

## **Der ICTI CARE-Prozess des Weltverbandes der Spielzeugindustrie: transparent – glaubwürdig – wirksam?**

Von Uwe Kleinert

Die Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Zusammenhang mit ihrer Verantwortung für die Beachtung der Menschenrechte umfasst neben der Risikoabschätzung und entsprechenden Vorkehrungen gegen Verstöße die *Überprüfung* und den *Nachweis* der Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen. John Ruggies Leitsätze 20 und 21 nehmen darauf ausdrücklich Bezug („*know & show*“<sup>1</sup>). Der folgende Beitrag geht der Frage nach, inwieweit der vom Weltverband der Spielzeugindustrie initiierte ICTI CARE-Prozess diesen Anforderungen gerecht wird und ob Aussagen über seine Wirksamkeit möglich sind.

### **Der ICTI CARE-Prozess ...**

Ende 2003 begann der Weltverband der Spielzeugindustrie (ICTI) in China mit der Umsetzung eines Monitoring- und Zertifizierungsprogramms zur Überprüfung seines Mitte der 90er Jahre verabschiedeten Branchenkodexes. Im Rahmen dieses so genannten ICTI CARE-Prozesses können sich chinesische Spielzeugfabriken von akkreditierten Auditfirmen daraufhin überprüfen lassen, ob sie den Vorgaben des Kodexes entsprechen. Werden bei den Fabrikkontrollen Verstöße festgestellt, müssen sie innerhalb einer angemessenen Frist behoben werden. Danach erhält die Fabrik ein Zertifikat, das gegebenenfalls nach einem Jahr erneuert werden muss. Zertifizierte Fabriken werden auf der Website des ICTI CARE-Prozesses gelistet.<sup>2</sup>

Der ICTI-Kodex spricht einige relevante Probleme an, insbesondere Arbeitsschutzvorkehrungen, Mindestlöhne und Arbeitszeiten, Leistungen bei Krankheit und Schwangerschaft usw., nimmt aber ausschließlich auf die lokalen Gesetze Bezug. Trotz dieser Unzulänglichkeit könnte er – konsequent angewandt – einen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen leisten, da angemessene Arbeitsstandards unter anderem daran scheitern, dass die chinesischen Behörden bestehende Vorschriften nicht durchsetzen. Die Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen in China werden durch den ICTI CARE-Prozess nicht berührt.

Ein wesentliches Element des ICTI CARE-Prozesses war das so genannte Date Certain-Programm, mit dem sich Unternehmen, die Spielzeug aus China beziehen, dazu verpflichten können, ab einem frei wählbaren Zeitpunkt nur noch Ware aus zertifizierten Fabriken einzukaufen. Firmen, die eine solche Selbstverpflichtung abgegeben haben, werden ebenfalls auf der Website des ICTI CARE-Prozesses gelistet.

### **... eine Erfolgsgeschichte?**

Mit den wenigen Indikatoren, die für den ICTI CARE-Prozess veröffentlicht werden, möchten die Verantwortlichen vor allem die Erfolgsgeschichte des Programms unterstreichen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Zahl der für den Prozess registrierten Fabriken, die Zahl der

---

<sup>1</sup> Ruggie, John (2011), Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, S. 19f.

<sup>2</sup> Eine ausführliche Darstellung und Kritik des ICTI CARE-Prozesses legte die Aktion fair spielt im November 2009 mit dem Diskussionspapier „Langer Anlauf – doch zu kurz gesprungen“ vor (siehe [www.fair-spielt.de](http://www.fair-spielt.de)). Die Website des ICTI CARE-Prozesses ist unter [www.icti-care.org](http://www.icti-care.org) zu finden.

zertifizierten Fabriken und die Zahl der Unternehmen, die sich am Date Certain-Programm beteiligen.

