

# **Die Spielwarenindustrie**

## **Anmerkungen zu Produktion und Handel unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugherstellung**

Studie

im Auftrag des Bischöflichen Hilfswerkes Misereor

erstellt von Klaus Heidel & Uwe Kleinert  
Werkstatt Ökonomie

Heidelberg, im Mai 1997

## **Inhalt**

Inhalt

1. Die Globalisierung der Spielwarenindustrie als Herausforderung für solidarisches Handeln: Anliegen und Grundfragen der Studie
2. Zunehmende Globalisierung der Spielzeugindustrie: Asien wird Produktionszentrum
  - 2.1. Verlagerung der Produktionsschwerpunkte
  - 2.2. Die Spielzeugproduktion einzelner Länder (ohne China)
  - 2.3. Die Spielzeugproduktion Chinas
  - 2.4. Verschärfung des Wettbewerbs, Konzentration und Ausdifferenzierung
3. Die Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugproduktion
  - 3.1. Die Arbeitsbedingungen in der chinesischen Spielwarenindustrie
  - 3.2. Arbeitsbedingungen in der Spielwarenindustrie weiterer Länder
  - 3.3. Zusammenfassende Hinweise zur Bewertung
4. Die Spielwarenbranche
  - 4.1. Der Weltmarkt für Spielwaren
  - 4.2. Die Branche in Deutschland
5. Ansätze zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Spielzeugindustrie: Perspektiven für solidarisches Handeln
  - 5.1. Kampagnen und Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen
  - 5.2. Anmerkungen zu bisherigen Verhaltenskodizes
  - 5.3. Verhaltenskodizes der Spielzeugindustrie
  - 5.4. Vorüberlegungen zur Bestimmung von Handlungsperspektiven
6. Literatur- und Materialienverzeichnis

# 1. Die Globalisierung der Spielwarenindustrie als Herausforderung für solidarisches Handeln: Anliegen und Grundfragen der Studie

In mancherlei Hinsicht ist die Spielwarenindustrie ein aufschlußreiches Beispiel für Bedingungen, Formen und Folgen von Globalisierungsprozessen, die sich oft einfachen Erklärungsmustern sperren. So verlief zum Beispiel die Verlagerung der Produktionsschwerpunkte der Branche in den letzten zwei Jahrzehnten atemberaubend, dennoch aber wäre es zu einfach, den Aufstieg neuer Herstellerländer nur mit Produktionsverlagerungen zu erklären. Komplex ist weiter der Zusammenhang von Globalisierung und Sozialstandards: Zwar nützte und nützt die Branche mit ihrer Internationalisierung niedrige soziale Standards, deren niedriges Niveau ist jedoch keinesfalls zwangsläufige Folge der Globalisierung: Entscheidende Ursachen für die Ausbeutung der Beschäftigten liegen in den Herstellerländern. Die vorliegende Studie zeigt dies ausführlich am Beispiel der chinesischen Küstenprovinzen als Kernregion der asiatischen Spielzeugindustrie: Es sind vor allem die Bedingungen der Weltmarktintegration dieser Provinzen, die ausbeuterische Verhältnisse verfestigen. Gleichzeitig aber könnte die Globalisierung neue Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugindustrie eröffnen – ein Hinweis darauf, daß das mit Globalisierung Gemeinte durchaus widersprüchliche Folgen haben kann.

Gerade diese Widersprüchlichkeit eröffnet Gestaltungsräume. Solche Möglichkeiten zur Verbesserung der oft katastrophalen Arbeitsbedingungen in der Spielzeugindustrie Asiens will die vorliegende Studie aufspüren und dabei auch nach Voraussetzungen und Grenzen einer Einflußnahme fragen. In diesem Sinne kann diese Studie auch als Beitrag zur Diskussion des Zusammenhanges von Handel und Entwicklung gelesen werden: Unter welchen Bedingungen und in welchem Maße können Handelsbeziehungen im Zeichen der Globalisierung fruchtbar gemacht werden zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen und damit einer Entwicklung dienen, die im Interesse der Menschen liegt?

Zur Beantwortung dieser Fragen ist es unabdingbar, mindestens die folgenden drei (miteinander verknüpften und systematisch nicht streng zu trennenden) Bereiche wenigstens ansatzweise auszuleuchten:

- Erforderlich ist erstens der Versuch, Hinweise zur **Einschätzung des Einflußpotentiales** zusammenzutragen. Hierzu ist eine Analyse der geographischen und sektoralen Produktionsstruktur und ihrer politischen wie ökonomischen Bedingungsfaktoren ebenso erforderlich wie die Untersuchung der vorherrschenden Handelsbeziehungen. Dabei interessieren unter anderem folgende Fragen:

Erlauben die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in den Herstellerländern eine Einflußnahme auf die Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugindustrie mit marktlichen Instrumenten wie Warenzeichen und Verhaltenskodizes?

Stellt die Bedeutung des deutschen Marktes für Spielwaren – gemessen am Weltmarkt – ökonomische Potentiale bereit für eine sich auf marktliche Instrumente stützende Einflußnahme?

Ist es angesichts von Struktur und Größe des deutschen Marktes möglich, von deutschen und in Deutschland aktiven Unternehmen der Branche die Einhaltung bestimmter sozialer Standards mit Aussicht auf Erfolg zu fordern?

- Zu fragen ist zweitens nach der **entwicklungspolitischen Rationalität** von Versuchen, zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugindustrie beizutragen.

Hierzu sind zunächst die wichtigsten Charakteristika dieser Arbeitsbedingungen nachzuzeichnen: Sind wirklich Kinder- und Zwangsarbeit (wie oft angenommen) vorherrschend – oder sind es nicht andere Problembereiche, die im Mittelpunkt solidarischen Interesses stehen müßten? Welche entwicklungspolitischen Ziele sollen verfolgt werden, und was erwarten in diesem Zusammenhang Nichtregierungsorganisationen der Herstellerländer von einem deutschen (europäischen, nordamerikanischen) Engagement?

