



## Aktion »fair spielt. Für faire Regeln in der Spielzeugproduktion«

# Spielzeugindustrie am Scheideweg

Stellungnahme der Aktion fair spielt zum Stand des ICTI CARE-Prozesses

### Zusammenfassung

Im Dezember 2011 beauftragte das Bischöfliche Hilfswerk MISEREOR Prof. Dr. Nick Lin-Hi, Juniorprofessor für Corporate Social Responsibility an der Universität Mannheim, mit einer Evaluierung des ICTI CARE-Prozesses, um der Frage nachzugehen, welchen Beitrag das Programm zur Verbesserung der Arbeits- und Sozialstandards in chinesischen Spielzeugfabriken leistet bzw. leisten kann.

Generell bestätigt die jetzt vorgelegte Studie<sup>1</sup> die bisherigen Einschätzungen der Aktion fair spielt über die Stärken und Schwächen des ICTI CARE-Prozesses: Er habe als branchenweites Programm gute Voraussetzungen, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Fabriken beizutragen. Er schöpfe dieses Potenzial aber nicht aus, insbesondere weil wirkungsvolle Anreize für die Beteiligung der Spielzeugunternehmen<sup>2</sup> fehlen. Den Hauptgrund für die mangelnde Bindungswirkung sieht Prof. Lin-Hi in der fehlenden Verbindlichkeit des Date Certain-Programms. Wenn es nicht gelinge, die Handlungsrelevanz des Programms für die Spielzeugunternehmen zu erhöhen, würde die Glaubwürdigkeit des ICTI CARE-Prozesses unterminiert und er drohe zu scheitern.

Vor diesem Hintergrund sieht die Aktion fair spielt nicht nur die ICTI CARE Foundation, sondern die Branche insgesamt in der Verantwortung, die in ihrem eigenen Programm angelegten

Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Spielzeugproduktion endlich konsequent, nach innen verbindlich, nach außen glaubwürdig und insgesamt wirksam umzusetzen. Ohne diese gemeinsame Anstrengung bleibt der ICTI CARE-Prozess bestenfalls eines: gut gemeint.

### Aktion fair spielt & ICTI CARE-Prozess

Die Aktion fair spielt wurde 1999 auf Initiative von MISEREOR und deren Partnerorganisationen in Hongkong ins Leben gerufen. Seither setzt sie sich für menschenwürdige Arbeitsbedingungen in der Spielzeugindustrie ein, insbesondere indem sie Spielzeughersteller und -handel auffordert, wirksame Maßnahmen zur Durchsetzung der nationalen Arbeitsgesetze und internationaler Sozialstandards in ihrer Lieferkette zu ergreifen. Träger der Aktion fair spielt sind das Bischöfliche Hilfswerk MISEREOR, die Katholische Frauengemeinschaft Deutschlands, die Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands, das Nürnberger Bündnis Fair Toys und die Werkstatt Ökonomie, die die Aktion koordiniert.<sup>3</sup>

Im Jahr 2003 wurde mit der Umsetzung des ICTI CARE-Prozesses begonnen. Mit diesem branchenweiten Monitoring- und Zertifizierungsprogramm soll die Einhaltung des Code of Business Practices des Weltverbandes der Spielzeugindustrie (International Council of Toy Industries, ICTI) in den Spielzeugfabriken vor allem in China überprüft und gegebenenfalls mit einem Zertifi-

kat bescheinigt werden. Für die Steuerung des Programms gründete der Weltverband eigens eine Stiftung, die ICTI CARE Foundation.<sup>4</sup>

Die Aktion fair spielt sah im ICTI CARE-Prozess von Anfang an ein Instrument, das vom Grundsatz her dazu geeignet ist, zu einer spürbaren Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Branche beizutragen. Allerdings mussten und müssen aus Sicht der Aktion fair spielt erst einige Voraussetzungen geschaffen werden, damit das Programm die beabsichtigte Wirkung tatsächlich erzielt. Dazu gehören nach Überzeugung der Aktion fair spielt insbesondere die Qualitätssicherung der Audits mithilfe unangekündigter Zufallsstichproben, die unabhängige Kontrolle des Programms durch ein nicht von der Branche dominiertes Aufsichtsgremium, die Beteiligung der Arbeiterinnen und Arbeiter an der Umsetzung des ICTI-Kodex und die Schaffung von Transparenz nicht zuletzt für die Verbraucherinnen und Verbraucher.<sup>5</sup> Diese Verbesserungsmaßnahmen mahnte die Aktion fair spielt in einem kritisch-konstruktiven Dialog mit den Verantwortlichen der ICTI CARE Foundation in den vergangenen Jahren mehrfach an.<sup>6</sup>

