Einkaufsstrategie des direkten Lieferanten geprüft wird, anstatt ein Audit beim Produktionsstandort durchzuführen.

	Die Interpretation der Daten setzt das entsprechende Personal voraus.		
Aufwand/ Investitionen	Rund 2-3 Tage pro Entscheidung.	< 2.000 EUR pro Entscheidung.	Minimaler Aufwand pro Entscheidung.

5.2.2 Schritt 7: Durchführung des Audits

Die Durchführung des Audits ist der zentrale Schritt in dem gesamten Prozess – letztendlich bereiten alle bisher diskutierten Schritte diesen Schritt vor. In den Modellen wird unterschieden zwischen der Durchführung eines umfassenden Audits mit eigenem Personal (Modell A) oder mit externen Auditoren (Modell B). Modell C schlägt die Durchführung eines verkürzten und fokussierten Audits vor. Die Fokussierung spart Audit-Kosten und kann zugleich die vermuteten Probleme tiefer analysieren.

Tabelle 25: Durchführung eines Audits

	Modell A	Modell B	Modell C
Beschreibung	Die Verwaltung führt mit eigenem Personal ein umfassendes Audit durch.	Die Verwaltung beauftragt externe Auditoren damit, ein umfassendes Audit gegen den eigenen Verhaltenskodex durchzuführen.	Die Verwaltung führt (intern oder extern) ein fokussiertes und kürzeres Audit durch. Grundlage für die Fokussierung sind vorliegende Audit-Berichte bzw. Risiko-Analysen (aus 5.2.1)
Was ist zu beachten?	In Schritt 6 muss entschieden worden sein, dass ein Fabrik-Audit durchgeführt werden soll. Die Verwaltung benötigt einen Verhaltenskodex (Schritt 1), Richtlinien für die Audits (Schritt 3), die Festlegung der notwendigen Qualifikation der Auditoren (Schritt 4). Die Verwaltung braucht Auditorinnen und Auditoren und/oder Personal, das die Einsätze der Auditoren koordiniert.		
			Kann intern, d.h. mit verwaltungseigenem Personal, oder extern, d.h. durch beauftragte Audit-Unternehmen, durchgeführt werden.
Ergebnis	Ein Audit-Bericht und ein Corrective Action Plan (CAP).		
Stärken/ Chancen	Mit eigenen Audit-Teams können Audits ganz so durchgeführt werden, wie gewünscht. Das kann die Qualität erhöhen. Muss eine große Anzahl Audits pro Jahr durchgeführt werden, ist dieser Ansatz kostengünstiger.	Es gibt viele Anbieter von Standard-Audits. Will die Verwaltung nur wenige Audits im Jahr (<10) durchführen, ist dieser Ansatz vermutlich kostengünstiger.	Es werden Ressourcen (auch bei den auditierten Unternehmen/Betrieben) gespart, indem nicht noch einmal ein vollständiges Audit durchgeführt wird. Stattdessen fokussiert das Audit auf die bislang erkannten Verstöße. Die Fokussierung von Audits ist grundsätzlich sinnvoll. Es müssen jedoch Informationen vorliegen, mit denen das Audit sinnvoll fokussiert werden kann.

Schwächen/ Herausforderungen	Um Audits in allen Ländern durchführen zu können, braucht die Verwaltung viele lokal verankerte Auditoren. Es existieren bereits sehr viele Audit-Organisationen, auf die zurückgegriffen werden kann.	Arbeitnehmenden-Vertretungen kritisieren sehr viele der bestehenden Audit-Systeme.	Man sollte mit Auditoren arbeiten, die bereit sind, den eigenen Audit-Richtlinien zu folgen.
Aufwand/ Investitionen	1-10 Tage für die Durchführung eines Audits (abhängig von der verwendeten Audit-Richtlinie und Auditoren-Qualität sowie von der Größe der Fabrik). Personal wird ständig bereitgehalten und weitergebildet. Die Organisation wird selbst durchgeführt.	1-10 Tage für die Durchführung eines Audits (abhängig von der verwendeten Audit-Richtlinie und Auditoren-Qualität sowie von der Größe der Fabrik und vom Auftragnehmer).	1-3 Tage für die Durchführung eines fokussierten Audits.
		Kosten pro Auditorin oder Auditor pro Tag etwa: China: 550 – 750 EUR; Japan: 1.250 – 1.450 EUR; Polen: 850 – 1.050 EUR. ⁸⁹	
	Reisekosten/Spesen, die je nach Land zwischen \$30 und \$1.500 pro Tag variieren können. Die Reisekosten sind auch davon abhängig, wie die Audits zeitlich zusammengelegt werden können.		

5.2.3 Schritt 8: Nachbereitung des Audits: Korrektur-Maßnahmen sicherstellen

In diesem Schritt geht es darum, dass die im Audit identifizierten «Non Compliances» in dem auditierten Unternehmen innerhalb einer definierten Zeit behoben werden. Da die meisten Audits „Non Compliances“ aufweisen, ist dieser Schritt relevant, wenn die Arbeitsbedingungen in der auditierten Fabrik/im Betrieb dem Verhaltenskodex entsprechen sollen⁹⁰.

Dafür definiert das auditierte Unternehmen in der Regel einen Plan für die Umsetzung der notwendigen Korrekturen.⁹¹ Idealerweise werden zusätzlich die „Root Causes“ der Probleme analysiert und behoben, denn wenn man nur an Symptomen arbeitet, kehren die gleichen Probleme nach einiger Zeit zurück. Es kommt vor, dass im Rahmen eines CAPs nicht alle NCs aufgelöst werden, weil die auditierten Unternehmen sie nicht umsetzen wollen. Die Umsetzung der NCs wird zwischen dem Kunden, der das Audit beauftragt hat, und dem auditierten Produktionsunternehmen ausgehandelt. Die Vergabestelle muss dann entscheiden, wie sie damit umgehen will. Bei einer längeren Vertragslaufzeit sollte die Verwaltung in regelmäßigen Abständen (z.B. jährlich) die Situation in der Fabrik erneut mit einem Audit überprüfen.

⁸⁹ Die Preise basieren auf Preisen von ELEVATE-Audits.

⁹⁰ Für den Fall, dass kein sonstiges System existiert, das dafür sorgt.

⁹¹ Die notwendigen Korrekturen sollten in der Regel innerhalb von sechs Monaten behoben werden.

Tabelle 26: Umsetzung der Korrektur-Maßnahmen sicherstellen

	Modell A	Modell B	Modell C
Beschreibung	Die Verwaltung prüft mit eigenem Personal mithilfe der „Richtlinie für den Umgang mit CAPs“, ob die Auftragnehmer den CAP umgesetzt haben.	Eine externe Organisation prüft mithilfe der „Richtlinie für den Umgang mit CAPs“, ob die Auftragnehmer den CAP umgesetzt haben. ⁹²	Die Verwaltung prüft die Umsetzung des CAPs ohne Richtlinie.
Was ist zu beachten?	Dieser Schritt ist notwendig, damit die „Non-Compliances“ behoben werden. Es muss aber oftmals nach 6 Monaten ein Re-Audit stattfinden.		
Ergebnis	Nach Umsetzung des Schrittes sollte der Verhaltenskodex komplett umgesetzt sein. Da die Umsetzung der Audit-Ergebnisse im Ermessen der Betriebe liegt, kann aber nicht damit gerechnet werden, dass zu diesem Zeitpunkt keine Verstöße mehr bestehen. Bei den Korrektur-Maßnahmen kann es auch darum gehen, dass die einkaufenden Organisationen über die Einkaufspolitik die Rahmenbedingungen schaffen, die es den Lieferanten ermöglichen, nicht aus strukturellen Gründen gegen ILO Normen verstoßen zu müssen.		
Stärken/ Chancen	Die Verwaltung behält den Überblick hinsichtlich der Umsetzung.	Das Modell ist für die Verwaltung einfacher.	In Schritt 5 muss keine Richtlinie definiert werden.
Schwächen/ Herausforderungen	Der Aufwand ist recht hoch. Die Verwaltung braucht qualifiziertes Personal, das dies umsetzen kann.	Die Verwaltung macht sich abhängig von einer externen Organisation.	Jeder CAP ist anders strukturiert. Eine Interpretation durch das Verwaltungs-Personal könnte aufwändig sein.
Aufwand/ Investitionen	Die Kosten für die Umsetzung der Verbesserungs-Maßnahmen sind sehr stark abhängig von den identifizierten und durchgeführten Korrektur-Maßnahmen, den Anpassungen oder Trainings und davon, wie das Unternehmen damit umgeht. Es sollte definiert werden, wer diese Kosten trägt.		
	Ein ggf. durchzuführendes Re-Audit kann – bei einer eher mittelgroßen Fabrik (1.000 Mitarbeitern) und ein paar Verstößen – in ca. 1-3 Tagen durchgeführt werden.	Kosten für ein ggf. durchzuführendes Re-Audit – bei einer eher mittelgroßen Fabrik (1.000 Mitarbeitern) und ein paar Verstößen - grob 1.000-5.000 EUR	

⁹² In der Regel prüfen die Auditorinnen und Auditoren vor Ort über Telefonate mit den Fabriken bzw. Betrieben die Umsetzung.

5.3 Zusammenfassung: Drei Modelle zum Audit-System und Audit-Prozess

Tabelle 27 und 28 fassen die fünf Schritte für das Inspektions-System und die drei Schritte im Audit-Prozess noch einmal als Übersicht zusammen. Die fünf Schritte zum Aufbau des Inspektions-Systems werden einmal durchlaufen. Die drei Schritte im Audit-Prozess werden bei bestehenden Verträgen durchlaufen.

Tabelle 27: Die drei Modelle zum Inspektions-System (Aufbau von Grundlagen)

Schritt	Modell A	Modell B	Modell C
1: Verhaltenskodex definieren	Das Personal der Verwaltung definiert einen Verhaltenskodex, der für alle Anbieter in allen Sektoren gilt.	Im Auftrag der Verwaltung wird ein Verhaltenskodex extern definiert, der für alle Anbieter in allen Sektoren gilt.	Die Verwaltung verweist auf den Kodex eines bestehenden Standards (zum Beispiel SA 8000, RBA, BSCI), ggf. sektorspezifisch.
	Äquivalenz-Analyse Kodex	Äquivalenz-Analyse Kodex	Äquivalenz-Analyse
2: Entscheidungsgrundlage für die Durchführung von Audits	Die Entscheidungsgrundlage ist risikobasiert und wird von dem Personal der Verwaltung entwickelt. Die Risiken werden auf der Ebene des Auftragnehmers analysiert.	Die Entscheidungsgrundlage ist risikobasiert und wird extern entwickelt. Die Risiken werden auf der Ebene des Auftragnehmers analysiert.	Die Entscheidungsgrundlage basiert auf einem einzelnen Kriterium, das nicht entwickelt werden muss. Kriterien können beispielsweise sein: Auftragsvolumen, Zufallsauswahl, Liste mit Risikoländern.
	Die Verwaltung definiert eine Audit-Richtlinie (RL) mit dem eigenen Personal.	Die Verwaltung definiert eine Audit-Richtlinie über einen externen Anbieter.	Die Verwaltung definiert Mindestkriterien, um damit bestehende Audit-Richtlinien zu akzeptieren (rd. 10-20 Kriterien) ⁹³ .
3: Audit-Richtlinie definieren	Äquivalenz-Analyse Audit-Richtlinie.	Äquivalenz-Analyse Audit-Richtlinie.	Äquivalenz-Analyse Audit-Richtlinie.
	Die Verwaltung trainiert Auditoren mit eigenem Personal. Sie entwickelt dafür eigene Trainings, die mit der angestrebten Qualifikation korrespondieren. ⁹⁴	Die Verwaltung akzeptiert die Akkreditierung bestimmter Audit-Programme (z.B. SA 8000, RBA, TCO, EW). ⁹⁵ Zusätzlich wird kein Training durchgeführt.	Die Verwaltung definiert einen Kriterienkatalog hinsichtlich der Qualifikationen, die Auditoren erfüllen müssen. Zusätzlich wird kein Training durchgeführt.
4: Qualifikationen Auditoren-Qualität	Die Verwaltung entwickelt mit dem eigenen Personal eine Richtlinie für den Umgang mit den CAPs.	Die Verwaltung lässt extern eine Richtlinie für den Umgang mit den CAPs entwickeln.	Die Verwaltung nutzt den CAP ohne eine zusätzliche Richtlinie bzw. Interpretation.
5: Richtlinie für den Umgang mit CAPs			

⁹³ Die Kriterien würden Good Practices im Auditing definieren.