Weiter ist zu klären, auf welche Weise negative Folgen vermieden werden können: Inwieweit kann zum Beispiel ausgeschlossen werden, daß der Versuch einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen protektionistische Effekte zeitigt oder von Dritten zur Durchsetzung protektionistischer Zielsetzungen mißbraucht wird?

Schließlich und grundsätzlicher ist zu bedenken, unter welchen Umständen eine zeitweilige Konzentration auf diese Branche angesichts der Fülle entwicklungspolitischer Herausforderungen und der sozioökonomischen Struktur und Problemlagen der Herstellerländer ratsam ist. In diesem Zusammenhang interessiert, ob eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Spielzeugindustrie zu einer allgemeinen Verbesserung der sozioökonomischen Situation in den betroffenen Ländern beitragen könnte.

- Drittens geht es um **Fragen zur Operationalisierung**:

Mit welchen – etwa handelspolitischen oder marktlichen – Instrumenten könnten die entwicklungspolitischen Ziel am ehesten erreicht werden? Und: Sind die Grundvoraussetzungen für einen zumindest potentiell erfolgreichen Einsatz bestimmter Instrumente gegeben?

Kann zum Beispiel die Einhaltung der mit Warenzeichen und Verhaltenskodizes verbundenen Standards von unabhängiger Seite kontrolliert werden? Gibt es Möglichkeiten, logistische Ketten in den Kontrollbereich einzubeziehen? Erlauben die Vielzahl der Spielwarenartikel und die große Zahl der Unternehmen eine Überschaubarkeit der Lieferstrukturen als Grundvoraussetzung effektiver Kontrollen? Sind die vorherrschenden Betriebsgrößen und der Grad der räumlichen Konzentration der Produktion in den asiatischen Herstellerländern für eine Kontrolle bestimmter Standards zugänglich?

Solche Fragen bilden gewissermaßen die Hintergrundfolie dieser Studie, auf die das Profil der Spielzeugbranche in Umrissen skizziert wird. Daran schließt sich eine kurze Darstellung bisheriger Ansätze zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugindustrie an, die in eine Diskussion möglicher Ansatzpunkte und Instrumente solidarischen Handelns mündet.

## **2. Zunehmende Globalisierung der Spielzeugindustrie: Asien wird Produktionszentrum**

### **2.1. Verlagerung der Produktionsschwerpunkte**

Auf die mehrfache Verlagerung des geographischen Produktionsschwerpunktes der Spielzeugindustrie wurde und wird häufig verwiesen: Zunächst sei Europa als Schwerpunkt der Spielzeugproduktion abgelöst worden durch die USA mit deren Aufstieg zum weltgrößten Hersteller von Spielwaren. Seit Ende siebziger Jahren habe sich dann eine stufenweise Produktionsverlagerung nach Asien durchgesetzt: Japan sowie – ein wenig später – Südkorea,

Taiwan und vor allem Hongkong seien zu führenden Spielwarenproduzenten avanciert. Mit dem Anstieg der Lohnkosten und der Zunahme von Arbeitskämpfen in den Newly Industrializing Countries (NICs) hätten dann Unternehmen dieser Länder ihrerseits seit Mitte der achtziger Jahre die Produktion nach Thailand, Malaysia, Indonesien und China verlagert, wobei Unternehmen aus Hongkong ihre Dominanz ausbauen konnten. Vor diesem Hintergrund sei China in den neunziger Jahren zum weltgrößten Spielwarenhersteller aufgestiegen. Die dort in den Küstenregionen und dabei vor allem in den Sonderwirtschaftszonen Shenzhen und Zhuhai (in der Provinz Guangdong in unmittelbarer Nachbarschaft von Hongkong und Macau) konzentrierte Produktion werde – so jüngste Beobachtungen – mittlerweile aufgrund der einsetzenden Lohnkostensteigerungen in den wirtschaftlich rasch expandierenden Industriezentren des sich weltmarktöffnenden Chinas weiter in das Landesinnere verlegt.<sup>1</sup>

Gefördert worden sei die Verlagerung des Produktionsschwerpunktes nach Südostasien und vor allem nach China durch eine währungspolitische Entscheidung vor dem Hintergrund anhaltender japanischer Exportüberschüsse: 1985 habe der Westen mit dem sogenannten Plaza-Abkommen der führenden westlichen Industrienationen (G7) auf eine Aufwertung des japanischen Yen gedrängt, der wenig später die des südkoreanischen Won und des taiwanesischen Dollar folgte. Damit habe sich aufwertungsbedingt die Konkurrenzfähigkeit dieser Länder auf dem Weltmarkt verschlechtert; ein Hinweis übrigens darauf, daß die Veränderungen der Wechselkurse oft weit folgenreicher als unterschiedliche Lohnniveaus Wettbewerbschancen beeinflussen. Folge dieser Entwicklungen sei die Abwanderung arbeitsintensiver Produktionsbereiche mit geringer Wertschöpfung (wie Bekleidungs- und Spielzeugindustrie) gewesen. Da sich gleichzeitig die Volksrepublik China anschickte, eine mit ausländischem Kapital gestützte Exportoffensive zu starten, habe es nahe gelegen, daß China den überwiegenden Teil des neue Anlegeorte suchenden Kapitals an sich binden konnte.<sup>2</sup>

(Für die Anfang 1995 mehrfach geäußerte Vermutung, daß angesichts der 1994 eingeführten Quotierung der Einfuhr chinesischer Spielwaren durch die Europäische Union<sup>3</sup> Hersteller aus Hongkong eine neuerliche teilweise Verlagerung der Produktion nach Taiwan, Thailand, Malaysia prüfen würden<sup>4</sup>, gibt es nach unserer Kenntnis keine Anzeichen.)