### **Bereitschaft zu Dialog & Weiterentwicklung**

Als Stärken des ICTI CARE-Prozesses werden in der Studie unter anderem die Bereitschaft zur Weiterentwicklung des Programms und zum Dialog mit Nichtregierungsorganisationen (NRO) bezeichnet. Die Aktion fair spielt teilt diese Einschätzung und sieht einen Zusammenhang zwischen den beiden Aspekten: Viele der Verbesserungen des ICTI CARE-Prozesses gehen auf Vorschläge der Aktion fair spielt zurück, beispielsweise die Einarbeitung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in den ICTI-Kodex, die Beschwerde-Hotline, die Trainingsmaßnahmen für die ArbeiterInnen und die Überarbeitung der „CARE Card“. Andererseits gibt es nach wie vor wesentliche Forderungen und Empfehlungen, welche die Aktion fair spielt zwar im Dialog mehrfach deutlich zur Sprache brachte, die aber von der ICTI CARE Foundation

nicht aufgegriffen wurden, etwa die Forderungen nach mehr Transparenz und Einbeziehung der Lieferkette.

### **Continuous Improvement Process**

Im Jahr 2009 beschloss die ICTI CARE Foundation angesichts der tatsächlichen Arbeitszeiten in den Fabriken, für eine definierte Übergangszeit nicht auf der Einhaltung der eigenen (bzw. gesetzlichen) Höchstgrenzen zu bestehen, sondern über einen Zeitraum von zwölf Monaten eine stufenweise Annäherung zu ermöglichen. Diese Entscheidung für einen solchen an der Realität orientierten Ansatz war für die Aktion fair spielt nachvollziehbar. Denn die Herangehensweise birgt gewisse Chancen, allerdings auch ernst zu nehmende Gefahren: Einerseits mag es gelingen, mehr Fabriken in den ICTI CARE-Prozess einzubeziehen und Anreize für Manipulationen bei den Audits zu reduzieren. Bisher ist allerdings nicht erkennbar, ob die erhoffte Wirkung tatsächlich eingetreten ist. Andererseits ist mit dem pragmatischen Ansatz aber die Gefahr verbunden, dass Standards sukzessive aufgeweicht und den (vermuteten) Möglichkeiten der Fabriken bzw. den Erwartungen der Spielzeugunternehmen und des Handels an die Flexibilität ihrer Lieferanten angenähert werden. Die kürzlich beschlossene Ausweitung der Ausnahmeregelungen<sup>7</sup> deutet an, dass die ICTI CARE Foundation bereit ist, ihre eigenen Anforderungen zu verwässern.

### **Validität der Audits**

Die Aktion fair spielt würdigt die in der Studie genannten Maßnahmen, die die ICTI CARE Foundation ergriffen hat, um die Validität der Fabrikaudits zu verbessern. Zur Vorbeugung gegen Manipulationen dürfte insbesondere beitragen, dass inzwischen alle Audits unangekündigt stattfinden, dass die Audits nicht mehr von den Fabriken selbst, sondern von der ICTI CARE Foundation in Auftrag gegeben und terminiert werden und dass die Auditorinnen und Auditoren erst sehr kurzfristig über ihre Einsatzorte informiert

werden. Allerdings gibt es keine Anhaltspunkte dafür, ob diese Maßnahmen tatsächlich dazu beigetragen haben, die Aussagekraft der Audits zu verbessern. Hinweise darauf könnten systematische Zufallsstichproben geben, die von der Aktion fair spielt seit Jahren vergeblich gefordert werden. Angesichts des zentralen Stellenwerts, den die Fabrikkontrollen für den ICTI CARE-Prozess haben, ist es unverständlich, dass die ICTI CARE Foundation offenbar kein Interesse daran hat, Daten zu deren Validität zu erheben und systematisch auszuwerten.