⁹⁴ Für den Aufbau der Grundlagen beim Personal, das auditiert, braucht es mindestens ein 1-2-wöchiges Training.

⁹⁵ Da es bereits viele Akkreditierungsprogramme gibt, greift die Verwaltung auf diese Programme zurück.

Tabelle 28: Die drei Modelle zum Audit-Prozess (Vorbereitung, Durchführung, und Nachbereitung)

Schritt	Modell A	Modell B	Modell C
6: Vorbereitung des Audits	Die Verwaltung entscheidet mit dem eigenen Personal auf Basis der Entscheidungsgrundlage, ob ein Audit durchgeführt wird.	Eine externe Organisation entscheidet auf Basis der Entscheidungsgrundlage, ob ein Audit durchgeführt wird.	Die Entscheidung wird auf Basis der Entscheidungsgrundlage getroffen. Diese enthält nur ein Kriterium (siehe Modell C, Schritt 2).
7: Durchführung des Audits	Die Verwaltung führt mit eigenem Personal ein umfassendes Audit durch.	Die Verwaltung beauftragt externe Auditoren damit, ein umfassendes Audit gegen den eigenen Verhaltenskodex durchzuführen.	Die Verwaltung führt (intern oder extern) ein fokussiertes (kürzeres) Audit durch. Grundlage für die Fokussierung sind vorliegende Auditberichte bzw. Risiko-Analysen (aus 5.2.1)
8: Nachbereitung des Audits	Die Verwaltung prüft mit eigenem Personal und mithilfe der Richtlinie für den Umgang mit CAPs, ob die Auftragnehmer die Umsetzung der im CAP definierten Verbesserungs-Maßnahmen sicherstellen.	Eine externe Organisation prüft mithilfe der Richtlinie für den Umgang mit CAPs, ob die Auftragnehmer die Umsetzung der im CAP definierten Verbesserungs-Maßnahmen sicherstellen. ⁹⁶	Die Verwaltung prüft die Umsetzung des CAPs ohne Richtlinie.

⁹⁶ In der Regel prüfen die Auditoren vor Ort über Telefonate mit den Fabriken bzw. Betrieben die Umsetzung.

5.4 Einordnung der Verpflichtungserklärung im Hinblick auf die Modelle

Der Fokus dieser Studie liegt auf dem IKT-Sektor. Für diesen Sektor hat das Beschaffungsamt des BMI die bereits erwähnte Verpflichtungserklärung (VE) gemeinsam mit der Industrie (vertreten durch Bitkom e.V.) entwickelt. Die Verpflichtungserklärung stellt eine Mustererklärung dar, die von unterschiedlichen Vergabestellen für sämtliche Produkte im IKT-Sektor angewendet werden kann. Die Verpflichtungserklärung wird den Vergabeunterlagen beigelegt. Bieter erklären mit Angebotsabgabe, dass sie den Verpflichtungen aus der Erklärung bei Ausführung des Auftrages nachkommen werden. Erhalten sie den Zuschlag, haben sie zwei Monate Zeit Unterlagen vorzulegen, die es Vergabestellen ermöglichen, eine Plausibilitätsprüfung dahingehend durchzuführen, ob die geforderten Rechte eingehalten wurden. Den Auftragnehmern wird ein sogenannter Dokumentenkatalog abgefordert, bei dem sie anhand von Leitfragen hinsichtlich jeder ILO Norm darzustellen haben, was sie bei Ausführung des Auftrages dazu leisten, die geforderten Rechte einzuhalten. Darüber hinaus müssen sie angeben, welche Dokumente sie auf Anforderung vorlegen werden, um ihre Darstellungen zu belegen (Variante 1). Alternativ können Auftragnehmer bestimmte Zertifikate vorlegen (Variante 2). Dabei handelt es sich um Zertifikate, welche Unternehmen für ihre jeweiligen Firmenstandorte bekommen können, wenn sie bestimmte Managementsysteme hinsichtlich der Einhaltung der ILO Normen implementiert haben.

Darüber hinaus ergeben sich aus der Verpflichtungserklärung die folgenden Auftraggeber-Rechte: Der Auftraggeber kann jederzeit aktuelle Unterlagen zur Glaubhaftmachung anfordern und jederzeit Überprüfungen vor Ort durchführen bzw. veranlassen.⁹⁷

Vor dem Hintergrund ist es relevant zu verstehen, welche der Schritte der Modelle die Verpflichtungserklärung auf welche Art abdeckt. Die zwei folgenden Tabellen zeigen, dass die aktuelle VE für den IKT-Sektor bereits viele Grundlagen beinhaltet, die Teil der Modelle sind.

Tabelle 29: Bezug der Verpflichtungserklärung zu den Prozess-Schritten 1-5 des Modells

Prozess-Schritt	Verpflichtungserklärung (VE)
1: Verhaltenskodex definieren	Die VE schreibt vor, welche Sozial- und Arbeitsstandards während der Auftragsausführung eingehalten werden müssen. Sie ist eine vertragliche Grundlage. Die VE dient dem gleichen Zweck wie der hier empfohlene Verhaltenskodex. Die VE bezieht sich jedoch nur auf den IKT-Sektor. Für bestimmte Standards wurde die Äquivalenz mit der VE deklariert.
2: Entscheidungsgrundlage für Durchführung von Audits definieren	Eine umfassende Risiko-Analyse ist nicht Teil der VE. Variante 1 in der VE fragt ab, wie ein Auftragnehmer die Umsetzung der vereinbarten Arbeits- und Sozialstandards sicherstellt. Das bietet Überschneidungen mit dem Inhalt einer Risiko-Analyse (Auftragnehmer).
3: Audit-Richtlinie definieren	Im Fall der Auftragserteilung können Bescheinigungen eines unabhängigen Dritten (externes Audit) eingereicht werden. Diese Bescheinigung muss bestimmte Kriterien (a-e/i-iii) erfüllen. Zudem werden Audits von ausgewählten Standards anerkannt.
4: Qualifikation der Auditoren definieren	Die VE akzeptiert bestimmte Sozialstandards und Gütezeichen als Nachweis. Indirekt werden damit die zu den Standards gehörenden Akkreditierungen bzw. Trainings akzeptiert. VE (4.) verlangt von Auditoren: «Der qualifizierte Sozial-Auditor muss in dem Bereich der Überprüfung von ILO Normen nachweislich ausgebildet worden sein (z.B. entsprechend

⁹⁷ Weitere Informationen zur Verpflichtungserklärung sind unter dem nachfolgenden Link abrufbar: http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Themen/2_2_2_VE_2019/2_2_2_VE_2019_node.html

	dem Standard der IRCA im Bereich der Sozial-Audits oder vergleichbar) oder einschlägige praktische Erfahrungen vorweisen können.»
5: Richtlinie für den Umgang mit CAPs definieren	Der Umgang mit CAPs wird in der VE nicht definiert. Bei erheblichen Mängeln wird aber die Vorlage eines Re-Audits gefordert, mit dem nachgewiesen wird, dass die erheblichen Mängel beseitigt wurden, s.a. unten Schritt 8.

Tabelle 30: Bezug der Verpflichtungserklärung zu den Prozess-Schritten 6-8 des Modells

Schritt	Verpflichtungserklärung (VE)
6: Vorbereitung des Audits	<p>Variante 1 in der VE fragt ab, wie ein Auftragnehmer die Umsetzung der vereinbarten Arbeits- und Sozialstandards sicherstellen will. Dies geht in die Richtung der Risiko-Analyse (Auftragnehmer).</p> <p>Eine umfassende Risiko-Analyse ist nicht Teil der VE.</p>
	<p>Laut VE (Abschnitt 4) hat der Auftraggeber das Recht: «jederzeit selbst oder durch von ihm beauftragte und zur Verschwiegenheit verpflichtete Dritte Überprüfungen der Einhaltung der in dieser Erklärung vereinbarten Arbeits- und Sozialstandards in den Produktionsstätten der Beteiligten im Sinne dieser Erklärung durchzuführen».</p> <p>In der VE wird nicht definiert, unter welchen Umständen der Auftraggebende das Recht geltend machen kann.</p>
7: Durchführung des Audits	<p>Laut VE (Abschnitt 4) hat der Auftraggeber das Recht, Audits durchführen zu lassen. Der Auftraggeber oder der Dritte ist dabei von einem qualifizierten Sozial-Auditoren zu begleiten (oder muss nachweisen können, die Qualität zu erfüllen): <i>«Der qualifizierte Sozial-Auditor muss in dem Bereich der Überprüfung von ILO Normen nachweislich ausgebildet worden sein (z.B. entsprechend dem Standard der IRCA im Bereich der Sozial-Audits oder vergleichbar), oder einschlägige praktische Erfahrungen vorweisen können.»</i></p>
8: Nachbereitung des Audits	<p>VE Variante 1: «Während der Vertragslaufzeit stellt der Auftragnehmer in regelmäßigen Abständen, mindestens aber jährlich, die Maßnahmen dar, die er zur Einhaltung der Arbeits- und Sozialstandards nach dieser Vereinbarung ergriffen hat.»</p> <p>VE Variante 2: «iii. Soweit in einzelnen Bereichen erhebliche Mängel festgestellt wurden, ist darzulegen, dass ein Prozess zur Fehlerbehebung in Gang gesetzt wurde. In diesem Fall muss der Auftragnehmer innerhalb einer Frist von sechs Monaten eine Bescheinigung eines unabhängigen Dritten vorlegen, nachdem die erheblichen Mängel behoben wurden.»</p> <p>Wird diese Bescheinigung nicht vorgelegt, so können Sanktionen in Kraft treten (vgl. VE Kapitel 5, Seite 6f). Bei Variante 2 entfällt die Pflicht, eine Bescheinigung eines unabhängigen Dritten vorzulegen – und zwar bei Vorlage einer der folgenden Nachweise: SA 8000, RBA platinum/gold und TCO certified.</p> <p>RBA silber und BSCI Audits gelten auch als Nachweise, wenn bescheinigt wird, dass keine wesentlichen Mängel aufgetreten sind.</p>

5.5 Branchenübergreifende Aspekte

Verstöße von Sozialstandards finden sich in jeder Branche. Es lassen sich mindestens drei Ursachen für Verstöße von Sozialstandards identifizieren, die unabhängig von der Branche sind: (1) das Management der Fabrik, (2) Strukturen, die mit dem Produktionsland in Zusammenhang stehen und (3) Machtverhältnisse sowie Einkaufspraktiken in der Lieferkette.