Mit diesen Beobachtungen sind die Grundlinien der Entwicklung zutreffend beschrieben; dennoch bleibt manche Unschärfe. Erstens müßte genauer bestimmt werden, welche Bereiche der Spielwarenproduktion verlagert und welche überhaupt erst in Asien entstanden sind. Zum Beispiel werden hochwertige Spielwaren, Gesellschaftsspiele und großvolumige Spielwaren aus Kunststoff nach wie vor in Deutschland und im benachbarten Ausland gefertigt. Die französischen Unternehmen Geobra und BIG haben in jüngster Zeit in hochmoderne und vollautomatisierte Anlagen zur Herstellung von Spielwaren aus Kunststoff investiert; eine Verlagerung der ohnehin nicht sehr lohnkostenintensiven Fertigung nach Asien kommt von daher noch weniger als bisher in Betracht. Ein US-amerikanischer Hersteller von großvolumigem Plastikspielzeug hat seine Produktion zur Bedienung des europäischen Marktes zunehmend in Länder der Europäischen Union verlagert, um Importzölle und Frachtkosten zu sparen.<sup>5</sup>

Elektronisches Spielzeug ist überhaupt erst im letzten Jahrzehnt zu seiner Bedeutung aufgestiegen – und gegenwärtig schickt sich das Unternehmen VTech aus Hongkong mit bisher zwei großen Produktionsstätten in China an, zu einem der dominierenden Unternehmen in diesem Bereich zu werden, das als Marktführer Innovationen in einer Branche anbieten will, die sich nicht immer als besonders innovationsfreudig auszeichnet: Die Produktion modernsten elektronischen Spielzeugs ist nicht nach Asien verlagert worden, sie ist erst in Japan und Hongkong entstanden und wird neuerdings vor allem in chinesischen Produktionsstätten vorangetrieben.

Auch im untersten Preis- und Qualitätssegment der Spielwaren, beispielsweise den sogenannten „Give-aways“, gibt es Produktionsbereiche, die kaum in Europa zu Hause waren.

Umgekehrt kann sicherlich bei Puppen und Plüschtieren von Produktionsverlagerungen gesprochen werden<sup>6</sup> – auch wenn offen bleiben muß, welcher Anteil der im letzten Jahrzehnt deutlich gewachsenen Einfuhren an die Stelle deutscher Fertigung trat und welcher Anteil durch neu entstandene Nachfrage bedingt ist.

Zu konstatieren ist also nicht nur eine geographische Verlagerung der Produktionsschwerpunkte, sondern auch eine – teilweise damit einhergehende – sektorale Neuakzentuierung – ein Hinweis darauf, daß die Veränderungen in der Spielzeugindustrie mit dem Begriff (einer in der Regel geographisch verstandenen) Produktsverlagerung nur unzulänglich beschrieben werden können.

Doch mindestens noch in zweiter Hinsicht müßte die obige Skizze ergänzt werden: Es ging nicht nur um Verlagerungen, sondern auch um eine Neustrukturierung und Ausdifferenzierung der Branche, die zunehmend die früher eher zum mittelständischen oder kleingewerblichen Bereich zählende Fertigung in großen und weltmarktorientierten Produktionsstätten zusammenfaßt – bei gleichzeitigem Fortbestehen kleiner und kleinster Betriebe.

## **2.2. Die Spielzeugproduktion einzelner Länder (ohne China)**

Die Volksrepublik China ist gegenwärtig bei weitem der größte asiatische Spielwarenproduzent. Mit großem Abstand folgen Japan, Thailand, Südkorea, Taiwan, Malaysia, Singapur, Pakistan, Indonesien und die Philippinen. Hongkong produziert weniger als 5 Prozent seiner Spielwarenexporte selbst und ist daher als Hersteller ohne große Bedeutung.<sup>7</sup> Im folgenden werden für die wichtigsten Herstellerländer einige Daten zusammengetragen; China wird gesondert in Abschnitt 2.3 behandelt.

### **Hongkong**

In den achtziger Jahren stieg Hongkong zum größten Spielzeugexporteur der Welt auf, mußte diese Spitzenstellung 1988 bis 1990 aber an Taiwan<sup>8</sup> abtreten und wurde 1990 sogar von Südkorea auf Rang drei verwiesen.<sup>9</sup> Seit 1991 ist Hongkong wieder Spitzenreiter, wobei sich der Exportwert der Spielwarenausfuhren mit ca. 11 Mrd. US\$ auf etwa das Doppelte des chinesischen Wertes beläuft. Das durchschnittliche jährliche Wachstum betrug zwischen 1990 und 1994 etwas über 19 Prozent, zwischen 1993 und 1996 voraussichtlich nur noch etwa 8,5 Prozent.<sup>10</sup>

Der Spielwarenanteil an allen Exporten betrug 1993 knapp 6,5 Prozent. Spielzeug ist – nach Bekleidung, Rundfunk- und Fernsehgeräten, anderen Elektrogeräten sowie Garnen, Geweben und anderen Spinnstoffzeugnissen – die fünftwichtigste Warengruppe in der Exportpalette Hongkongs.<sup>11</sup>

Prägendes Merkmal der Spielwarenexporte Hongkongs sind die mit 96,8 Prozent extrem hohen Reexporte. Damit sind Waren gemeint, die nicht aus einheimischer Produktion stammen, sondern nach Hongkong nur eingeführt werden, um von dort in ein Drittland exportiert zu werden. Etwa 97,2 Prozent der Reexporte oder 95,2 Prozent der Exporte stammen aus China. Die sowieso schon auf sehr niedrigem Niveau angelangte inländische Produktion in Hongkong und damit die Eigenexporte gingen seit Ende der achtziger Jahre auch absolut weiter zurück.<sup>12</sup>

