

„Due Diligence“ – nun auch für die Menschenrechte? Perspektiven menschenrechtlicher Sorgfalt in der Spielzeugindustrie¹

Elisabeth Strohscheidt & Uwe Kleinert

Vorbemerkung

Die Diskussion um „*Corporate Social Responsibility*“ (*CSR*) wird – mit unterschiedlichen Vorzeichen – bereits seit vielen Jahren geführt. Häufig wird darunter das soziale Engagement eines Unternehmens außerhalb seines Kerngeschäftes verstanden: so zum Beispiel der Bau von Schulen oder Krankenstationen durch ein Bergbauunternehmen für Dörfer, die aufgrund der von dem Unternehmen betriebenen Mine umgesiedelt werden oder andere gravierende Nachteile in Kauf nehmen müssen; so zum Beispiel die Unterstützung des örtlichen Jugendsportvereins oder einer städtischen Kultureinrichtung durch eines der vor Ort ansässigen Unternehmen. Dieses in der Regel freiwillige soziale Engagement eines Unternehmens kann einen wichtigen Beitrag zum Gemeinwohl leisten, bedeutet jedoch keine Wahrnehmung sozialer Verantwortung im eigentlichen Sinne von „*CSR*“. Vielmehr gehören die hier genannten Beispiele in den Bereich von „*Good Corporate Citizenship*“ und Philanthropie.

Darüber, was unter „*CSR*“ zu verstehen ist, herrscht inzwischen international weitgehender Konsens. Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung „Eine neue EU-Strategie für die soziale Verantwortung von Unternehmen“ vom 25. Oktober 2011 (KOM (2011) 681) „*CSR*“ definiert als die „Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft“. Die EU-Kommission spricht von einem „intelligenten Mix“ aus freiwilligen Maßnahmen und ergänzenden Vorschriften, die gegebenenfalls

¹ Der vorliegende Artikel entstand – von kleinen redaktionellen Änderungen abgesehen – als Hintergrundpapier für das unter demselben Titel stehende Fachgespräch der Aktion fair spielt und des Menschenrechtsbüros der Stadt Nürnberg am 3. Februar 2012 während der Internationalen Spielwarenmesse in Nürnberg.

erforderlich seien, um etwa zur Förderung von Transparenz und zur Schaffung von Marktanreizen für verantwortliches unternehmerisches Handeln beizutragen und die Rechenschaftslegung von Unternehmen gegenüber Staat und Gesellschaft sicherzustellen.

In ihrer neuen Definition von „CSR“ greift die EU-Kommission auf die Ergebnisse eines sechsjährigen Diskussionsprozesses der Vereinten Nationen zurück. Der Harvard-Professor und UN-Sonderbeauftragte für das Thema „Menschenrechte und Transnationale Konzerne sowie andere Wirtschaftsunternehmen“, John Ruggie, hatte unter Mitarbeit von Wissenschaftlern, und nach umfangreichen Konsultationen mit Regierungen, UN-Organisationen, Unternehmen, Unternehmensverbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen 2008 einen Orientierungsrahmen zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen sowie 2011 Vorschläge zu dessen konkreter Umsetzung vorgelegt. Im Juni 2011 nahm der UN Menschenrechtsrat diese „*UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework*“ im Konsens und ohne Abstimmung an.

Ruggie selbst hob hervor, dass die von ihm vorgelegten UN-Leitprinzipien keinesfalls der „Anfang vom Ende“, sondern vielmehr das „Ende vom Anfang“ seien. Wirkung entfalten können diese UN-Leitprinzipien als international anerkannter Mindeststandard jedoch nur, wenn sie weithin bekannt und konkret umgesetzt werden.

Was beinhalten die „UN Guiding Principles for Business and Human Rights“?

Eine wesentliche Ursache für die bestehenden Probleme im Bereich „Wirtschaft und Menschenrechte“ sieht Ruggie in der mangelnden Steuerungs- und Regulierungsfähigkeit der Staaten. „*The root cause of the business and human rights predicament today lies in the governance gaps created by globalization – between the scope and impact of economic forces and actors, and the capacity of societies to manage their adverse consequences. [...] How to narrow and ultimately bridge the gaps in relation to human rights is our fundamental challenge*“, so der UN-Sonderbeauftragte in seinem Bericht an den UN-Menschenrechtsrat vom April 2008 („*Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*“, 7. April 2008, A/HRC/8/5).

Der Referenzrahmen baut auf drei Säulen auf:

1. der Pflicht der Staaten zum Schutz der Menschenrechte, auch gegen Übergriffe durch Dritte, wie etwa Unternehmen (*state duty to protect*);
2. der Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu achten (*corporate responsibility to respect*);
3. dem Zugang der Opfer zu Wiedergutmachung und Entschädigung (*access to remedy*). Dieser Zugang ist laut Ruggie derzeit nicht mehr als ein „Flickenteppich“ und bedarf dringend der Verbesserung – in Teilen und im Ganzen.