Branchenspezifisch lassen sich Unterschiede zwischen der Produktion in einer Fabrik (Industrie), Gewinnung von Rohstoffen, der Produktion auf dem Feld (Agrarwirtschaft) und Dienstleistungen differenzieren. Die Risiken in **Industriebetrieben** sind oft ähnlich gelagert und Sozial-Audits können i.d.R. gut auf andere Industriesektoren übertragen werden. Die Gewinnung bzw. Produktion von Rohstoffen in **Minen** oder in der **Agrarwirtschaft** ist durch den weniger begrenzten Charakter teilweise schwerer zu kontrollieren. In der Agrarwirtschaft ist bei Sozialstandards zwischen kleinbäuerlichen Strukturen und Angestelltenverhältnissen zum Beispiel auf Plantagen zu unterscheiden. Im Agrarsektor gibt es deshalb landschaftsbezogene⁹⁸ Audit-Ansätze, die eine umfassendere Sicht auf die Situation darstellen und weniger mit Fabrik-fokussierten Ansätzen vergleichbar sind. Fabrik-Audits lassen sich deshalb oft nicht 1:1 auf den Agrarsektor übertragen. **Minen** sind oft eher kapitalintensiv als personalressourcenintensiv, aber wenn viele Menschen beteiligt sind, dann gehört eine Mine schnell zur Risiko-Branche. Bei **Dienstleistungen** sind die Risiken oftmals geringer, wobei es auch Dienstleistungen gibt, in denen es zu Verstößen gegen ILO Normen kommt.

Es gibt keine Studien, die einen kurzen Überblick darüber geben, welche Sektoren hohe Risiken zur Nichteinhaltung von ILO Kernarbeitsnormen aufweisen. Es gibt aber zahlreiche Studien und Informationsquellen, die die Risiken eines Sektors bewerten und die ersatzweise verwendet werden können. Tabelle 31 listet Quellen auf, welche unter anderem Sektor-Risiken bewerten.

Tabelle 31: Informationsquellen zur Bewertung von Sektor-Risiken

Informationsquelle	Beschreibung	Herausgehobene Sektoren
Corporate Human Rights Benchmark (CHRB)	Der CHRB ist ein Programm, das für ausgewählte Sektoren regelmäßig Benchmarks hinsichtlich der Menschenrechtsperformance durchführt. Dahinter stehen Investoren und zivilgesellschaftliche Organisationen. www.corporatebenchmark.org	Landwirtschaft, Bekleidung, Rohstoffe, IKT
KnowTheChain	Eine ähnliche Initiative wie CHRB, die Unternehmenspraktiken im Bereich von Menschenrechten bewertet. Dahinter stehen die Organisationen Business & Human Rights Resource Centre, Sustainalytics, Humanity United, Verite. www.knowthechain.org	Bekleidung und Schuhe, Lebensmittel, IKT
ILO Sektor-Analysen	Die ILO verfasst zu den relevantesten Sektoren Studien, die eine Analyse des Sektors hinsichtlich der ILO Normen darstellen.	Die Liste der Sektoren ist umfassend, kann also nicht zur Identifizierung besonders relevanter Sektoren

⁹⁸ Mit sogenannten «landscape»-Ansätzen versuchen Organisationen effizient Audit-Ansätze zu skalieren: Landscape approaches involve collaboration of stakeholders in a landscape to reconcile competing social, economic and environmental objectives. The term implies the implementation of 'integrated landscape management', a multi-stakeholder approach to landscape management that takes place across different economic sectors. Siehe zum Beispiel: ISEAL & WWF (2019): CREDIBLE ASSURANCE AT A LANDSCAPE SCALE. https://www.isealalliance.org/sites/default/files/resource/2019-03/Credible-Landscape-Assurance-Discussion-Paper_WWF_ISEAL_03_2019.pdf

	www.ilo.org/global/industries-and-sectors/lang--en/index.htm	hinsichtlich ILO Normen verwendet werden.
RepRisk⁹⁹ Verisk Maplecroft Elevate EiQ Social Hotspot Database	Kommerzielle, zugangsbeschränkte Plattformen, die es erlauben, auf unterschiedliche Arten Risiken zu analysieren. Siehe auch Kapitel 2.3.	
Nachhaltigkeitsstandards	Einige Nachhaltigkeitsstandards gelten für verschiedene Sektoren. Unten sind die im IKT-Sektor verbreiteten Standards gelistet. RBA, TCO, SA 8000, EW, amfori-BSCI, FLA	Hier wird gelistet, welche dieser Standards auf andere Sektoren angewandt werden: SA 8000, BSCI, FLA

Schließlich zeigt die folgende Tabelle 32, welche der in den Modellen vorgeschlagenen Schritte sektorspezifisch sind.

Tabelle 32: Welche Schritte sind sektorspezifisch?

Schritt	Modell A	Modell B	Modell C	Sektorspezifisch?
1: Verhaltenskodex definieren	Das Personal der Verwaltung definiert einen Verhaltenskodex, der für alle Anbieter in allen Sektoren gilt.	Im Auftrag der Verwaltung wird ein Verhaltenskodex extern definiert, der für alle Anbieter in allen Sektoren gilt.	Die Verwaltung verweist auf den Kodex eines bestehenden Standards (zum Beispiel SMETA, SA 8000, RBA, BSCI).	Kodex in Modellen A, B nicht sektorspezifisch. Modell C – abhängig vom gewählten Standard.
	Äquivalenz-Analyse Kodex	Äquivalenz-Analyse Kodex	Äquivalenz-Analyse	Auswahl der Vergleichs-Kodizes sektorspezifisch
2: Entscheidungsgrundlage für die Durchführung von Audits definieren	Die Entscheidungsgrundlage ist risikobasiert und wird von dem Personal der Verwaltung entwickelt. Die Risiken werden auf der Ebene des Auftragnehmers analysiert.	Die Entscheidungsgrundlage ist risikobasiert und wird extern entwickelt. Die Risiken werden auf der Ebene des Auftragnehmers analysiert.	Die Entscheidungsgrundlage basiert auf einem einzelnen Kriterium, das nicht entwickelt werden muss. Kriterien können beispielsweise sein: Auftragsvolumen, Zufallsauswahl, Liste mit Risikoländern.	Sektor-unabhängig (es sei denn das Kriterium in Modell C ist sektorspezifisch)
3: Audit-Richtlinie definieren	Die Verwaltung definiert eine Audit-Richtlinie (RL) mit dem eigenen Personal.	Die Verwaltung definiert eine Audit-Richtlinie über einen externen Anbieter.	Die Verwaltung definiert Mindestkriterien, um damit bestehende Audit-Richtlinien zu akzeptieren.	Kann zum Teil sektorübergreifend sein; für manche Sektoren müssten spezifische RL erstellt werden.
	Äquivalenz-Analyse Audit-Richtlinie.	Äquivalenz-Analyse Audit-Richtlinie.	Äquivalenz-Analyse Audit-Richtlinie.	Auswahl der Vergleichs-RL sektorspezifisch

⁹⁹ www.reprisk.com

4: Qualifikationen der Auditoren definieren	Die Verwaltung trainiert Auditoren mit eigenem Personal. Sie entwickelt dafür eigene Trainings, die mit der angestrebten Qualifikation korrespondieren.	Die Verwaltung akzeptiert die Akkreditierung durch erfahrene Audit-Unternehmen oder anhand bestimmter Audit-Programme (z.B. SMETA, SA 8000, RBA, TCO, EW). ¹⁰⁰ Zusätzlich wird kein Training durchgeführt.	Die Verwaltung definiert einen Kriterienkatalog hinsichtlich der Qualifikationen, die Auditoren erfüllen müssen. Zusätzlich wird kein Training durchgeführt.	A und C nicht sektorspezifisch. B teilweise sektorspezifisch
5: Richtlinie für den Umgang mit CAPs definieren	Die Verwaltung entwickelt mit dem eigenen Personal eine Richtlinie für den Umgang mit den CAPs.	Die Verwaltung lässt extern eine Richtlinie für den Umgang mit den CAPs entwickeln.	Die Verwaltung nutzt den CAP ohne eine zusätzliche Richtlinie bzw. Interpretation.	Nicht sektorspezifisch

Tabelle 33: Welche Schritte sind sektorspezifisch?

Schritt	Modell A	Modell B	Modell C	Sektorspezifisch?
Schritt 6: Audit vorbereiten	Die Verwaltung entscheidet mit dem eigenen Personal auf Basis der Entscheidungsgrundlage, ob ein Fabrik-Audit durchgeführt wird.	Eine externe Organisation entscheidet auf Basis der Entscheidungsgrundlage, ob ein Fabrik-Audit durchgeführt wird.	Die Entscheidung wird auf Basis der Entscheidungsgrundlage getroffen. Diese enthält aber nur ein Kriterium (siehe Schritt 2, Modell C).	Sektor-unabhängig (es sei denn das Kriterium in Modell C ist sektorspezifisch)
Schritt 7: Audit durchführen	Die Verwaltung führt mit eigenem Personal ein umfassendes Fabrik-Audit durch.	Die Verwaltung beauftragt externe Auditoren damit, ein umfassendes Audit gegen den eigenen Verhaltenskodex durchzuführen.	Die Verwaltung führt (intern oder extern) ein fokussiertes (kürzeres) Audit durch. Grundlage für die Fokussierung sind vorliegende Auditberichte bzw. Risiko-Analysen.	Abhängig von Audit-Richtlinie
Schritt 8: Audit nachbereiten	Die Verwaltung prüft mit eigenem Personal und mithilfe der Richtlinie für den Umgang mit CAPs, ob die Anbieter die Umsetzung der im CAP definierten Verbesserungs-Maßnahmen sicherstellen.	Eine externe Organisation prüft mithilfe der Richtlinie für den Umgang mit CAPs, ob die Anbieter die Umsetzung der im CAP definierten Verbesserungs-Maßnahmen sicherstellen. ¹⁰¹	Die Verwaltung prüft die Umsetzung des CAPs ohne Richtlinie.	Abhängig von Richtlinie für Umgang mit CAPs

¹⁰⁰ Da es bereits viele Akkreditierungsprogramme gibt, greift die Verwaltung auf diese Programme zurück.

¹⁰¹ In der Regel prüfen die Auditoren vor Ort über Telefonate mit den Fabriken bzw. Betrieben die Umsetzung.

5.6 Auswirkungen auf den Markt

Abschließend wird kurz beleuchtet, welche Auswirkungen die Wahl und Umsetzung eines der präsentierten Modelle auf die Bieterlandschaft hat, ohne dabei auf Details einzugehen. Die folgenden Hintergründe sollen bei der Bewertung der Auswirkungen helfen:

1. In Deutschland existieren ungefähr 30.000 Beschaffungsstellen, die möglicherweise alle einen Umgang mit Audits finden möchten.
2. Auf dem Markt existiert eine Vielfalt an Assessments bzw. Audit-Formen. Grundsätzlich sind alle der zuvor beschriebenen Audit-Modelle auf dem Markt umsetzbar. Ob eine Beschaffungsstelle bei der Umsetzung eines bestimmten Audit-Modells Bieter findet, hängt u.a. damit zusammen, welche Mehraufwände auf den Bieter zukommen und ob die Preise die Mehraufwände abdecken. Fordert die Beschaffungsstelle einen Mehraufwand ein, ist damit zu rechnen, dass dies in den angebotenen Preisen berücksichtigt wird und diese ggf. steigen.
3. In einzelnen Sektoren können bestimmte Audit-Ansätze stärker verbreitet sein als andere. Die stärker verbreiteten Ansätze sind aber oftmals nicht die Best Practices.¹⁰²

Drei mögliche Auswirkungen sollten Beschaffungsstellen bei der Wahl eines Audit-Ansatzes berücksichtigen.

Ohne Harmonisierung sinkt die Effizienz beträchtlich

Wenn jede der 30.000 Beschaffungsstellen wählt, welchen Audit-Ansatz sie verwendet, kommen sehr viele verschiedene Ansätze zur Anwendung. Dies wäre für die Beschaffungsstellen insgesamt und insbesondere für die Bieter sehr ineffizient, da Bieter sich ggf. jeweils auf unterschiedlichste Standards unterschiedlichster Beschaffungsstellen einzustellen hätten.

Um ein effizientes Audit-System zu etablieren, sollte sich eine Beschaffungsstelle überlegen, ob sie bestehende Ansätze übernehmen kann. Die hier präsentierten Modelle wurden grundsätzlich so entwickelt, dass sie möglichst auf dem aufbauen, was am Markt existiert. Vor dem Hintergrund der Effizienz schneidet in der Regel das Modell C am besten ab, weil dieses Modell sich am stärksten daran orientiert, was auf dem Markt vorhanden ist. Modell A – die Umsetzung eines eigenen Ansatzes durch das Verwaltungspersonal – birgt immer die Gefahr, dass die entwickelten Ansätze unterschiedlich ausfallen.