### **Beteiligung der Arbeiterinnen und Arbeiter**

Die Aktion fair spielt begrüßt die Maßnahmen, die die ICTI CARE Foundation im Interesse einer stärkeren Beteiligung der Arbeiterinnen und Arbeiter umgesetzt hat, insbesondere die Einrichtung eines Beschwerdesystems unter Federführung einer Nichtregierungsorganisation. Die Maßnahmen sollten darauf hinwirken, die Kompetenzen und Handlungsspielräume der Arbeiterinnen und Arbeiter für die Wahrnehmung ihrer Interessen zu erweitern. Trainingsprogramme für Arbeiterinnen und Arbeiter, wie sie im Rahmen des Pilotprojekts mit der deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) initiiert wurden, möglichst unter maßgeblicher Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen, sollten deshalb zu einem festen Bestandteil des ICTI CARE-Prozesses werden.

### **Defizite bei der Verständlichkeit, Verlässlichkeit und Verfügbarkeit von Informationen**

Auf der Grundlage einer präzisen Analyse der Kommunikationsinstrumente der ICTI CARE Foundation kommt Prof. Lin-Hi in seiner Studie zu der Einschätzung, dass hinsichtlich der Bereitstellung von Informationen über den ICTI CARE-Prozess Defizite bestehen, die bei den Adressatinnen und Adressaten zu Wissens- und Verständnislücken führen. Defizite gibt es demnach sowohl bei der Verfügbarkeit als auch bei der Verständlichkeit und Verlässlichkeit der Infor-

mationen. Die Aktion fair spielt hat auf entsprechende Mängel in der Vergangenheit punktuell hingewiesen, etwa bezüglich der unklaren Anforderungen an Unternehmen, die sich auf ein Date Certain verpflichten. Zuletzt hatte sie kritisiert, dass die ICTI CARE Foundation Indikatoren für die Wirksamkeit des ICTI CARE-Prozesses weder erhebt noch veröffentlicht. Dazu gehören auch aufbereitete Informationen über die bei den Audits festgestellten Verstöße.

### **Verantwortung wird einseitig auf Fabriken abgewälzt**

Die Aktion fair spielt stimmt ausdrücklich der Kritik von Prof. Lin-Hi zu, der ICTI CARE-Prozess sehe die Verantwortung für die Gewährleistung angemessener Arbeits- und Sozialstandards nahezu ausschließlich bei den Fabriken. Dass etwa die Spielzeugunternehmen oder der Handel durch ihre Einkaufspraktiken maßgeblichen Einfluss darauf haben, ob Überstunden vermindert oder existenzsichernde Löhne gezahlt werden können oder nicht, wird in der Logik des ICTI CARE-Prozesses ausgeblendet, entsprechende Anforderungen fehlen. Ebenso fehlt eine wirksame Einbindung der nationalen Branchenverbände, obwohl ihnen konkrete Aufgaben im Rahmen des ICTI CARE-Prozesses zugeschrieben werden, etwa in der Kommunikation zwischen Unternehmen und ICTI CARE Foundation oder mit der Erwartung, die Verbandsmitgliedschaft an eine Beteiligung am ICTI CARE-Prozess zu binden. Auch in dieser Hinsicht hat die Aktion fair spielt in der Vergangenheit mehrfach Konsequenzen angemahnt.

### **Lieferkette bleibt außen vor**

Ein entscheidendes Defizit des ICTI CARE-Prozesses sieht die Aktion fair spielt in der Ausblendung der Lieferkette. Auch das bestätigt die Studie: Sublieferanten der zertifizierten Fabriken werden nicht systematisch in das Monitoring- und Zertifizierungsprogramm einbezogen. Obwohl die Fabriken formal verpflichtet wären, ihre

Sublieferanten zur Einhaltung des Code of Business Practices zu verpflichten, wird noch nicht einmal das kontrolliert. Dabei eröffnet die fehlende Integration der Lieferkette den Fabriken die Möglichkeit, den ICTI CARE-Prozess gezielt zu umgehen, etwa durch Auslagerung von Teilen der Produktion in so genannte „Schattenfabriken“. Die Aktion fair spielt fordert die ICTI CARE Foundation deshalb dringend und erneut auf, Fabriken, die eine Zertifizierung anstreben, zur Offenlegung ihrer Sublieferanten gegenüber der ICTI CARE Foundation zu verpflichten und die Sublieferanten schrittweise in den ICTI CARE-Prozess zu integrieren.