Die Zahl der *registrierten* Fabriken stieg in den Jahren 2004 bis 2009 kontinuierlich von rund 200 auf 2 400 an und stagniert seither auf diesem Niveau. Die Zahl der *zertifizierten* Fabriken folgte in etwa diesem Trend, wuchs aber seit 2009 weiter an: Mitte 2005 waren 100 Fabriken zertifiziert, Mitte 2011 rund 1 500.<sup>3</sup> Die Zahl der chinesischen Spielzeugfabriken mit Exportlizenz wird auf rund 4 000 geschätzt.

Die Zahl der Unternehmen, die in China Spielzeug produzieren lassen und sich am Date Certain-Programm beteiligen, stieg in den letzten drei Jahren von knapp 300 auf jetzt 754.<sup>4</sup>

Diese Angaben taugen allenfalls als Leistungsindikatoren für den ICTI CARE-Prozess und besitzen keinerlei Aussagekraft für die Wirkung des Prozesses in den Fabriken, wie dieser Beitrag weiter unten aufzeigt.

### **Date Certain: Von wegen sicher**

Die Angaben zum Date Certain-Programm sind selbst in diesem eingeschränkten Sinn aus zwei Gründen untauglich:

Zum einen ist für das Date Certain-Programm keine Wirkungskontrolle vorgesehen. Unternehmen können zwar öffentlich mit ihrer Selbstverpflichtung werben, ob sie diese einhalten, wird aber weder kontrolliert noch dokumentiert. Forderungen der Aktion fair spielt, die Date Certain-Zusagen im Rahmen des ICTI CARE-Prozesses zu überprüfen und für unbegründete Verzögerungen oder falsche Angaben eines Unternehmens zur Zahl seiner Lieferanten Sanktionen zu verhängen, werden von den Verantwortlichen kategorisch zurückgewiesen.<sup>5</sup> Seit langem ist zwar in der Diskussion, die Unternehmen im Rahmen des Programms zur Vorlage von Fortschrittsberichten zu verpflichten, bisher gibt es dafür aber weder ein Konzept zu deren Form und Inhalt noch einen Zeitplan.

Zum anderen hat die ICTI CARE Foundation die Verantwortung für die Zusammenstellung der Date Certain-Zusagen an die nationalen Spielzeugverbände übertragen, ohne die Richtigkeit von deren Angaben zu überprüfen. Das ist nicht unproblematisch, wie das Beispiel des Deutschen Verbandes der Spielwaren-Industrie (DVSI) deutlich macht: Die vom DVSI zusammengestellte Liste datiert, bis auf eine Ergänzung, von Anfang 2006. Einige der 32 deutschen registrierten Unternehmen existieren inzwischen überhaupt nicht mehr, andere haben sich bekanntermaßen nie am ICTI CARE-Prozess beteiligen wollen und von daher auch keine Date Certain-Zusage abgegeben; wieder andere, deren Erklärung der Aktion fair spielt seit langem vorliegt, fehlen in der Liste.

Wie bedeutungslos das Programm ist, zeigt sich daran, dass – mit einer Ausnahme – das Date Certain aller deutschen Unternehmen, die aktuell auf der Website der ICTI CARE

---

<sup>3</sup> Aktuell sind 2377 Fabriken registriert, 1239 von ihnen zertifiziert ([www.icti-care.org](http://www.icti-care.org), 17. September 2011).

<sup>4</sup> [www.icti-care.org](http://www.icti-care.org), zuletzt 17. September 2011; ältere Angaben stehen nicht zur Verfügung.

<sup>5</sup> Um diese Lücke zu schließen, bietet die Aktion fair spielt auf ihrer Website ([www.fair-spielt.de](http://www.fair-spielt.de)) eine laufend aktualisierte Firmenübersicht zur Beteiligung (vor allem) deutscher Spielzeughersteller am ICTI CARE-Prozess an. Die Übersicht beruht auf Angaben der Unternehmen, die entsprechende Nachweise vorlegen müssen.