Die Unternehmen fordert Ruggie auf, die menschenrechtlichen Folgen (*impact*) ihres Handelns im Vorfeld abzuschätzen und sicherzustellen, dass kein Schaden angerichtet wird (*do no harm*). Im Sinne eines effektiven menschenrechtlichen Risikomanagements rät Ruggie den Unternehmen zu gebührender Sorgfalt (*due diligence*), auch in Hinsicht auf die Menschenrechte. Die Unternehmen sind aufgefordert, zu wissen und bei Bedarf auch Rede und Antwort stehen zu können, wie sie ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen (*know and show*).

Wie Unternehmen dies tun können, dazu geben die UN-Leitprinzipien zumindest in allgemeiner Form wichtige Anleitung. So sollten alle Unternehmen eine Firmenpolitik und entsprechende Managementsysteme etabliert haben, die ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen Rechnung tragen und die der Größe und Art des Unternehmens entsprechen. Hierzu gehören in jedem Fall: eine öffentliche Grundsatzerklärung (*policy statement*) der Firmenleitung zu den Menschenrechten, die innerhalb des Unternehmens kommuniziert und gelebt wird; ein entsprechender Prozess, der die gebührende Sorgfalt zur Vermeidung negativer Folgen auf die Menschenrechte sicherstellt (*Due Diligence*-Prozess) sowie ein Prozess, der für den Fall, dass es doch zu negativen Folgen gekommen ist, Wiedergutmachung oder Entschädigung ermöglicht.

Was bedeutet das Gebot gebührender menschenrechtlicher Sorgfalt (Due Diligence) für Unternehmen?

Im Bereich der Rechnungslegung und des Umweltschutzes zum Beispiel gehört der Grundsatz gebührender Sorgfalt längst zum Unternehmensalltag. Doch was sollte ein Unternehmen tun, um auch in Hinsicht auf die Menschenrechte seiner Sorgfaltspflicht nachzukommen? Das Kapitel II. (Abs.

11 bis 21) der UN-Leitprinzipien befasst sich ausschließlich mit diesen Fragen.

Jedes Unternehmen, egal welcher Größe, sollte einen entsprechenden *Due Diligence*-Prozess etablieren, um die tatsächlichen und möglichen negativen Auswirkungen des eigenen Handelns – oder auch Unterlassens – auf die Menschenrechte zu identifizieren sowie negative Folgen nach Möglichkeit zu vermeiden, und letztlich Rechenschaft darüber ablegen können, wie das Unternehmen die tatsächlichen und möglichen negativen Folgen seiner Geschäftstätigkeit auf die Menschenrechte adressiert.

Grundsätzlich trägt das Unternehmen – unabhängig davon, ob der jeweilige Staat seiner Schutzpflicht nachkommt – eine Verantwortung für *alle* Menschenrechte, bürgerliche und politische wie auch wirtschaftliche und soziale, und für die gesamte Wertschöpfungskette. Art und Grad der Verantwortung variieren aber und hängen unter anderem von der Branche, der Größe des Unternehmens, der Länge der Wertschöpfungskette und den politischen Rahmenbedingungen, in denen das Unternehmen agiert, ab. All diese Faktoren spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, wie ein verantwortlicher *Due Diligence*-Prozess im Unternehmen konkret ausgestaltet werden und was er umfassen sollte. Insbesondere dort, wo die Wertschöpfungskette lang und komplex ist, ist es daher wichtig, zunächst die größten menschenrechtlichen Risiken zu identifizieren und dort zuerst anzusetzen. In der Spielwarenbranche sind dies sicherlich die zum Teil menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen der ArbeiterInnen in den Spielzeugfabriken in China und anderen Ländern des Globalen Südens.

Grundsätzlich sollte ein menschenrechtlicher *Due Diligence*-Prozess folgende Schritte umfassen:

- Feststellung der tatsächlichen und der möglichen Auswirkungen auf die Menschenrechte;
- Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Analyse in der Firmenpolitik sowie in den Managementstrukturen und -entscheidungen;
- Überprüfung der Wirkung der ergriffenen Maßnahmen;
- Interne und bei Bedarf externe Kommunikation darüber, wie das Unternehmen die Auswirkungen seines Handelns auf die Menschenrechte adressiert.

Beschwerdemechanismen

Um den Opfern von Menschenrechtsverletzungen einen besseren Zugang zu Recht und Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Entschädigung zu gewährleisten, vor allem aber, um künftigen Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen, bedarf es der deutlichen Stärkung und Verbesserung staatlicher und nicht-staatlicher Beschwerdemechanismen. Ruggie sieht eine große Chance in der Stärkung nicht-staatlicher Beschwerdemechanismen, darunter auch solcher auf Branchen- und Firmenebene, so genannte „*Operational Grievance Mechanisms*“. Er nennt sieben Kriterien, denen alle – staatliche wie nicht-staatliche, juristische und nicht-juristische – Beschwerdemechanismen genügen sollten, um die erwünschte Wirkung zu entfalten. Sie sollten legitim und vertrauenswürdig, zugänglich, kalkulierbar, unparteiisch, transparent, mit den Menschenrechten vereinbar und eine ständige Quelle des Lernens sein.