### **Glaubwürdigkeit des ICTI CARE-Prozesses**

Der gravierendste Mangel des ICTI CARE-Prozesses ist nach Auffassung der Aktion fair spielt die Unverbindlichkeit des Date Certain-Programms, das deshalb für die Spielzeugunternehmen – so die Formulierung in der Studie – „nur eine unzureichende Bindungswirkung und damit eine unzureichende Handlungsrelevanz“ entfaltet. Als Gründe dafür werden die mangelnde Transparenz, das fehlende Monitoring und der Verzicht auf Sanktionen genannt. Konkret heißt das: Ob und in welchem Maß Unternehmen ihre im Rahmen des ICTI CARE-Prozesses gegebene Selbstverpflichtung, nur noch bei zertifizierten Lieferanten einzukaufen, einhalten, wird von der ICTI CARE Foundation weder kontrolliert noch öffentlich gemacht und bleibt für die Unternehmen folgenlos. Zu Recht weist die Studie darauf hin, dass die aktuelle Praxis des Date Certain-Programms nicht nur zur Demotivation der Fabriken beiträgt und damit die Wirksamkeit des ICTI CARE-Prozesses untergräbt, sondern darüber hinaus seine Glaubwürdigkeit und öffentliche Wertschätzung unterminiert.

Der entscheidende Stellhebel für einen wirksameren Beitrag des ICTI CARE-Prozesses zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen ist deshalb aus Sicht der Aktion fair spielt eine größere Verbindlichkeit des Date Certain-Programms. Nur wenn der ICTI CARE-Prozess selbst einen nach-

haltigen Anreiz zur Beteiligung der Unternehmen setzt, kann die kollektive Selbstverpflichtung, die er zu sein beansprucht, die erwartete Wirkung entfalten.

7. November 2012

Aktion fair spielt  
c/o Werkstatt Ökonomie e.V.  
im WeltHaus Heidelberg  
Willy-Brandt-Platz 5  
69115 Heidelberg  
[info@fair-spielt.de](mailto:info@fair-spielt.de)  
[www.fair-spielt.de](http://www.fair-spielt.de)



---

<sup>1</sup> Lin-Hi, Nick (2012): Studie zum International Council of Toy Industries (ICTI CARE Process, Universität Mannheim / Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR: Mannheim / Aachen, November 2012

<sup>2</sup> Wie in der Studie werden die chinesischen Produktionsstätten als „Spielzeugfabriken“, deren Auftraggeber als „Spielzeugunternehmen“ bezeichnet.

<sup>3</sup> Vgl. die Website der Aktion fair spielt unter <http://www.fair-spielt.de>

<sup>4</sup> Vgl. die Website des ICTI CARE-Prozesses unter <http://www.icti-care.org>

<sup>5</sup> Vgl. die Pressemitteilung der Aktion fair spielt vom 3. Februar 2006

<sup>6</sup> Vgl. den ausführlichen, unter [http://www.woek.de/web/cms/front\\_content.php?idcat=35&idart=2269](http://www.woek.de/web/cms/front_content.php?idcat=35&idart=2269) dokumentierten Schriftwechsel zwischen ICTI CARE Foundation und Aktion fair spielt

<sup>7</sup> In Fabriken mit einem Zertifikat der Klasse A darf die wöchentliche Arbeitszeit grundsätzlich höchstens 66 Stunden, für maximal neun Wochen pro Jahr ausnahmsweise 72 Stunden betragen. Im April 2012 wurde die Dauer der Ausnahmeregelung auf zwölf Wochen verlängert. Für Fabriken mit einem Zertifikat der Klasse B sind seither drei Wochen lang sogar maximale Wochenarbeitszeiten über 72 Stunden zulässig.