Foundation gelistet sind, inzwischen abgelaufen ist.<sup>6</sup> Lediglich 13 der 31 Unternehmen haben ihre Selbstverpflichtung erfüllt.

### **Audits mit beschränkter Wirkung**

Antworten auf die entscheidenden Fragen bezüglich ihrer Wirkung bleibt die ICTI CARE-Foundation schuldig: Haben sich die Arbeitsbedingungen in den beteiligten Fabriken verbessert? Ist der Anteil der Fabriken, in denen die geforderten Standards eingehalten werden, gewachsen? In welchen Problembereichen sind Verbesserungen festzustellen, in welchen nicht?

Zweifel an der Wirksamkeit des ICTI CARE-Prozesses äußern vor allem Nichtregierungsorganisationen vor Ort immer wieder. In mehreren, auch aktuellen Fallstudien, die in der Regel auf Befragungen von ArbeiterInnen beruhen, wurden auch in zertifizierten Fabriken Verstöße gegen chinesisches Arbeitsrecht festgestellt.<sup>7</sup> Natürlich muss man realistischerweise davon ausgehen, dass die Einhaltung der Gesetze selbst mit dem wirkungsvollsten Programm nicht 100-prozentig garantiert werden kann. So gesehen ist nicht jeder Verstoß ein Beweis für die Untauglichkeit des ICTI CARE-Prozesses.

Aber: Auch die ICTI CARE Foundation sah sich in den vergangenen Jahren zu Hunderten so genannter *Quality Check Audits* veranlasst, um bei begründetem Verdacht die Ergebnisse der vorangegangenen Regelaudits zu überprüfen. In fast allen Fällen wurden Abweichungen festgestellt, verbreitet waren bei den Regelaudits gefälschte Unterlagen vorgelegt oder die Inspektoren auf andere Weise getäuscht worden.

Um die Validität der Audits wenigstens annähernd und durchschnittlich beurteilen zu können, muss die ICTI CARE Foundation nach Auffassung der Aktion fair spielt Zufallsstichproben durchführen, um zu überprüfen, ob deren Ergebnisse mit denen der Regelaudits übereinstimmen. Solange es bei einem nennenswerten Anteil der Zufallsstichproben zu Abweichungen kommt, können die Regelaudits nicht als glaubwürdiger Nachweis für die Einhaltung der geforderten Arbeitsstandards gelten. Dass sich die ICTI CARE Foundation bislang weigert, solche Stichprobenkontrollen durchzuführen, nährt den Verdacht, dass sie selbst an der Aussagekraft der Regelaudits zweifelt.

### **Continuous Improvement: Ein Beitrag zu mehr Wirksamkeit?**

Um die Wirksamkeit des ICTI CARE-Prozesses zu verbessern, beschloss die ICTI CARE Foundation Mitte 2009 die Einführung eines so genannten *Continuous Improvement Process*: Bei Löhnen und Arbeitszeiten, bei denen bei den *Quality Check Audits* besonders viele Verstöße festgestellt worden waren, sollten die Fabriken die geforderten Standards nicht sofort erfüllen müssen, sondern dafür – im Gegenzug zu engmaschigeren Kontrollen – eine Übergangsfrist in Anspruch nehmen dürfen.<sup>8</sup> Hintergrund war die Vermutung, dass viele Fabriken wegen der als streng wahrgenommenen Anforderungen sich erst gar nicht am ICTI CARE-Prozess beteiligten oder einen Ausweg in Betrügereien suchten.

---

<sup>6</sup> ICTI 2011

<sup>7</sup> Vgl. etwa SACOM (2011), *Shielding Labour Rights Violations in the ICT Certification System*; SACOM (2010), *Disney, Walmart and ICTI Together Make Workers' Rights Violations Normal and Sustainable*; SACOM (2010), *Tolerating Violations in the ICTI CARE Process* (verfügbar unter [www.sacom.hk](http://www.sacom.hk))

<sup>8</sup> Die Übergangsfrist beträgt bei den Löhnen drei (plus eventuell zwei weitere) Monate, bei den Arbeitszeiten wurde die Übergangszeit seit Mitte 2009 schrittweise auf jetzt zwölf Monate verkürzt.