Hintergrund der hohen Reexporte sind also Produktionsverlagerungen in südostasiatische Länder und vor allem nach China, die bereits in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre ein-

setzten. So verlagerte 1987/88 das Unternehmen Playmates – das zu den wenigen Herstellern Hongkongs gehörte, die schon damals mehr eigene Markenartikel verkauften als für fremde Marken zu produzieren – nach einem weitgehenden finanziellen Zusammenbruch seine gesamte Produktion nach Südchina.<sup>13</sup>

Diese Entwicklung spiegelt sich in der Abnahme der Beschäftigtenzahlen: Noch 1989 arbeiteten bei den rund 2.000 Spielwarenproduzenten Hongkongs etwa 50.000 Beschäftigte; damals hatten über 75 Prozent der Betriebe weniger als 20 Beschäftigte und nur 1,5 Prozent mehr als 200.<sup>14</sup> Bereits im folgenden Jahr war die Beschäftigtenzahl auf 25.000 abgesunken, gleichzeitig arbeiteten in den Tochter- und Beteiligungsgesellschaften der Spielzeugbranche von Hongkong im südlichen China 120.000 Beschäftigte.<sup>15</sup> In Hongkong war die Branche unverändert von kleinen und kleinsten Herstellern geprägt: Im statistischen Durchschnitt kamen 13,5 Beschäftigte auf ein Unternehmen, 80,6 Prozent der Spielwarenhersteller hatten weniger als 20 Beschäftigte (1989: 93,6 Prozent), nur 200 Unternehmen (11,8 Prozent) mehr als 200 und nur zwei Hersteller (0,1 Prozent) über 1.000 Beschäftigte.<sup>16</sup>

Im Juni 1993 gab es dann nur noch 1.146 Hersteller mit 13.767 Beschäftigten, die in Hongkong Spielwaren im Wert von 1,4 Mrd. DM produzierten; davon stellten etwa drei Viertel der Unternehmen Spielzeuge aus Kunststoff her.<sup>17</sup> Im September 1996 schließlich war die Zahl der Hersteller mit Inlandsfertigung auf 428 Unternehmen mit 3.627 Beschäftigten abgesunken. Damit verblieben in Hongkong fast nur noch die Firmensitze der Hersteller mit Marketingfunktionen, Produktionsmanagement und der Organisation der Qualitätskontrolle.<sup>18</sup>

Heute sind rund 70 Prozent der Spielwarenverkäufe Hongkongs Lizenz- oder Auftragsfertigung für Markenhersteller, auf den Verkauf eigener Marken (darunter Marken der Hersteller Playmates, VTech, Universal Matchbox) und namenloser („weißer“) Waren entfallen die übrigen 30 Prozent.<sup>19</sup> Damit werden für fast drei Viertel der Spielwarenverkäufe Hongkongs Qualität, Design und andere Produkteigenschaften von ausländischen Konzernen aus Japan, den USA und Europa bestimmt. Diese dürften damit vermutlich auch über genügend Marktmacht zur Durchsetzung sozialer Standards bei der Produktion verfügen, ähnlich wie das im Blick auf Produktstandards der Fall zu sein scheint:

Aufgrund der Qualitätsanforderungen ihrer Kunden haben viele Hersteller aus Hongkong um eine Zertifizierung nach ISO 9.000ff nachgesucht und auch erhalten. Wohl auch deshalb kündigte die Volksrepublik China im Juni 1992 die Einführung eines „Quality Approval Licence System“ an; seit Juli 1994 dürfen nur noch Spielwaren mit entsprechender Lizenz aus China ausgeführt werden.<sup>20</sup> Qualitätskontrollen chinesischer Fabriken führen auch ausländische Unternehmen durch: Zum Beispiel unternehmen Mitarbeiter des Hongkong-Büros des TÜV Rheinland regelmäßig eintägige Inspektionsreisen in die nahegelegenen Produktionszentren in der Provinz Guandong.<sup>21</sup>

## **Thailand**

In den achtziger Jahren wuchs die thailändische Spielzeugindustrie aufgrund staatlicher Subventionen rasch, die Spielzeugexporte stiegen zwischen 1981 und 1993 auf das 180fache. Im Jahr 1995 produzierten 115 Spielzeughersteller ausschließlich im Raum Bangkok für den Export; zu 80 Prozent handelte es sich dabei um ausländische Tochtergesellschaften und Joint Ventures von Unternehmen vor allem aus Hongkong, aber auch aus Japan, Südkorea und Taiwan, wobei Joint Ventures auch von Unternehmen mehrerer Länder<sup>22</sup> gebildet werden. Ein Teil dieser Unternehmen – so der Dynamic-Konzern – haben enge Verflechtungen mit Zulieferunternehmen aus Thailand und Hongkong. Unter diesen räumlich stark konzentrierten Firmen sind viele Großbetriebe mit mehreren Tausend Beschäftigten.

Die umsatzstärkste Gruppe stellten 35 Hersteller von Spielzeug aus Kunststoff und Metall, die 1995 insgesamt 70 Prozent der thailändischen Spielwarenexporte auf sich vereinigten. Sie produzierten – teilweise unter ausländischer Lizenz – Spielzeug unterschiedlichster Preissegmente. Weitere 25 Hersteller mit einem Exportanteil von etwa 25 Prozent fertigten Puppen und nicht-menschliche Figuren, und 10 Unternehmen produzierten Holzspielzeug.<sup>23</sup>

Der Lohnkostenanteil lag bei diesen Unternehmen – je nach Art der Produkte – zwischen 20 und 30 Prozent. Einige der Unternehmen sind angesichts der dominierenden Konkurrenz aus China im unteren Preissegment in den letzten Jahren bestrebt, „Spielwaren höherer Qualität und mit modernem Design“ zu fertigen.<sup>24</sup>

Neben diesen exportorientierten Unternehmen gibt es in Thailand nach offiziellen Angaben weitere rund 200 meist kleinere Firmen, die für den heimischen Markt produzieren.<sup>25</sup>

Insgesamt ist die exportorientierte thailändische Spielwarenproduktion also geographisch überschaubar, mehrheitlich in größeren bis großen Unternehmen konzentriert und von daher für die Kontrolle sozialer Standards in der Produktion zugänglich.