Wenn 30.000 Beschaffungsstellen jeweils ein eigenes Audit-System wählen, wird dies fast zwangsläufig zu einer großen Diversität an Ansätzen führen. Eine Koordination der Entwicklung von Inspektions-Systemen kann die Effizienz stark erhöhen.

Gibt es genügend Bieter bei Wahl eines Modells?

Eine für Vergabestellen relevante Frage ist, ob es bei der Wahl eines bestimmten Modells noch ein ausreichend großes Angebot an Bietern gibt. Eine Antwort auf diese Frage lässt sich nicht pauschal geben, denn sie ist abhängig vom Sektor, vom Anspruch an die Qualität des Audits, vom gewählten Ansatz etc.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die meisten größeren Unternehmen ein eigenes System vorweisen können, mit dem sie die Lieferkette auditieren und managen. Im IKT-Sektor arbeiten die meisten größeren Firmen mit einem eigenen Standard oder einem Standard wie RBA oder TCO. Bei kleineren Firmen gibt es keine Daten dazu, ob diese die ILO Normen in der Lieferkette auditieren und managen.

¹⁰² Die qualitativ hochwertigeren sind teurer und setzen sich oft nicht auf dem Markt durch.

Grundsätzlich ist jedes der oben präsentierten Audit-Modelle in der Praxis umsetzbar.¹⁰³ Dabei bedeuten einige Modelle für die Lieferanten Mehrkosten. Eine hochwertige Audit-Qualität wird sich grundsätzlich in Form von Mehrkosten niederschlagen. Aber auch die Umsetzung der im Audit identifizierten Maßnahmen verursacht Kosten beim Betrieb bzw. Lieferanten. Wenn der Lieferant des Auftragnehmers diese Mehrkosten alleine tragen muss, ist unsicher, ob er die vom Auftragnehmer geforderte Maßnahmen tatsächlich umsetzt.

Fordert die Verwaltung zum Beispiel in den Audit-Richtlinien Qualitätsmerkmale, die nicht zu Standard-Audits gehören – beispielsweise «Interviews werden außerhalb der Fabrik/des Betriebs geführt» – dann muss ein Standard-Audit um dieses Qualitätsmerkmal erweitert werden, was Kosten verursacht. Oder man arbeitet mit einem Standard wie Electronics Watch zusammen, der diese Forderung umsetzt.

Ob der Markt die Audit-Forderungen erfüllen kann, hängt auch davon ab, in welcher Stufe der Kette auditiert werden soll. Wenn nur die Produzenten auditiert werden sollen, ist davon auszugehen, dass zumindest größere Unternehmen, die in Risikoländern wie zum Beispiel in Asien produzieren, die Risiken eines Verstoßes gegen ILO Kernarbeitsnormen mithilfe eines Systems oder zumindest über Audits managen. Sollen dann zusätzlich die Lieferanten der Produzenten (Stufe 2) auditiert werden, muss kontrolliert werden, ob die Auftragnehmer die Lieferkette bis in die 2. Stufe kennen und managen (das wären bei einem Laptop die produzierenden Betriebe der Festplatten, Platinen, Prozessoren etc.). Bei allen Einschränkungen von Audits stellen sie eine Möglichkeit dar, um zumindest stichprobenartig die Arbeitsbedingungen vor Ort überprüfen zu können. Das ist mehr als jede Beschaffungsstelle für sich (z.B. mit einer Eigenerklärung) leisten kann, ein Signal an den Markt und ein Baustein im Rahmen der Sorgfaltspflichten.

Beitrag zur gesellschaftlichen Akzeptanz von qualitativ hochwertigen oder minderwertigen Audit-Ansätzen

Insbesondere die öffentliche Beschaffung mit ihrer Vorbildfunktion hat durch die Wahl und Akzeptanz bestimmter Modelle bzw. Ansätze eine Auswirkung auf den Markt. Werden nur hochwertige Audit-Modelle akzeptiert, ist dies ein Signal in den Markt. Werden qualitativ minderwertigere Ansätze akzeptiert, trägt die öffentliche Beschaffung dazu bei, dass sich die Vergabestellen mit den anerkannten Audit-Ergebnissen in einer falschen Sicherheit wiegen, und letztendlich trägt die Verwaltung normativ dazu bei, dass minderwertige Ansätze eher eine Anerkennung am Markt finden. Für die Verwendung von qualitativ hochwertigen Assessments, die i.d.R. teurer sind, lässt sich am ehesten eine Akzeptanz im Markt finden, wenn die Forderungen der öffentlichen Hand koordiniert und möglichst einheitlich sind und das aufnehmen, was im Markt existiert.

¹⁰³ Um eine Due Diligence Analyse durchzuführen, muss die Lieferkette bekannt sein.

6 Empfehlungen für die Umsetzung im Verwaltungskontext

In diesem Kapitel werden Empfehlungen gegeben, wie eine Beschaffungsstelle die in Kapitel 5 präsentierten Modelle umsetzen und auf welcher Ebene welche Entscheidungen für die Umsetzung getroffen werden können. Dabei geht Kapitel 6.1 auf die Entscheidungen ein, die eine Behörde bzw. Verwaltungseinheit übergeordnet trifft, damit sie Audits in der Beschaffung verwenden kann. Die Aufwände dafür müssen in der Regel einmal erbracht werden, wobei die entwickelten Instrumente natürlich regelmäßig aktualisiert werden sollten. Kapitel 6.2 geht auf die Entscheidungen ein, die dann im Rahmen einer Beschaffung von der jeweiligen Vergabestelle getroffen werden. Die meisten Aufwände hierfür fallen bei jeder Beschaffung an.

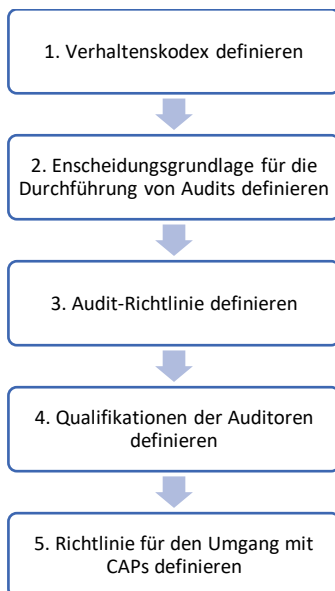
Zu jedem Prozess-Schritt werden jeweils die Empfehlungen in zwei Kontexten gegeben:

1. Der Fokus liegt auf dem IKT-Sektor, wobei die Verpflichtungserklärung (VE) des Beschaffungsamtes berücksichtigt wird.¹⁰⁴
2. Die Behörde arbeitet behördenübergreifend und für diverse Produktgruppen.

Im Idealfall kooperieren Behörden bei der Erarbeitung der Grundlagen.

Abbildung 5: Überblick über alle Prozess-Schritte

Aufbau von Grundlagen zur Verwendung von Audits
Die blauen Prozess-Schritte werden einmal umgesetzt.



Prozess-Schritt zur Durchführung von Audits:
Die orangefarbenen Prozess-Schritte werden bei jedem Audit durchlaufen.



¹⁰⁴ Diese Ebene ist relevant, weil der sektorielle Fokus der Studie der IKT-Sektor ist, wo die Verpflichtungserklärung bereits einen umfassenden Ansatz für den Umgang mit Audits darstellt.

6.1 Aufbau von Grundlagen zur Verwendung von Audits

Will eine Behörde stärker mit Audits als Nachweis für die Konformität mit ILO Normen arbeiten, sollten hierfür zunächst die entsprechenden Grundlagen gelegt werden. Die Grundlagen sorgen dafür, dass es eine einheitliche Anwendung der Audits in verschiedenen Sektoren gibt; zudem vereinfachen sie für die Vergabestelle später den Umgang mit Audits. Die Grundlagen (das Inspektions-System) bestehen aus den zuvor vorgestellten fünf Schritten, für die in Kapitel 6.1.1 bis 6.1.5 Empfehlungen dargestellt werden.

6.1.1 Verhaltenskodex definieren (Schritt 1)

Wurde eine Entscheidung getroffen, dass die Behörde die Umsetzung von ILO Normen mithilfe von Audits überprüfen wird, benötigt die Behörde einen Verhaltenskodex als Grundlage für das Audit. Der Verhaltenskodex bestimmt, welche Normen bei einem Audit überprüft werden sollen. Der Verhaltenskodex einer öffentlichen Behörde sollte grundsätzlich die ILO Kernarbeitsnormen enthalten. Eine Behörde kann, wie es im Fall der Verpflichtungserklärung umgesetzt wurde, weitere ILO Normen ergänzen.

Wird zusätzlich eine Äquivalenz-Analyse erstellt, so kann eine Vergabestelle bei einer Ausschreibung von Produkten oder Dienstleistungen vergleichsweise einfach überprüfen, ob der vom Anbieter angewandte Sozialstandard dem eigenen Verhaltenskodex entspricht.¹⁰⁵

A: IKT-Sektor, Bezug zur Verpflichtungserklärung

Die Verpflichtungserklärung enthält bereits eine Liste an ILO Normen, die als Grundlage für die Definition eines Verhaltenskodex verwendet werden kann. Eine Behörde könnte diese Normen extrahieren und zu einem Verhaltenskodex umarbeiten. Damit hätte eine Behörde einen Kodex, der weitere ILO Normen neben den ILO Kernarbeitsnormen umfassen würde.

Zusätzlich könnte die Behörde eine systematische Äquivalenz-Analyse von dem Kodex zu den geläufigsten Standards/Kodizes im Sektor (also z.B. von RBA, Apple, Dell, HP, Lenovo etc.) durchführen lassen.¹⁰⁶ Dies hilft später im Beschaffungsprozess bei der Bewertung, ob der vom Anbieter gelieferte Nachweis dem eigenen Kodex entspricht.

Aufwand (einmalig):

- Den Verhaltenskodex kann die Behörde selbst aus der Verpflichtungserklärung erstellen. Der reine Erstellungsaufwand liegt bei 1-3 Arbeitstagen, sofern die entsprechende Qualifikation und Vorerfahrung vorhanden sind.
- Der reine Erstellungsaufwand für die Äquivalenz-Analyse hängt von der Anzahl der verglichenen Kodizes ab. Pro Kodex ist mit ca. 1 Arbeitstag Aufwand zu rechnen, sofern die entsprechende Qualifikation und Vorerfahrung vorhanden sind.

B: Für diverse Produktgruppen (ggf. behördenübergreifend)

Eine Behörde kann den gleichen Verhaltenskodex auch für andere Produktgruppen verwenden. Die Behörde sollte prüfen, ob ILO Normen von der Verpflichtungserklärung übernommen werden können, die über die ILO Kernarbeitsnormen hinausgehen, oder ob andere Schwerpunkte gesetzt werden sollten (beispielsweise, weil in anderen Sektoren andere Themen von Bedeutung sind).

Zusätzlich kann die Behörde eine Äquivalenz-Analyse durchführen. Je mehr Sektoren abgedeckt werden sollen, desto mehr Standards sollten verglichen werden.

¹⁰⁵ Sofern dieser Standard Teil der Äquivalenz-Analyse war.

¹⁰⁶ Die Verpflichtungserklärung umfasst eine Liste an Standards, die von ihr anerkannt werden (u.a. SA 8000, RBA VAP platinum/gold, TCO certified, und eingeschränkt: BSCI). In dieser Liste fehlen aber die unternehmenseigenen Kodizes, die sehr verbreitet sind.