Operative Beschwerdemechanismen sollten zudem dialogorientiert sein und die Zielgruppe, für die sie entwickelt wurden, in die Entwicklung und den Prozess der Umsetzung einbeziehen.

Wie kann die ICTI CARE Foundation das Gebot gebührender menschenrechtlicher Sorgfalt in den ICTI CARE-Prozess integrieren?

Von entscheidender Bedeutung ist zunächst, dass Unternehmen sich mit dem Konzept der menschenrechtlichen Sorgfalt vertraut machen und es in ihre Managementsysteme integrieren. Die ICTI CARE Foundation² sollte

² Zur ICTI CARE Foundation und dem von ihr gesteuerten ICTI CARE-Prozess zur Gewährleistung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen in der Spielzeugproduktion vgl. u.a. Kleinert, Uwe (2011): Der ICTI CARE-Prozess des Weltverbandes der Spielzeugindustrie: transparent – glaubwürdig – wirksam? In: Burckhardt, Gisela (Hg., 2011): Mythos CSR. Unternehmensverantwortung und Regulierungslücken, hg. in Kooperation mit der Kampagne für Saubere Kleidung und dem CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung, Bonn: Horlemann, November 2011, S. 153-158

Aktion fair spielt (2009): Langer Anlauf – doch zu kurz gesprungen. Diskussionspapier der Aktion fair spielt zum ICTI CARE-Prozess, Autor/in: Uwe Kleinert in Zusammenarbeit mit Elisabeth Strohscheidt, Heidelberg/Aachen, November 2009, 21 S.

Kleinert, Uwe (2008): Sozialstandards in der Spielzeugproduktion: Höchste Zeit für mehr Verbindlichkeit, in: Fonari, Alexander u.a. (Hg.): Zweiter Runder Tisch Bayern: Sozial- und Umweltstandards bei Unternehmen, Eine Welt Netzwerk Bayern / Institut für Gesellschaftspolitik an der Hochschule für Philosophie: Augsburg und München, Februar 2008, S. 199-205

das unterstützen, indem sie das Konzept zum Gegenstand ihrer Managementschulungen macht und dabei auch auf konkrete Umsetzungsmöglichkeiten hinweist.

Der *Due Diligence*-Ansatz von Ruggie bietet Ansätze für die ICTI CARE Foundation, ihre einseitige Inpflichtnahme der Zulieferer zu überwinden und Elemente verantwortlicher Unternehmensführung auch auf Seiten der Abnehmer einzufordern. Die im ICTI CARE-Prozess verankerte Erwartung, dass nicht nur die Zulieferer, sondern auch die Abnehmer ihre menschenrechtliche Verantwortung übernehmen, dürfte nicht nur die Akzeptanz des Prozesses bei den Zulieferern stärken, sondern auch seine Wirksamkeit erhöhen.

Mit der Unterzeichnung der ICTI *Member Pledge*, also der schriftlichen Erklärung über die Beteiligung am ICTI CARE-Prozess, sollte jedes Unternehmen eine Grundsatzerklärung vorlegen müssen, in der es sich zu seiner menschenrechtlichen Verantwortung bekennt. Sie sollte die Erwartungen des Unternehmens an Mitarbeiter, Geschäftspartner und relevante Dritte enthalten, auf Geschäftsführungsebene verabschiedet und öffentlich verfügbar sein sowie aktiv nach innen und außen kommuniziert werden. Sie sollte Regelungen vorsehen, die gewährleisten, dass sie in der betrieblichen Praxis ihren Niederschlag findet – beispielsweise durch geeignete Anreize und/oder die Festschreibung in Liefer- und Dienstleistungsverträgen.

Die ICTI *Member Pledge* sollte die Verpflichtung für das unterzeichnende Unternehmen enthalten, regelmäßig die tatsächlichen und möglichen menschenrechtlichen Folgen seiner Geschäftstätigkeit zu analysieren, angemessene Konsequenzen daraus zu ziehen, die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen zu überprüfen und über die genannten Aspekte öffentlich und nachvollziehbar zu berichten.

Die Verpflichtung sollte auch die öffentliche und nachvollziehbare Berichterstattung über den Grad der ICTI-Zertifizierung entlang der Zulieferkette und eine fundierte Einschätzung ihrer Wirksamkeit einschließen, etwa in einem jährlichen Fortschrittsbericht.

Die *ICTI Member Pledge* sollte die Verpflichtung für das unterzeichnende Unternehmen enthalten, sich entweder an einem überbetrieblichen Beschwerdesystem zu beteiligen und/oder (bei größeren Unternehmen) ein betriebliches Beschwerdeverfahren einzurichten, das auch für Mitarbeiter von Zulieferern zugänglich ist. In beiden Fällen sollten die Prozesse benannt werden, mit denen Beschwerden bearbeitet, Missstände behoben und Rückmeldungen an die Beschwerdeführer über die ergriffenen Maßnahmen gegeben werden.

Schließlich sollte die *ICTI CARE Foundation* ihre Hotline ausbauen und dabei die Kriterien der *UN Guiding Principles* zu Grunde legen.