### **Südkorea**

Die südkoreanische Spielzeugindustrie ist nach Jahren des Wachstums in den achtziger Jahren – 1990 war Südkorea weltweit drittgrößter Spielzeugexporteur<sup>26</sup> – für die Volkswirtschaft des Landes heute unbedeutend; ihre Produktion betrug 1994 nur noch 26,7 Prozent des Wertes von 1987. Im Dezember 1994 gab es 147 Spielzeughersteller mit rund 6.300 Beschäftigten, was einem statistischen Durchschnitt von etwa 42 Beschäftigten pro Unternehmen entspricht. Vorherrschend sind heute Klein- und Kleinstbetriebe im Familienbesitz mit ausschließlicher Auftragsfertigung.<sup>27</sup>

### **Taiwan**

In den achtziger Jahren war Taiwan nach Hongkong zweitgrößter Spielwarenexporteur der Welt und verdrängte Hongkong 1988 und 1989 sogar von der Spitzenposition.<sup>28</sup> Dieser Erfolg verdeckte aber nur kurzfristig den Schrumpfungsprozeß, der die taiwanesischen Spielzeugproduktion seit 1987 prägt. Seine Ursachen sind Verlagerungen ins Ausland – 1994 sollen 70 taiwanesischen Unternehmen in der Volksrepublik China produziert haben – und Exportschwächen vor allem beim Geschäft mit Videospiele. Die Inlandsfertigung erreichte 1995 mit rund 400.000,- US\$ wertmäßig nur noch 36,5 Prozent des Niveaus Mitte der achtziger Jahre, wobei allerdings von der offiziellen Statistik nur Betriebe ab einer bestimmten Beschäftigtenzahl (zumeist wenigstens 40) erfaßt werden; das waren 1995 rund 1.700 Spielwarenhersteller.

In zweifacher Weise versucht die taiwanesischen Branche aus ihrer Krise zu entkommen: Einerseits sollen sich die insgesamt eher kleineren und mittelständischen Unternehmen zusammenschließen, wie der Vorsitzende der Taiwan Toy Manufacturers' Association forderte. Andererseits setzte sich der taiwanesischen Herstellerverband für die Einrichtung einer Spielwaren-Industriezone bei Ningbo in der chinesischen Provinz Zhejiang (nördlich von Taiwan) ein, die Ende 1994 eingeleitet wurde. Der Standort Taiwan sollte dann vor allem Funktionen im Bereich von Forschung und Entwicklung wahrnehmen.<sup>29</sup>

Über 36 Prozent der Spielzeugausfuhren Taiwans gingen 1995 in die USA, 16,7 Prozent nach Japan, 7,9 Prozent nach Hongkong und damit indirekt in die Volksrepublik China und 5 Prozent nach Deutschland.<sup>30</sup>

## **Indonesien**

Indonesien ist als Spielzeughersteller relativ unbedeutend, auf der Exportrangliste steht das Land an 18. Stelle. Immerhin sind die indonesischen Spielzeugausfuhren von 1988 bis 1992 um über 200 Prozent angestiegen. 1994 gab es 34 Hersteller mit Exportlizenz; Direktinvestitionen kamen vor allem aus Südkorea und Taiwan. Indonesien stellt vor allem Stofftiere und Komponenten her, aber auch Holzspielzeug.<sup>31</sup>

## **2.3. Die Spielzeugproduktion Chinas**

### **Zunehmende Weltmarktintegration als Rahmenbedingung einer expandierenden Branche**

Die rasche Ausweitung der chinesischen Spielzeugproduktion ist in ihrer Art – und das gilt auch im Blick auf die sozialen Problemlagen – typisch für die rasante Weltmarktintegration der chinesischen Küstenprovinzen seit Mitte der achtziger Jahre. Sie ist im Vergleich zu anderen Branchen in keinerlei Hinsicht ein Sonderfall:

Bereits seit 1979 versuchte China, ausländisches Kapital anzuwerben und richtete hierfür 1980 die vier Sonderwirtschaftszonen Shenzhen (bei Hongkong), Zhuhai (bei Macao), Shantou und Xiamen ein, 1988 kam die Sonderwirtschaftszone Hainan hinzu. In diesen Sonderwirtschaftszonen wurden unter anderem ausländischen Unternehmen Steuererleichterungen gewährt.<sup>32</sup> Zahlreiche neue Gesetze flankierten die angestrebte Weltmarktöffnung. So eröffnete 1986 der chinesische Gesetzgeber ausländischen Beteiligungsgesellschaften neue Möglichkeiten und räumte ihnen unter anderem das Recht ein, Beschäftigte einzustellen, zu entlassen und Löhne festzulegen.<sup>33</sup> Ausländische Unternehmen nahmen die Gelegenheit rasch wahr: Bereits Ende 1994 waren 206.000 Foreign-Invested Enterprises (FIEs) mit 2,88 Millionen Beschäftigten<sup>34</sup> und 1995 etwa 230.000 FIEs amtlich registriert, wobei weit überwiegend Auslandschinesen aus Hongkong investier(t)en. Knapp 80 Prozent aller Direktinvestitionen in China stammen von Unternehmen aus Hongkong.<sup>35</sup>