Aufwand (einmalig):

- Im Prinzip können die Inhalte der Verpflichtungserklärung übernommen werden. Wenn der Kodex davon abweichen soll, dann hängt der Aufwand von den Ansprüchen ab. Der externe Aufwand für die reine Erstellung wird auf rund 5.000 EUR geschätzt.
- Der Aufwand für die Äquivalenz-Analyse hängt von der Anzahl der verglichenen Kodizes ab. Pro Kodex ist mit ca. 1 Arbeitstag Aufwand zu rechnen.

6.1.2 Entscheidungsgrundlage für die Durchführung von Audits (Schritt 2)

Möchte eine Vergabestelle nicht bei jedem Anbieter ein Audit durchführen, dann wird eine Grundlage benötigt, mit der die Vergabestelle entscheiden kann, ob ein Audit durchgeführt werden soll oder nicht.

Auf welchen Kriterien die Entscheidungsgrundlage basiert, hängt ganz von den Ansprüchen der Vergabestelle bzw. der übergeordneten Behörde ab. Ein Kriterium «Auftragsvolumen» oder «Hinweise durch externe Dritte» wäre sehr simpel. Dagegen wäre ein Kriterium «Länderrisiken» aufwändiger zu entwickeln, da die Datengrundlage bestimmt und die Daten gesammelt werden müssten. Soll das Kriterium der Entscheidungsgrundlage neben den Länderrisiken auch die vom Auftragnehmer ausgehenden Risiken in Betracht ziehen, so ist die Entwicklung am aufwändigsten. Auch in der Umsetzung entsteht für die Vergabestelle in diesem Fall am meisten Arbeitsaufwand. Eine gründliche Risiko-Analyse beim Auftragnehmer kann aber dazu beitragen, dass insgesamt weniger häufig auditiert werden muss.

A: IKT-Sektor, Bezug zur Verpflichtungserklärung

Laut Verpflichtungserklärung «verpflichtet sich der Bieter [...] bei Ausführungen des Auftrags» die darin gelisteten ILO Normen (für die Hauptleistungsbestandteile des Auftrags) einzuhalten. Der Nachweis muss regelmäßig selbständig vom Auftragnehmer erbracht werden¹⁰⁷.

Gemäß der Verpflichtungserklärung hat die Vergabestelle («der Auftraggeber») das Recht, «jederzeit selbst oder durch von ihm beauftragte und zur Verschwiegenheit verpflichtete Dritte Überprüfungen der Einhaltung der in dieser Erklärung vereinbarten Arbeits- und Sozialstandards in den Produktionsstätten der Beteiligten im Sinne dieser Erklärung durchzuführen». Es wird aber nicht spezifiziert, unter welchen Bedingungen der Auftraggeber von diesem Recht Gebrauch machen sollte. Falls bereits ein externes Audit vorliegt, wäre es naheliegend, nur in besonderen Fällen ein Audit durchzuführen. Insgesamt überlässt die Verpflichtungserklärung diese Entscheidung aber der Beschaffungsstelle.

Wählt der Auftraggeber Variante 1 der Verpflichtungserklärung, so muss der Auftragnehmer auf Aufforderung Unterlagen zur Plausibilisierung einreichen, in denen er beschreibt, wie er sicherstellt, dass die ILO Normen eingehalten werden. Die Basis für die Plausibilisierung könnte die Risiko-Analyse des Auftragnehmers sein.

Für den IKT-Sektor wird empfohlen zu prüfen, ob eine Behörde Mitglied in der Standardinitiative Electronics Watch (EW) werden könnte und ob die dafür notwendigen Rahmenbedingungen vorliegen. Diese Initiative hilft Vergabestellen auch bei der Risiko-Analyse.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Nach Variante 1 der Verpflichtungserklärung kann der Anbieter Unterlagen einreichen oder nach Variante 2 kann er die Bescheinigung eines externen Audits einreichen.

¹⁰⁸ Der Standard ermöglicht seinen Mitgliedern, verschiedene Tools zu nutzen, wie beispielsweise eine Datenbank, die Auskunft über die von anderen Mitgliedern verwendeten Fabriken bzw. Betrieben gibt und einen Beschwerde-Mechanismus, der beschwerdebasierte Informationen für die Audit-Entscheidung ergänzen würde.

B: Für diverse Produktgruppen (ggf. behördenübergreifend)

Die Entscheidungsgrundlage für oder gegen die Durchführung eines Audits kann einfach oder komplex sein, ganz abhängig von den Ansprüchen der Behörde. Einfache Lösungen sollten aber nicht der Regelfall sein, da sie unzuverlässige Ergebnisse liefern und damit angreifbar sind. Bei mehreren Produktgruppen kann die Entscheidungsgrundlage Länderrisiken und zusätzlich spezifische Sektorrisiken enthalten. Datenbankbasierte Systeme, die in Kapitel 2 besprochen wurden, leisten dies.

Aufwand bei A&B (einmalig):

- Eine einfache Entscheidungsgrundlage basierend auf nur einem Kriterium (z.B. Auftragsvolumen) kann die Verwaltung schnell und einfach (<3 Tage) selbst definieren.
- Bei einer komplexeren, risikobasierten Entscheidungsgrundlage ist die Zusammenarbeit mit externen Partnern anzuraten. Die Kosten für die externe Entwicklung fangen bei ca. 10.000 EUR an. Die Datenbasis müsste zudem regelmäßig aktualisiert werden – oder es wird direkt mit einer Datenbank wie der EiQ gearbeitet, bei der die Daten automatisch aktualisiert werden.
- Die Risiko-Analyse beim Auftragnehmer (nach Zuschlagerteilung) stellt u.a. dar, welche Maßnahmen der Auftragnehmer trifft, um sicherzustellen, dass die geforderten ILO Normen umgesetzt werden (ab ca. 15.000 EUR für ein solches System).
- Mitgliedschaft bei EW kostet einen Anteil (0.1%) des Jahresumsatzes.

6.1.3 Audit-Richtlinie definieren (Schritt 3)

Da die Entwicklung einer eigenen Audit-Richtlinie sehr aufwändig ist, könnte eine Behörde alternativ Kriterien definieren, anhand derer dann die verwendete Audit-Richtlinie (aus bereits am Markt bestehenden Audit-Richtlinien) ausgewählt wird.

Eine Äquivalenz-Analyse kann einer Vergabestelle dabei helfen zu bewerten, ob das von einem Anbieter eingereichte Audit mit den eigenen Ansprüchen übereinstimmt.¹⁰⁹

A: IKT-Sektor, Bezug zur Verpflichtungserklärung

Die Verpflichtungserklärung enthält keine Audit-Richtlinie, wie sie in Kapitel 4.2 beschrieben wird. Die Variante 2 der Verpflichtungserklärung definiert «Mindeststandards»¹¹⁰ für externe Audits. Darin wird als Maßstab für die Audits ein öffentlich zugänglicher Code of Conduct festgelegt (dieser ist im Modell bereits Teil von Schritt 1, siehe Kapitel 5.1.1). Zudem wird verlangt, dass im externen Audit keine «erheblichen Mängel» festgestellt werden dürfen, wobei die Erklärung «erheblicher Mangel» nur allgemein definiert ist.¹¹¹ Die Verpflichtungserklärung erkennt bestimmte Standards im IKT-Sektor an – und damit auch indirekt deren Audit-Richtlinien. Eine Behörde könnte für den IKT-Sektor die Liste der anerkannten Standards von der Verpflichtungserklärung übernehmen und damit auch deren Audit-Richtlinien.

Genügen diese Standards nicht den Ansprüchen der Behörde, dann kann sie darüber hinaus gehende Mindestkriterien entwickeln (wie unter C beschrieben).

Aufwand:

- Bei Übernahme der Standards aus der Verpflichtungserklärung sollte sich ein Teammitglied der Behörde intensiv mit der Verpflichtungserklärung auseinandersetzen (1-2 Arbeitstage).

¹⁰⁹ Die Äquivalenz-Analyse könnte auch im Vergabeverfahren bei der Auswahl eines Auditors erfolgen.

¹¹⁰ (a) Die vereinbarten Standards sind Bestandteil des genutzten Audit-Standards (b) Aus der Bescheinigung geht hervor, dass bei dem Audit keine erheblichen Mängel bei der Umsetzung der Arbeits- und Sozialstandards festgestellt wurden. (c) Der für die Audits verwendete Maßstab muss transparent offengelegt werden. (d) Der Audit-Standard wurde unabhängig vom zu prüfenden Unternehmen und dem Produktionsstandort festgelegt. Das Audit wurde durch einen unabhängigen Experten bzw. eine unabhängige Organisation durchgeführt.

¹¹¹ Die Crux liegt darin, dass jede Audit-Richtlinie einen „erheblichen Mangel“ etwas anders definiert.

B: Für diverse Produktgruppen (ggf. behördenübergreifend)

Eine Behörde sollte zunächst Mindestkriterien für Audits definieren (lassen), welche die eigenen Ansprüche an Audits umfassend abstecken und dann auch für die Äquivalenz-Analyse verwendet werden können. Die Entwicklung müsste von einer Person in der Behörde begleitet werden. Die Äquivalenz-Analyse würde verkürzt die Kriterien verschiedener Audit-Richtlinien vergleichen oder könnte auch später durchgeführt werden.

Aufwand (einmalig):

- Externe Kosten für die Entwicklung der Kriterien ca. 10.000 EUR.
- Kosten für eine Äquivalenz-Analyse abhängig von der Anzahl der geprüften Audit-Richtlinien (ca. ½ Arbeitstag pro Audit-Richtlinie).

6.1.4 Qualifikation der Auditoren definieren (Schritt 4)

Eine Behörde sollte als Grundlage für die Verwendung von Audits zusätzlich die eigenen Qualitätsansprüche an die Auditoren definieren. Das muss keine Akkreditierung sein, die Qualität kann unterschiedlich definiert werden (siehe Kapitel 5.1.4). Diese Kriterien werden dann bei der Ausschreibung der Auditoren-Leistungen von der Vergabestelle verwendet. Ohne solche Qualitäts-Kriterien läuft die Verwaltung Gefahr, Audits von zweifelhafter Qualität zu akzeptieren. Oder sie kann Angebote für Audits nicht einordnen und zahlt dann letztendlich zu viel für ein Audit, weil sie die Dienstleistung «Audit» nicht klar definiert hat.

A: IKT-Sektor, Bezug zur Verpflichtungserklärung

Hinsichtlich der Qualität der Auditoren definiert die Verpflichtungserklärung: «der Sozial-Auditor muss in dem Bereich der Überprüfung von ILO Normen nachweislich ausgebildet worden sein (z.B. entsprechend dem Standard der IRCA im Bereich der Sozial-Audits oder vergleichbar), oder einschlägige praktische Erfahrungen vorweisen können.»

Wenn dies nicht den Ansprüchen der Behörde genügt, dann kann sie darüberhinausgehende Mindestkriterien für die Qualität der Auditoren entwickeln (wie unter Modell C beschrieben).

Aufwand (einmalig):

- Wenn die Behörde die Vorgaben der Verpflichtungserklärung übernehmen will, dann ist der Aufwand gering (1 Arbeitstag).
- Werden weitergehende Kriterien definiert, liegt der externe Erstellungsaufwand bei mindestens 5.000 EUR.

B: Für diverse Produktgruppen (ggf. behördenübergreifend)

In Kombination mit dem Schritt 6.1.3 kann die Behörde als zusätzliche Grundlage einen Kriterienkatalog für die notwendige Qualifikation der Auditoren erstellen lassen.

Aufwand (einmalig):

- Der externe Aufwand dafür würde bei ca. 5.000 EUR beginnen.

6.1.5 Richtlinie für den Umgang mit CAPs definieren (Schritt 5)

Vergabestellen, die sich für eine Nachverfolgung der Pflichten aus den CAPs entscheiden, werden in der Regel eine Richtlinie für den Umgang mit CAPs benötigen. So weiß die Vergabestelle, wie sie mit dem Audit-Bericht umgehen kann. Da die meisten Behörden nicht über Detailkenntnisse zu Audits verfügen, wird empfohlen, die Richtlinie extern erstellen zu lassen.