Zusammen mit dem *Continuous Improvement Process* wurden Zertifikate unterschiedlicher Klassen eingeführt: Fabriken mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von höchstens 66 Stunden erhalten ein Zertifikat der Klasse A, solche mit maximal 72 Stunden ein Zertifikat der Klasse B, alle übrigen ein Zertifikat der Klasse C. Spätestens nach zwölf Monaten muss eine Fabrik der Klasse B oder C die Klasse A erreicht haben.

Man mag die Argumentation nachvollziehen können, unproblematisch ist sie nicht: Zum einen können während der Übergangsfrist Fabriken zertifiziert werden, die gegen geltendes (wenn auch nicht durchgesetztes) Recht verstoßen. Zum anderen macht die ICTI CARE Foundation nicht transparent, welche Fabrik über ein Zertifikat welcher Klasse verfügt. Und schließlich gibt es keine Informationen darüber, ob der allgemeine Trend bei den Zertifikaten tatsächlich in Richtung Klasse A geht – wiederum ein Hindernis für eine wenigstens quantitative Wirkungsbeurteilung.

Dass die Zahl der registrierten Fabriken seit 2009 stagniert, die der zertifizierten Fabriken aber weiter steigt, legt nahe, dass der *Continuous Improvement Process* nicht zu einer größeren Bereitschaft zur Beteiligung am ICTI CARE-Prozess beigetragen hat, wohl aber zu einer Absenkung der Anforderungen. Vergleichsdaten zu den Arbeitszeiten deuten in dieselbe Richtung: Während der Anteil der Fabriken im ICTI CARE-Prozess mit einer maximalen Wochenarbeitszeit von 50 bis 60 Stunden zwischen 2008 und 2010 von 26 auf 16 Prozent zurückging, stieg der Anteil der Fabriken mit mehr als 70 Wochenstunden im selben Zeitraum von 18 auf 32 Prozent. Die ICTI CARE Foundation betrachtet das allerdings nicht als faktische Verschlechterung, sondern als Ausdruck der verbesserten Transparenz.<sup>9</sup>

## Fazit

Eine Beurteilung der tatsächlichen Auswirkungen des ICTI CARE-Prozesses auf die konkreten Arbeitsbedingungen der ArbeiterInnen in den chinesischen Spielzeugfabriken ist vor allem wegen des Mangels an Transparenz nahezu unmöglich. Es fehlen beispielsweise Angaben auf Jahresbasis über:

- die Zahl und den Anteil der Audits ohne Beanstandungen; diese wären aber nur aussagekräftig, wenn über die Stichprobenkontrollen ein Indikator für die durchschnittliche Validität der Audits zur Verfügung stünde;
- die Entwicklung des Anteils der Zertifikatsklassen;
- die Zahl der „on probation“ gesetzten Betriebe;
- die Zahl der aus dem Prozess ausgeschlossenen Betriebe;
- die Art und Zahl der häufigsten Verstöße;
- die Art und Zahl der über die Hotline vorgebrachten Beschwerden und die daraufhin ergriffenen Maßnahmen.

Darüber hinaus sollten die Abnehmer chinesischer Spielzeugfabriken, die sich am ICTI CARE-Prozess beteiligen, zur Verankerung geeigneter Managementsysteme, die auch eine Erfassung und Offenlegung von Wirkungsindikatoren vorsehen, verpflichtet werden.

---

<sup>9</sup> ICTI CARE Foundation, 24. Januar 2011.

## Quellen

ICTI CARE Foundation (2011): [www.icti-care.org](http://www.icti-care.org) (letzter Zugriff: 17.09.2011)

Aktion fair spielt (2011): [www.fair-spielt.de](http://www.fair-spielt.de) (letzter Zugriff: 17.09.2011)