Zentrum der Weltmarktintegration wurde die Provinz Guangdong, die Macao und Hongkong umschließt. Dort lebten 1994 nach Angaben der amtlichen Statistik mit 67 Millionen Einwohnern 5,6 Prozent der chinesischen Gesamtbevölkerung, die 9,3 Prozent des Bruttosozialproduktes und 43,8 Prozent aller chinesischen Exporte erzeugten. Auf Guangdong entfielen damals 30,8 Prozent der Direktinvestitionen in China.<sup>36</sup> Im Vorjahr stammte ungefähr die Hälfte aller Exporte der FIEs aus Guangdong, und rund 38 Prozent der Exporte dieser Provinz entfielen auf FIEs.<sup>37</sup>

Dabei dominieren Investitionen aus Macao und Hongkong, die insbesondere die wirtschaftliche Kernregion der Provinz Guangdong – das Pearl River Delta mit acht Städten und den beiden Sonderwirtschaftszonen Shenzhen und Zhuhai – prägen. Aus beiden Kolonien kamen von 1985 bis 1992 etwas über 70 Prozent aller Direktinvestitionen in dieser Region, weitere 15 Prozent der ausländischen Investitionen stammten aus Japan, etwa 3 Prozent aus den USA und knapp 2 Prozent aus Taiwan.<sup>38</sup>

Diese Wachstumsregion ist seit Jahren Zuwanderungsgebiet für die ländliche Bevölkerung, die angesichts einer ländlichen Überbevölkerung von 150 Millionen und der damit einhergehenden Arbeitslosigkeit und Einkommensarmut einer dramatisch zunehmenden Verschlechterung ihrer sozialen Lage ausgesetzt ist. Trotz der von den lokalen Behörden verhängten Zugangsbeschränkungen kommen jeweils im Frühling zahllose Züge mit Arbeitsmigranten im Pearl River Delta an; sie stellen mittlerweile die Mehrheit der Bevölkerung. So hatten 1993 von der 22,8 Millionen zählenden Gesamtbevölkerung im Pearl River Delta nur 4,8 Millionen



volle Bürgerrechte („residency permits in urban areas“), denen nach Angaben der unvollständigen amtlichen Statistik allein 6,5 Millionen Wanderarbeiter mit begrenzten Aufenthaltsrechten gegenüberstanden.<sup>39</sup>

### **Rapides Wachstum der Spielzeugproduktion**

Mit dem 7. Fünfjahresplan der Volksrepublik China (1986-90) begann auch in der Spielzeugindustrie ein rapider Anstieg der Direktinvestitionen, wobei die offensive Politik der Weltmarktintegration die ursprünglich mit der Förderung der Branche verbundenen Zielsetzungen in den Hintergrund rücken ließ. Noch 1987 hatte die chinesische Regierung auf eine Verbesserung von Produktions- und Produktqualität der heimischen Branche gesetzt und für die Dauer von zwei Jahren den Warensteuersatz für 56 Erzeugnisse und -gruppen von 5 auf 2 Prozent ermäßigt. Diese Steuererleichterungen waren auf Lernspiele, Bausätze und ähnliche Produkte mit didaktischem Wert beschränkt. Gleichzeitig sollten diese Maßnahmen den Abstand der chinesischen Branche zu den Qualitätsstandards in den Industrieländern, aber auch in den spielzeugproduzierenden NICs verringern und Exportchancen verbessern.<sup>40</sup>

Doch die einseitige Orientierung an einem kurzfristigen Ausbau der Weltmarktintegration ließ Qualitätsziele im Vergleich zu quantitativen Zielsetzungen zunächst nachrangig werden. Denn die Qualität der chinesischen Spielwaren blieb bis zu der 1994 eingeführten Koppelung der Ausfuhrgenehmigung an den Erwerb der „Quality Approval Licence“ dürftig: Noch 1994 stammten 18 der 25 in den USA als potentiell gefährlich („riskprone“) eingestuft Spielwaren aus China.<sup>41</sup> Der mengenmäßige Ausbau der chinesischen Spielwarenproduktion schritt aber rasant voran:

Stellten 1990 rund 1.700 Betriebe mit 30.000 Beschäftigten Spielwaren her<sup>42</sup>, waren es nach Angaben der amtlichen (unvollständigen) Statistik 1992 bereits 3.000 Betriebe mit 300.000 Beschäftigten;<sup>43</sup> für das Folgejahr gibt die offizielle Statistik die Beschäftigtenzahl in der Branche sogar mit 1,3 Millionen an.<sup>44</sup> Im Jahr 1994 war die Zahl der Betriebe laut amtlicher Statistik auf 4.100<sup>45</sup> angestiegen, und für 1995 wurde sie auf rund 5.000<sup>46</sup> geschätzt.<sup>47</sup>

Dieser rapide Ausbau der Produktion ermöglichte ein rasches Wachstum der chinesischen Spielwarenexporte (SITC 894), die zwischen 1990 und 1994 von unter 2 Mrd. auf 5,1 Mrd. US\$ anstiegen. Das entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von 27 Prozent. Der Spielwarenanteil an allen chinesischen Ausfuhren beläuft sich auf etwa 4 Prozent.<sup>48</sup>

### **Heimarbeit und Zulieferer aus ländlichen Gebieten – oder moderne Großbetriebe?**

Das bisher gezeichnete Bild ist unvollständig, denn die offizielle Statistik erfaßt nicht kleine Zulieferbetriebe in ländlichen Gebieten, die nicht in den Zuständigkeitsbereich des die Daten erhebenden Ministry of Light Industry fallen: „These rural enterprises play a significant role in the whole subcontracting network of the industry“.<sup>49</sup> Welche Bedeutung den kleinen Zulieferbetrieben in ländlichen Regionen für die chinesische Exportproduktion insgesamt zukommt, läßt sich auf der Grundlage der vorliegenden Daten nicht einschätzen, gelegentlich ist jedenfalls von der Existenz langer logistischer Ketten die Rede.<sup>50</sup> Eine Klärung dieses Sachverhalts ist zentral für die Frage, ob und mit welchem Aufwand soziale Produktionsstandards überprüft werden können. Ähnliches gilt im Blick auf die Aussage, ein Teil der Spielzeugindustrie Chinas basiere auf Heimarbeit. Sollte dies heute noch zutreffen, würde das den Versuch erschweren, die Einhaltung sozialer Standards branchenweit durchzusetzen.