A: IKT-Sektor, Bezug zur Verpflichtungserklärung

Die Variante 1 der Verpflichtungserklärung verlangt, dass der Auftragnehmer «darlegt, wie er die Umsetzung der vereinbarten Arbeits- und Sozialstandards bei den Beteiligten entsprechend des Dokumentenkatalogs sicherstellen wird und mit welchen Nachweisen im Sinne des Dokumentenkatalogs er belegen wird, dass die vereinbarten Verpflichtungen bei der Ausführung des Auftrags eingehalten wurden». Die Variante 2 definiert, dass externe Audits nur dann als Bescheinigung akzeptiert werden, wenn «keine erheblichen Mängel bei der Umsetzung dieser Arbeits- und Sozialstandards festgestellt wurden».¹¹²

Demnach geht die Verpflichtungserklärung davon aus, dass bei Auftragsausführung keine «erheblichen Mängel» bestehen und die ILO Normen bereits eingehalten werden, es sei denn, dies geht aus den vorgelegten Nachweisen abweichend hervor. In diesen Fällen wird verlangt, dass ein Prozess zur Fehlerbehebung in Gang gesetzt wurde. Es ist dann ein Re-Audit nach 6 Monaten vorzulegen, mit dem die Beseitigung der festgestellten erheblichen Mängel nachgewiesen wird.

Eine Vergabestelle kann während der Auftragsausführung nach Abschnitt 4 entscheiden, ein Audit durchzuführen. Wenn die Ergebnisse anders ausfallen als «keine erheblichen Mängel», dann ist damit kein Umgang geregelt. Entsprechend benötigt die Vergabestelle eine Richtlinie für den Fall, dass das Audit «erhebliche Mängel» aufweist.

Aufwand (einmalig):

- Wenn die Regeln der Verpflichtungserklärung im Umgang mit den vorgelegten Nachweisen auch für die Auditierungen nach Abschnitt 4 (VE) übernommen werden, dann ist der Aufwand gering (1 Arbeitstag).
- Mindestens 5.000 EUR Aufwand für die externe Entwicklung einer Richtlinie für den Umgang mit CAPs.

B: Für diverse Produktgruppen (ggf. behördenübergreifend)

Es kann eine allgemeine Richtlinie für den Umgang mit den CAPs festgelegt werden, die unabhängig vom jeweiligen Sektor angewandt wird.

Aufwand (einmalig):

- Die Kosten für die externe Entwicklung einer Richtlinie starten ab 5.000 EUR.

¹¹² Die Verpflichtungserklärung definiert aber «erhebliche Mängel» nur allgemein und nicht spezifisch für jedes Kriterium.

6.2 Prozess-Schritte zur Durchführung eines Audits im Rahmen einer Beschaffung

Die in Kapitel 6.1 beschriebenen fünf Schritte sollte eine Behörde zunächst einmal als Grundlage umsetzen, damit eine Vergabestelle überhaupt mit Audits arbeiten kann. Mithilfe der Grundlage können dann Audits vergeben und bewertet werden. Auch von Auftragnehmern vorgelegte Audit-Berichte können auf Basis der Grundlage bewertet werden.

Die nächsten drei Schritte – die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung eines Audits – würde dann die jeweilige Vergabestelle im Rahmen der Vertragslaufzeit umsetzen.

6.2.1 Audit vorbereiten (Schritt 6)

Zunächst sollte eine Vergabestelle entscheiden, ob ein Audit überhaupt durchgeführt werden soll. Dies geschieht mithilfe der zuvor definierten Entscheidungsgrundlage sowie den Angaben des Auftragnehmers.

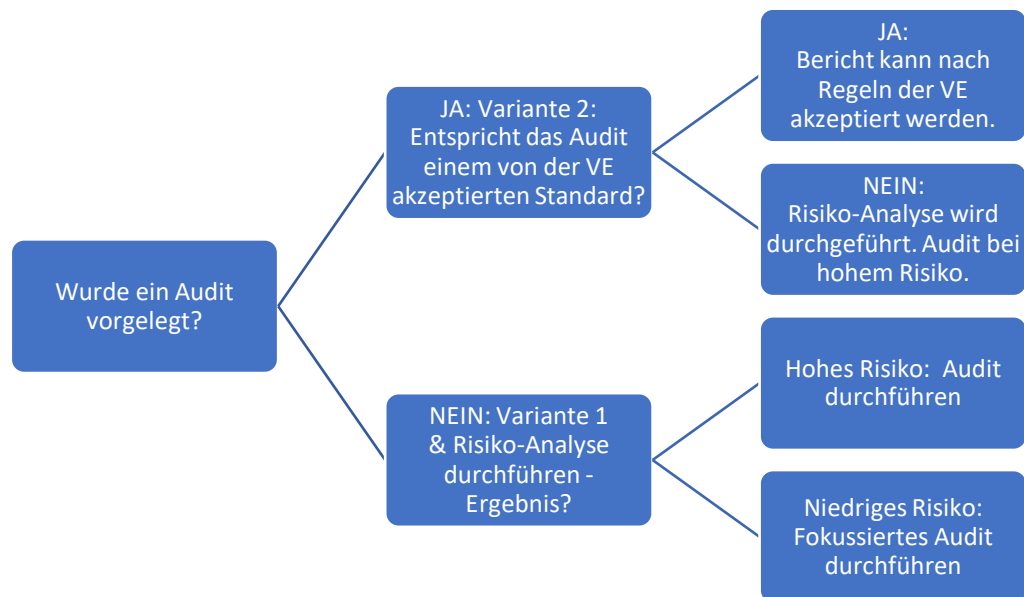
Der Aufwand ist abhängig davon, welche Entscheidungsgrundlage verwendet wird (z.B. Auftragsvolumen, Risiko-Analyse Produktionsland/Sektor, Risiko-Analyse beim Anbieter).

Wird eine Risiko-Analyse beim Auftragnehmer als Entscheidungsgrundlage herangezogen, dann entsteht für die Vergabestelle der meiste Aufwand und es wird Fachpersonal für die Auswertung benötigt. Zusätzlich muss sichergestellt werden, dass der Auftragnehmer den Fragebogen ausfüllt. Dieser muss dann entsprechend interpretiert werden. Je nach vorhandener Expertise kann es für eine Vergabestelle hilfreich sein, zumindest anfangs Unterstützung hinzuzuziehen.

A: IKT-Sektor, Bezug zur Verpflichtungserklärung

Die Verpflichtungserklärung gibt dem Auftraggeber das Recht, «jederzeit» ein Audit durchführen zu lassen und macht keine weiteren Vorgaben dazu. Die Entscheidung wird also im Ermessen der Vergabestelle getroffen, wann sie das Recht ausüben möchte.

Der nachfolgende Entscheidungsbaum kann helfen, eine solche Entscheidung zu treffen. Zunächst stellt sich die Frage: **Wurde ein Audit vorgelegt?**



- Wenn ein Audit vorliegt, dann gilt **Variante 2** der Verpflichtungserklärung. Die Vergabestelle prüft dann, ob das Audit den Regeln der Vorgabe entspricht und ob es auf einem der akzeptierten Standards basiert. Ist dies der Fall (JA), dann werden die Regeln der Verpflichtungserklärung für das Audit akzeptiert und es müsste kein weiteres Audit durchgeführt werden. Entspricht das Audit nicht den Regeln der VE, dann wären die darin geforderten Unterlagen zunächst nachzufordern, denn diese sind sanktionsbewehrt vorzulegen. Darüber hinaus könnte dann eine Risiko-Analyse durchgeführt werden. Auf Basis des Ergebnisses könnte dann entschieden werden, ob ein Audit durchgeführt werden soll.
- Wenn kein Audit vorliegt, dann gilt **Variante 1** der Verpflichtungserklärung. Das bietende Unternehmen muss durch Vorlage von Unterlagen «darstellen, wie es sicherstellt, dass die geforderten ILO Normen durch die Beteiligten eingehalten werden». Die Vergabestelle muss dann bewerten, ob die eingereichten Unterlagen überzeugend darstellen, dass die geforderten ILO Normen umgesetzt werden, und ob sie die zugrunde liegenden Dokumente anfordert.
Die Anwendung einer Risiko-Analyse entsprechend Modell B (siehe Kapitel 5.1.2) vereinfacht die Interpretation, weil sie eine Struktur und einen Interpretationsrahmen für die Einreichung und Bewertung der Unterlagen vorgibt. Besteht laut Risiko-Analyse ein **hohes Risiko** von Verstößen, sollte ein komplettes Audit durchgeführt werden. Wenn das **Risiko niedrig** ist, ist alternativ ein fokussiertes Audit (siehe Kapitel 4.2.2) möglich.

Um eine effiziente Entscheidung treffen zu können, benötigt die Vergabestelle demnach eine Entscheidungsgrundlage (siehe Schritt 2).

B: Für diverse Produktgruppen (ggf. behördenübergreifend)

Ob die Umsetzung in einem Sektor oder für diverse Produktgruppen erfolgt, macht sich in der Definition der Grundlagen bemerkbar, aber nicht bei der Ausführung.

Aufwand:

- Analyse der Risiken im Produktionsland: geringer Aufwand (ein paar Stunden).
- Analyse der Risiken des Anbieters: Der Anbieter muss geprüft werden; die Ergebnisse sollten ausgewertet werden (2-3 Tage).

6.2.2 Audit durchführen (Schritt 7)

Wurde im Schritt 6 definiert, dass ein Audit durchgeführt werden soll, dann beauftragt die Vergabestelle ein externes Audit-Team, um das Audit durchzuführen. Bei der Ausschreibung des Audits sollte der Vergleich der Angebote auf Grundlage der von der Behörde definierten Grundlagen erfolgen (Schritte 1, 3, 4: Verhaltenskodex, Audit-Richtlinien, Qualifikation der Auditoren).

Das externe Audit-Team erstellt dann einen Audit-Bericht mit einem Corrective Action Plan (CAP), auf dessen Basis das auditierte Unternehmen die identifizierten Verstöße korrigieren muss.¹¹³

Ob die Umsetzung nur im IKT-Sektor oder für diverse Produktgruppen erfolgt, macht sich in der Definition der Grundlagen bemerkbar, nicht aber im Schritt 7.

Aufwände:

- Die Kosten für die Durchführung des Audits sind von vielen verschiedenen Faktoren abhängig (Audit-Richtlinie, Produktionsland, Größe des zu auditierenden Unternehmens, Audit-Anbieter, Qualitätsansprüche an das Audit). Es ist mit 1-10 Audit-Tagen zuzüglich Reisekosten und Spesen zu rechnen (siehe Kapitel 5.2.2 und 4.5.1).

¹¹³ Handelt es sich beim auditierten Unternehmen um einen indirekten Lieferanten, so sollte die Vergabestelle überlegen, ob sie die Nachverfolgung über den direkten Lieferanten abwickelt.

- Die Vergabestelle schreibt das Audit eventuell aus. Dabei sollte sie einen effizienten Weg finden, damit ein Audit nicht jedes Mal neu ausgeschrieben werden muss. Für die Durchführung von Audits kann zum Beispiel eine Rahmenvereinbarung erstellt werden.

6.2.3 Audit nachbereiten (Schritt 8)

Die Vergabestelle prüft dann nach einem in Schritt 5 definierten Zeitraum mithilfe einer ebenfalls in Schritt 5 definierten Methode, ob die im Audit identifizierten «Non-Compliances» im Zeitraum der Auftragsausführung behoben wurden. In Schritt 5 sollten auch die Konsequenzen bei fehlender Korrektur definiert sein. Wann das nächste Audit nach Beendigung des CAPs durchgeführt werden sollte, ist in den Audit-Richtlinien festgelegt.