Zuverlässige Angaben fehlen auch zu den Betriebsgrößen. Einerseits werden kleine und mittlere Betriebe als typisch angesehen: „Typically, toy factories consist of small or medium sized

factories or workshops.“<sup>51</sup> Dem entsprechen die oben zitierten Angaben über die Anzahl der Betriebe und Beschäftigten für 1990, denn danach lag der statistische Durchschnitt bei 17,6 Beschäftigten pro Betrieb. Auch die für Hongkong für Anfang der neunziger Jahre sowie für Taiwan und Südkorea zusammengetragenen Daten deuten auf das Vorherrschen von Klein- und Kleinstbetrieben. Andererseits ergeben die Daten der amtlichen chinesischen Statistik für 1994 eine durchschnittliche Betriebsgröße von mindestens 317 Beschäftigten pro Betrieb. Die wohl modernste Fabrik (VTech in Hou Jie) beschäftigt gar 17.000 Menschen und peilt in der im Aufbau befindlichen zweiten Produktionsstätte nach Abschluß aller Ausbauphasen 40.000 Beschäftigte an.<sup>52</sup>

Selbst wenn man die Hinweise vorsichtig interpretiert, sprechen sie für eine strukturelle Ausdifferenzierung der Branche: Erstens dürften kleinere und kleinste Zulieferbetriebe sowie Heimarbeit fortbestehen. Zweitens sind mittelständische Unternehmen mit wenigen hundert Beschäftigten als Original Equipment Manufacturers in die logistischen Ketten eingebunden. Drittens dürften Teilbereiche der exportorientierten Produktion zunehmend in größeren und großen Produktionsstätten gefertigt werden, die teilweise durch logistische Ketten mit nachgelagerten Zulieferbetrieben verknüpft sind. Detailliertere Aussagen zur Betriebsgrößenstruktur sind nicht möglich.

### **Räumliche Konzentration der Spielzeugproduktion**

Im Gegensatz zu diesen offenen Fragen steht immerhin fest, daß die auf fünf Küstenprovinzen konzentrierte Spielzeugproduktion lediglich zwei deutliche Schwerpunkte hat: Der eine liegt in der Taiwan benachbarten Provinz Fujian (nordöstlich an Guandong angrenzend), in der rund ein Sechstel der chinesischen Spielwaren gefertigt wird.<sup>53</sup> Den anderen Schwerpunkt bildet die Provinz Guandong: Dort waren 1994 mit rund 3.300 Spielzeugproduzenten ca. 80 Prozent aller in China produzierenden Hersteller der Branche angesiedelt.<sup>54</sup> 1996 kamen etwas über 73 Prozent der chinesischen Spielwarenexporte aus Guandong.<sup>55</sup> Allein in Shenzhen gab es Mitte der neunziger Jahre zwischen 700 und 800 Spielzeugfabriken.<sup>56</sup> Auch wenn diese Angaben nur als ungefähre Orientierungsgrößen dienen dürfen, zeigen sie dennoch eine beträchtliche Konzentration der Spielzeugproduktion, die in Guandong nach der Textil- und der Elektronikindustrie drittgrößte Branche ist.<sup>57</sup> Diese räumliche Konzentration würde sicherlich die Überprüfung der Einhaltung sozialer Standards erleichtern, zumal davon auszugehen ist, daß die Produktion in Guandong im Pearl River Delta konzentriert ist, das Macao und Hongkong umgibt.

Von den (1994) 3.300 Spielzeugherstellern in Guandong waren 1.800 FIEs (rund 58 Prozent),<sup>58</sup> und 1995 sollen rund 2.000 Spielzeugfabriken in Guandong Investitionen von Unternehmen aus Hongkong gewesen sein.<sup>59</sup> Mehr als zwei Drittel der zu Unternehmen aus Hongkong gehörenden Spielzeughersteller im Pearl River Delta stellen Spielzeug aus Kunststoff her.<sup>60</sup>

Die räumlich konzentrierte und weitgehend von auslandschinesischen Unternehmen aus Hongkong und Taiwan kontrollierte Spielwarenproduktion Chinas ist erheblich abhängig von den großen transnationalen Unternehmen (TNCs) der Branche. Allerdings darf deren Einfluß nicht überschätzt werden. So meinte ein Manager des Hasbro-Konzerns, zwischen einem Drittel und der Hälfte der chinesischen Spielwaren würden nicht unter den kritischen Blicken der TNCs hergestellt.<sup>61</sup>

## **2.4. Verschärfung des Wettbewerbs, Konzentration und Ausdifferenzierung**

Die zunehmende Globalisierung der Spielwarenbranche hat den Konkurrenzdruck national wie international verschärft, wird durch diesen vorangetrieben und verändert das Gesicht der Branche deutlich.