A: IKT-Sektor, Bezug zur Verpflichtungserklärung

In der Verpflichtungserklärung wird definiert, dass der Auftragnehmer entweder mindestens jährlich darstellen muss, welche Maßnahmen er zur Einhaltung der ILO Normen ergriffen hat oder dass er bei Feststellung «erheblicher Mängel» darzulegen hat, dass ein Prozess zur Fehlerbehebung in Gang gesetzt wurde. Die Erklärung definiert keinen Umgang mit den Ergebnissen eines durchgeführten Audits bzw. dem CAP, sie verlangt die Implementierung eines CAPs innerhalb von 6 Monaten. Es wird aber in Abschnitt 5 definiert, dass ein Auftraggeber vom Auftragnehmer «unter Setzung einer angemessenen Frist Abhilfe für den Fall verlangen kann, dass bei der Ausführung des Auftrages der Auftragnehmer selbst oder die weiteren Beteiligten nachweislich ...» gegen die festgelegten ILO Normen verstoßen. Geschieht die Abhilfe nicht innerhalb der Frist, kann der öffentliche Auftraggeber eine Vertragsstrafe aussprechen und äußerstenfalls den Vertrag kündigen. Auftraggeber können zudem für weitere drei Jahre von Vergabeverfahren ausgeschlossen werden.

Entsprechend den in Schritt 5 definierten Richtlinien sollte die Vergabestelle die Korrektur der NCs verfolgen und sich vergewissern, dass das Re-Audit unter Beseitigung der erheblichen Mängel durchgeführt wurde. Die Erfahrungen mit der Umsetzung der CAPs kann sich wieder auf die Risiko-Analyse auswirken.

B: Für diverse Produktgruppen (ggf. behördenübergreifend)

Entsprechend den in Schritt 5 definierten Regeln wird von der Vergabestelle geprüft, ob die Vorgaben umgesetzt wurden. Es können dann Konsequenzen erfolgen, soweit dies vertraglich im Rahmen der Ausschreibung so vereinbart wurde. Nach einer in den Audit-Richtlinien definierten Zeit sollte wieder ein (Re-)Audit durchgeführt werden.

Aufwände:

- Der Aufwand für die Überprüfung der Umsetzung der Maßnahmen ist abhängig von Anzahl und Schwere der Verstöße und der Umsetzungsgeschwindigkeit beim Anbieter. Es kann in sehr kurzer Zeit (1h) erledigt sein oder mehrere Tage in Anspruch nehmen.
- Das Re-Audit und das nächste Audit werden i.d.R. finanziell günstiger als das Erst-Audit, weil das Re-Audit auf die zuvor kritischen Punkte fokussiert werden kann.
- Falls es zu Konsequenzen für die Vertragsbeziehungen mit dem Auftragnehmer kommt, können hohe Aufwände anfallen.

Zusammenfassend werden die Aufwände von den Prozess-Schritten 1-8 für die Variante A und B in Tabelle 33 gelistet. Aufwände für die Schritte 1-5 sind einmalig, die Aufwände in den Schritten 6-8 fallen pro Audit an.

Tabelle 34: Zusammenstellung der grob geschätzten Aufwände

SCHRITT	VARIANTE A: BEZUG VE	VARIANTE B: DIVERSE PRODUKTGRUPPEN	
1	1-3 Arbeitstage für Kodex	5.000 EUR für Kodex	Einmalige Aufwände
	1 Arbeitstag pro Kodex für die Äquivalenz-Analyse		
2	< 3 Arbeitstage		
	10.000 EUR Entscheidungsgrundlage (extern)		
	15.000 EUR Risiko-Analyse beim Auftragnehmer		
3	1-2 Arbeitstage	10.000 EUR Entwicklung Kriterien (extern)	
		½ Arbeitstag pro Audit-RL für Äquivalenz-Analyse	
4	1 AT Übernahme Vorgaben aus VE 5.000 EUR Definition weitergehender Kriterien	5.000 EUR Kriterienkatalog für Qualifikation (extern)	
5	Übernahme Regeln aus VE: 1 Arbeitstag 5.000 EUR Richtlinie für Umgang mit CAPs (extern)	ab 5.000 EUR für Richtlinie (extern)	
6		Analyse Risiken im Produktionsland (Stunden) Analyse Risiken des Anbieters (Stunden)	Aufwände pro Audit
7	1-10 Audit-Tage zzgl. Reisekosten und Spesen Aufwand für die Vergabe des Audits		
8	Aufwand für Überprüfung der Umsetzung der Maßnahmen (abhängig vom Gegenstand) Kosten für das Re-Audit Ggf. Aufwände bei Konsequenzen für Vertragsbeziehung aus Audits		

7 Fazit und Ausblick

Mithilfe der vorliegenden Studie wird die Fragestellung analysiert, wie Behörden bei bestehenden Vertragsbeziehungen die Einhaltung der zuvor vertraglich vereinbarten Arbeitsbedingungen nachprüfen können. Es werden Best Practices aufgezeigt und anhand von Modellen Empfehlungen erarbeitet, wie die Prüfung im Zusammenhang mit der öffentlichen Beschaffung umgesetzt werden kann. Die Kontrolle der Einhaltung von Sozialstandards und die damit verbundenen Verbesserungen gewinnen sicherlich auch politisch und auf internationaler Ebene künftig an Bedeutung.

7.1 Zusammenfassende Erkenntnisse

Grundlegend für das Verständnis von Audits sowie der Empfehlungen wird in den Kapiteln 2, 3 und 4 erläutert, wie Prüfungen im Rahmen von Audits und als Teil eines nachhaltigen Lieferkettenmanagements bei Unternehmen funktionieren. Zusammengefasst sind folgende Erkenntnisse relevant:

- Unternehmen verstehen das **nachhaltige Lieferkettenmanagement als Prozess**, in dem verschiedene Schritte durchlaufen werden. Dieser Prozess ist niemals vollständig abgeschlossen, da sich die Lieferketten über die Zeit dynamisch verändern. So ergibt sich der Bedarf, kontinuierlich beziehungsweise in regelmäßigen Abständen den Zustand der Lieferkette zu prüfen.
- Im Rahmen ihres nachhaltigen Lieferkettenmanagements überprüfen Unternehmen üblicherweise ihre Lieferanten nicht jedes Jahr mithilfe von Audits. Vielmehr **werden die zu auditierenden Lieferanten risikoorientiert ausgewählt**, wobei bewertet wird, wie hoch das Risiko ist, dass der Produzent gegen die für sie relevanten ILO Normen verstößt. Die beste Praxis basiert auf möglichst aktuellen und akkuraten Daten zur Bewertung der Risiken. Behörden können auf zahlreiche am Markt vorhandene Hilfsmittel zurückgreifen.
- Es müssen nicht unbedingt die Produzenten selbst bewertet werden. Mithilfe **geeigneter Analysen des Auftragnehmers** können die Ansätze bewertet werden, mit denen dieser sicherstellt, dass Sozialstandards bei seinen Lieferanten umgesetzt werden. Damit kann die Anzahl an Audits reduziert werden.
- Die **Verantwortung von Unternehmen** zur Einhaltung der ILO Normen in der Lieferkette wird sehr unterschiedlich definiert (in Verhaltenskodizes). Diese Unterschiede sind mit geeigneten Prüfmethoden zu berücksichtigen. Behörden können mithilfe von Äquivalenz-Analysen grundsätzlich prüfen, welche auf dem Markt verbreiteten Verhaltenskodizes dem eigenen Verhaltenskodex entsprechen. Bei der Prüfung der Einhaltung der Auftragsausführungsbestimmungen während der Vertragslaufzeit spart dies Zeit.
- Ein Audit als zentrales Prüfverfahren ist immer nur eine Momentaufnahme eines in der Vergangenheit liegenden Zustandes. Damit können zwar Verstöße gegen den definierten Verhaltenskodex identifiziert werden. Im Rahmen eines strategischen nachhaltigen Lieferkettenmanagements wird aber vor allem ein **Verbesserungsprozess** angestoßen, der mehrere Monate und manchmal auch Jahre dauern kann. Gute Praktiken beobachten den Verbesserungsprozess und fokussieren auf die reale Umsetzung. Welche Teile eines solchen Lieferkettenmanagements eine Behörde übernehmen könnte, müsste einer weiteren Beurteilung unterzogen werden und ist nicht Gegenstand dieser Studie.
- Im Verbesserungsprozess spielen die einkaufenden Unternehmen eine wichtige Rolle. Diese definieren mit ihren Einkaufsentscheidungen die Rahmenbedingungen, nach welchen die Lieferanten arbeiten. Gute **Einkaufspraktiken** berücksichtigen, dass die Entscheidungsebene im Unternehmen den Prozess der Verbesserung der Arbeitsbedingungen unterstützt, keinesfalls aber beeinträchtigt.

- Um Audits beziehungsweise deren Ergebnisse miteinander vergleichen zu können, greifen Unternehmen auf **Grundlagen wie Verhaltenskodizes und präzise formulierte Audit-Richtlinien** zurück, welche den Rahmen und die Inhalte von Audits abstecken.
- Es gibt große **Unterschiede in der Qualität und in den Kosten von Audits**. Viele Anbieter von Audit-Dienstleistungen versuchen in zu kurzer Zeit zu viel abzudecken und liefern deshalb wenig fundierte Ergebnisse. Audit-Richtlinien sowie Qualitätsanforderungen schaffen Klarheit.

Wie können Behörden mit Audits im Kontext der öffentlichen Beschaffung umgehen?

Aufgrund der Komplexität des Themas ist zu empfehlen, dass Behörden die **Grundlagen für Audits** klar definieren und abgrenzen. Die vorliegende Studie zeigt dafür fünf Schritte auf. Mit klaren Vorgaben können Behörden Qualität und Kosten vergleichen und verfügen über die notwendige Entscheidungssicherheit für den Fall, dass sie Audits extern ausschreiben.

Sind die Grundlagen definiert, können Audits effizient durchgeführt und bewertet werden. Im Weiteren zeigt die Studie auf, dass Behörden zum Start kein umfassendes Inspektions-System aufbauen müssen. Sie können zunächst eine einfache Variante umsetzen und diese dann später nach und nach verbessern oder erweitern.

Im Rahmen der Durchführung von Audits während der Auftragsausführung sind zwei Dinge zu beachten:

1. **Vorbereitung:** Die Vergabestelle muss nicht jeden Lieferanten auditieren. Stattdessen ist es sinnvoll, die Audits auf die Lieferanten zu fokussieren, bei denen besonders hohe Risiken bestehen, dass es zu Verstößen gegen die ILO Normen kommt.
2. **Nachbereitung:** Allein durch ein Audit treten keine Verbesserungen der Arbeitsbedingungen ein. Deshalb muss sich die Vergabestelle darum kümmern, dass die Korrekturmaßnahmen im Kontext der Audits auch umgesetzt werden.

7.2 Ausblick: Der ideale Weg hin zu einem Inspektions-System

Die Studie zeigt, dass Behörden und Vergabestellen Grundlagen benötigen, um Audits einheitlich und vergleichbar durchführen zu lassen oder um Audits und andere Nachweise, die von Auftragnehmenden vorgelegt werden, einheitlich interpretieren zu können. Die vorgeschlagenen ersten fünf Schritte (Schritte 1-5) zeigen, wie ein idealtypisches Überprüfungssystem für die Kontrolle sozialer Nachhaltigkeitsanforderungen während der Auftragsausführung für Behörden und Vergabestellen aussehen kann. Weitere drei Schritte (Schritte 6-8) zeigen, dass Audits, wenn einmal die Grundlagen gelegt wurden, vergleichsweise einfach umsetzbar sind.

Da es nicht die *eine* richtige Durchführung von Überprüfungen gibt, können Behörden und Vergabestellen die acht Schritte als Hilfestellung verwenden, um darauf aufbauend eine eigene Lösung zu entwickeln. Im IKT-Sektor könnte die Verpflichtungserklärung dabei als Grundlage in das eigene System integriert werden.

Angesichts der Tatsache, dass es über 30.000 Beschaffungsstellen in Deutschland gibt, ist es nicht sehr effizient, wenn jede Behörde/Vergabestelle ihr individuelles System entwickelt. Der «ideale Weg» liegt in der Zusammenarbeit zwischen den Behörden. Eine solche Kooperation würde im Idealfall zentral koordiniert werden. Einige der Schritte bzw. Hilfsmittel könnten von einer Behörde entwickelt und den anderen Behörden zur Verfügung gestellt werden, so zum Beispiel die Entscheidungsgrundlagen in Schritt 2 sowie v.a. die Tools für Risiko-Analysen. Es wäre auch sinnvoll, wenn beispielsweise die vielen notwendigen Äquivalenz-Analysen nicht von mehreren Behörden wiederholt erstellt würden.

Die Herausforderung dieser Koordination liegt darin, dass viele der Schritte vom gewählten Verhaltenskodex und den gewählten Audit-Richtlinien abhängen. Es wäre deshalb ratsam, wenn sich Behörden bzw. Vergabestellen beim Verhaltenskodex und den Audit-Richtlinien auf ein Modell einigen könnten. Würde dies geschehen, so könnten viele der anderen Schritte weiterhin dezentral organisiert werden, obgleich sie sich auf das gleiche System beziehen. Mit diesem Vorgehen könnte der Aufbau eines guten Inspektions-Systems nicht nur für die Behörden effizient gestaltet werden, das Vorgehen würde insbesondere auch bei den Bietern bzw. Auftragnehmern Mehrarbeit vermeiden.

Quellenverzeichnis

Agentur für Wirtschaft und Entwicklung (n/a): Der KMU Kompass – Unternehmerische Verantwortung verstehen und umsetzen: <https://kompass.wirtschaft-entwicklung.de/> (letzter Aufruf: 26.05.2021)

Amfori (2022): amfori BSCI Systemhandbuch Teil I.
<https://s3.eu-west-1.amazonaws.com/www-php-media-files.prd.amfori-services.k8s.amfori.org/09/amfori-2023-04-26-bsci-system-manual-part-1-a4-07-dede.pdf> (letzter Aufruf: 11.11.2023)

Apple Inc. (2020): Apple Supplier Responsibility Standards. <https://www.apple.com/supplier-responsibility/pdf/Apple-Supplier-Responsible-Standards.pdf> (letzter Aufruf: 26.05.2021)

Auswärtiges Amt im Namen des Interministeriellen Ausschusses Wirtschaft und Menschenrechte (2017): Nationaler Aktionsplan – Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016 – 2020: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf> (letzter Aufruf: 26.05.2021)

Beschaffungsamt des BMI, Bitkom e.V. (2019): Verpflichtungserklärung zur Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards in der öffentlichen IKT-Beschaffung. http://www.nachhaltige-beschaffung.info/SharedDocs/DokumenteNB/Verpflichtungserkl%C3%A4rung_ILO_BeschA_Bitkom_2019.html?nn=13899136 (letzter Aufruf: 26.05.2021)

Better Buying (2020): Index Report 2020 - Purchasing Practice Performance in Apparel, Footwear, and Household Textile Supply Chains. <https://betterbuying.org/wp-content/uploads/2020/10/2020-Better-Buying-Index-Report.pdf> (letzter Aufruf: 26.05.2021)

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit & Umweltbundesamt - BMUB (2017): Schritt für Schritt zum nachhaltigen Lieferkettenmanagement. Praxisleitfaden für Unternehmen. Berlin. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/leitfaden_nachhaltige_lieferkette_bf.pdf (letzter Aufruf: 20.11.2020)

*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018): Abschließende Erklärung der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/nks-abschliessende-erklaerung.pdf> (letzter Aufruf: 04.05.2021)

*Clean Clothes Campaign (2005): Looking for a quick fix. How weak social auditing is keeping workers in sweatshops. <https://cleanclothes.org/file-repository/resources-publications-05-quick-fix.pdf/view> (letzter Aufruf 01.05.2021)

*Clean Clothes Campaign (2019): Clean Clothes Campaign (2019): Fig Leaf for Fashion. How social auditing protects brands and fails workers. Amsterdam

Electronics Watch (2020). Monitoring Methodology Guidance 1.0.
https://electronicswatch.org/leitliniendokument-%C3%BCber-die-monitoring-methodologie-von-electronics-watch-1-0_2577562.pdf (letzter Aufruf: 26.05.2021)

*Ethical Trading Initiative & Moyo Jane (2018): Can audits build confidence in company supply chains? <https://www.ethicaltrade.org/blog/can-audits-build-confidence-company-supply-chains> (letzter Aufruf: 03.05.2021)

*Ethical Trading Initiative (n/a): Audits and beyond. <https://www.ethicaltrade.org/audits-and-beyond> (abgerufen am 04.05.2021)

Fair Wear (2019): Brand Performance Check Guide. https://api.fairwear.org/wp-content/uploads/2020/03/FWF_BrandPerformanceCheckGuide-DEF.pdf (letzter Aufruf: 26.05.2021)

European Commission (2020): Declaration of Commitment to Compliance with Labour and Social Standards in Public ICT Procurement. https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/tools-public-buyers/sector-specific-tools_en (letzter Aufruf: 26.05.2021)

Geschäftsstelle Deutsches Global Compact Netzwerk (2014): Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/266624/b51c16faf1b3424d7efa060e8aaa8130/un-leitprinzipien-de-data.pdf> (letzter Aufruf: 26.05.2021)

<https://www.responsiblebusiness.org/media/docs/AuditeePreparation.pdf> (letzter Aufruf: 26.05.2021)

*Human Rights Watch (2019): Combating Sexual Harassment in the Garment Industry. <https://www.hrw.org/news/2019/02/12/combating-sexual-harassment-garment-industry> (letzter Aufruf: 26.05.2021)

*Human Rights Watch / Aruna Kashyap (2020): Social Audit Reforms and the Labor Rights Ruse. <https://www.hrw.org/news/2020/10/07/social-audit-reforms-and-labor-rights-ruse> (letzter Aufruf: 26.05.2021)

ISEAL & WWF (2019): CREDIBLE ASSURANCE AT A LANDSCAPE SCALE. https://www.isealalliance.org/sites/default/files/resource/2019-03/Credible-Landscape-Assurance-Discussion-Paper_WWF_ISEAL_03_2019.pdf (letzter Aufruf: 26.05.2021)

ISEAL (2018): Assuring Compliance with Social and Environmental Standards V 2.0. https://www.isealalliance.org/sites/default/files/resource/2019-06/ISEAL_Impacts_Code_Version_2.0.pdf (letzter Aufruf: 26.05.2021)

ISEAL (2018): Assuring Compliance with Social and Environmental Standards – Code of Good Practice. https://www.isealalliance.org/sites/default/files/resource/2018-03/ISEAL_Assurance_Code_Version_1.0.pdf (letzter Aufruf: 26.05.2021)

*LeBaron, G., Lister, J. & P. Dauvergne (2017): Governing Global Supply Chain Sustainability through the Ethical Audit Regime. *Globalization* 14(6). Pages 958-975

*Locke, R. M. (2013): *The Promise and Limits of Private Power*. Cambridge, MA; Locke, R, Amengual, M. & A. Mangla (2008): Virtue Out of Necessity?: Compliance, Commitment and the Improvement of Labor Conditions in Global Supply Chains. *Politics & Society* 37(3).

*Locke, R. M. et al. (2007) Does monitoring improve labor standards? Lessons from Nike. *Industrial and Labor Relations Review*, 61 (1). pp. 1-31.

O'Rourke (2000): Monitoring the monitors: A critique of PricewaterhouseCoopers (PwC) Labor Monitoring. http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/18107ROURKE_2000.pdf (letzter Aufruf: 26.05.2021)

Öbu -Der Verband für nachhaltiges Wirtschaften (n/a): Kompass Nachhaltigkeit kleine und mittlere Unternehmen. <https://kmu.kompass-nachhaltigkeit.ch/umsetzung/umsetzungsprozess> (letzter Aufruf: 26.05.2021)

*Philips (2018): Supplier Sustainable Performance - Beyond auditing. https://www.philips.com/c-dam/corporate/about-philips/company/suppliers/supplier-sustainability/our-approach/Beyond_auditing.pdf (letzter Aufruf: 26.05.2021)

Responsible Business Alliance (2021): RBA Validated Assessment Program (VAP) Operations Manual Revision 7.0.0 – January 2021. <https://www.responsiblebusiness.org/media/docs/AuditeeCAPmgmt.pdf> (letzter Aufruf: 26.05.2021)

Scott, P. (2020): Audit Requirements for Accredited Certification Bodies for the SA8000 Program http://www.saasaccreditation.org/sites/default/files/u4/SAAS_Procedure_200_v%204.2_March.2020.pdf (letzter Aufruf: 26.05.2021)

*Terwindt, C. & A. Armstrong (2019): Oversight and accountability in the social auditing industry: The role of social compliance initiatives. International Labour Review 158(2).

Vaughan-Whitehead, D & L. Pinego Caro (2017): Purchasing practices and working conditions in global supply chains: Global survey results. INWORK Policy Brief No. 10. Geneva. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_556336.pdf (letzter Aufruf: 26.05.2021)

*Bezug zur Fußnote 6 (S. 13)

Anhang: Definitionen

Diese Definitionen stammen von der Organisation ISEAL aus dem ISEAL Code of Good Practice¹¹⁴.

Assessment: The combined processes of audit, review, and decision on a client's conformance with the requirements of a standard or of the assurance provider's conformance with requirements for assurance.

Assurance: Demonstrable evidence that specified requirements relating to a product, process, system, person or body are fulfilled. (adapted from ISO 17000)

Assurance provider: Body responsible for performing the assessment of clients.

NOTE: In the context of this Code, an accreditation body is considered an oversight body rather than an assurance provider.

Audit: A component of an assessment. A systematic, documented process for obtaining records, statements of fact or other relevant information and assessing them objectively to determine the extent to which specified requirements are fulfilled. (adapted from ISO 17000)

Certification: The issuance of a third-party statement that fulfilment of specified conformance requirements has been demonstrated. (adapted from ISO 17000)

Client: The person or enterprise that is seeking assurance of their conformance with the requirements in a standard.

Conformity: Demonstration that requirements of a standard are fulfilled.

Equivalence: An assessment that different assurance processes achieve functionally equivalent results.

External Assessment: In group assurance, the systematic inspection and review of the internal management system performed by the assurance provider.

Internal audit: An internal, systematic, documented process for obtaining records, statements of fact or other relevant information and assessing them objectively to determine the extent to which specified requirements are fulfilled to support the objectives of an assurance system. (adapted from ISO 17000)

Non-compliance: An identified occurrence of non-conformance with one requirement of a standard, identified as part of an assessment. Synonym: non-conformity

On-site assessment: An assessment occurring on the physical site of a client's operations.

Oversight: Assessment of an assurance provider's demonstration of competence to carry out specific assurance tasks. (adapted from ISO 17000)

Oversight body: Body responsible for performing the assessment of assurance providers.

Reassessment: An assessment conducted for the purpose of renewing a certificate.

Self-declaration: A statement issued by a client, on behalf of itself, and based on its own determination, that states its status against specified conformance requirements of a standard. (adapted from ISO 14001)

Standards system: The collective of organisations responsible for the activities involved in the implementation of a standard, including standard setting, capacity building, assurance, labelling and monitoring.

¹¹⁴ ISEAL (2018): Assuring Compliance with Social and Environmental Standards ISEAL Code of Good Practice (3.3.2021). Das Glossar in deutscher Sprache befindet sich am Anfang der Studie.

Third-party assurance: Assurance activity that is performed by a person or body that is independent of the person or organization that provides the object of assurance and of user interests in that object. (adapted from ISO 17000)

Verification: Confirmation, through the provision of objective evidence, that specified requirements have been fulfilled. (adapted from ISO 900)