Die Krise der Spielwarenproduktion in Japan und in den NICs führte wie dargestellt zum Aufstieg neuer Herstellerländer wie Thailand und vor allem China.<sup>62</sup> Umgekehrt hatte dieser Aufstieg eine Verschärfung des Verdrängungswettbewerbs zur Folge. So mußten beispielsweise seit 1991 in Argentinien 170 der ehemals 200 Spielwarenhersteller wegen der Konkurrenz aus China schließen.<sup>63</sup>

Es entstanden lokale und internationale Fertigungsverbände, deren Strukturen von den kurzen Zyklen<sup>64</sup> des Spielzeugmarktes mitgeprägt werden. Viele der auf den großen Käufermärkten vertretenen Spielwarenkonzerne ordern aufgrund rasch wechselnder Marktvorlieben und angesichts des erheblichen Konkurrenzdrucks ihre Ware kurzfristig. Das zwingt die Produzenten zur Beweglichkeit, die sie teilweise durch vermehrten Fremdbezug zu erreichen versuchen: „The practice of subcontracting also enables manufacturers to complete orders without having to employ large core workforces, and to easily shift production from one local subcontractor to another, and even to subcontractors in other countries“.<sup>65</sup> Bereits angesprochen wurde das Beispiel des Mattel-Konzerns, der in Chile importierte Spielzeugteile für den lateinamerikanischen Markt montiert. Auch die 1996 erweiterte indonesische Konzerntochter von Mattel ist Teil eines internationalen Fertigungsverbundes; dort liegt der lokale Fertigungsanteil lediglich zwischen 30 und 40 Prozent.<sup>66</sup> Solche logistischen Ketten erschweren natürlich den Versuch, die Einhaltung sozialer Produktionsstandards zu kontrollieren: „The practice of subcontracting makes it difficult to identify where a toy is being manufactured, and under what conditions it is being produced“.<sup>67</sup>

Die Verschärfung der Weltmarktkonkurrenz führt zu einer Vermachtung des Spielwarenmarktes. Hierfür sind die Unternehmensübernahmen und Fusionen der letzten Jahre ein Beispiel.<sup>68</sup> Die zunehmende Konzentration der europäischen, nordamerikanischen und japanischen Spielzeugkonzerne erhöht deren Marktmacht und setzt sie in den Stand, ihren Kostendruck an die Hersteller und Zulieferer weiterzugeben, die sich ihrerseits zu Umstrukturierungen gezwungen sehen: „We have to be more efficient, improve our management and make a better product at less cost“, meinte 1996 der Chairman des Hong Kong Toys Council.<sup>69</sup>

Zu solchen Umstrukturierungen gehört gelegentlich auch eine Konzentration der Produktion. So kündigte der Konzern Harbour Ring International mit damals acht Produktionsstätten in China und je einer in Macao und in Jarkarta im Mai 1996 an, drei chinesische Betriebe und den in Macao zu schließen, nachdem das Unternehmen zuvor zwei neue große Produktionsstätten in Zhongshan und Dongguan eröffnet hatte. Nach Angaben eines Unternehmenssprechers würde die Produktionsstätte in Macao aufgrund hoher Steuern und Löhne geschlossen, und die Zusammenfassung der Produktionsstätten in China sei als unternehmensorganisatorische Rationalisierungsmaßnahme Antwort auf die auch in der Volksrepublik steigenden Kosten. Gleichzeitig versuche der Konzern, die vertikale Konzentration auszubauen, um so die Zulieferungen besser kontrollieren zu können.<sup>70</sup> Harbour Ring ist damit ein Beispiel dafür, daß nicht alle Unternehmen auf ein verstärktes Subcontracting setzen, sondern mit einer Erhöhung der Fertigungstiefe genau die entgegengesetzte Strategie verfolgen.

Gleichzeitig versuchen die größeren Unternehmen aus Hongkong zunehmend, mit eigenen Marken auf dem Weltmarkt präsent zu sein, da vor allem die Auftrags- und Lizenzfertigung (Original Equipment Manufacturing, OEM) immer weniger gewinnträchtig und mit hoher

Abhängigkeit von den transnationalen Kunden verbunden ist. Die schlechte Ertragslage schlug sich 1995 und 1996 in einem Kursverfall nieder, den alle sechs an der Börse von Hongkong gehandelten Spielzeugkonzerne Hongkongs hinnehmen mußten.<sup>71</sup>

Insgesamt haben wir es damit in Asien mit einer sich deutlich ausdifferenzierenden Branche zu tun:

Neben kleinen und kleinsten Herstellern, die für den heimischen Markt produzieren, stehen kleine und mittelständische Zulieferunternehmen und Original Equipment Manufacturers als Glieder von teilweise internationalisierten logistischen Ketten. Einige große westliche Konzerne unterhalten Tochtergesellschaften und eigene Produktionsstätten in China, Thailand und einigen wenigen weiteren Ländern. Zugleich prägen sie aufgrund ihrer dominierenden Marktmacht die Struktur der Branche weitgehend. Die großen asiatischen Konzerne in der Hand von Auslandschinesen versuchen, nicht länger an Auftrags- und Lizenzfertigung gebunden zu sein und eigene Marken zu plazieren. Auch sie stehen in der Regel an der Spitze von Fertigungsverbänden mit unterschiedlichen Fertigungstiefen ihrer eigenen (in der Regel wohl großen) Produktionsstätten.

### **3. Die Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugproduktion**

Die Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugproduktion sind nach allgemeiner Einschätzung typisch für die sozioökonomische Situation und politischen Verhältnisse der jeweiligen Länder, stellen keine Besonderheit der Branche dar und spiegeln zumindest ansatzweise deren Ausdifferenzierung wider.

#### **3.1. Die Arbeitsbedingungen in der chinesischen Spielwarenindustrie**

##### ***Zur Situation in den chinesischen Küstenprovinzen***

Über die Arbeitsbedingungen in den chinesischen Küstenprovinzen liegen zwar keine umfassenden Untersuchungen vor, dennoch verdichten sich zahlreiche Einzelhinweise zu einem wahrscheinlich zutreffenden Bild:

Danach reflektieren die Arbeitsbedingungen in den Provinzen am Pazifischen Ozean die von der politischen Führung des Landes mit Nachdruck forcierte Weltmarktintegration eines kleinen Teiles von China unter den Bedingungen einer vorwiegend an Kapitalinteressen orientierten Liberalisierungspolitik bei gleichzeitiger Unterdrückung staatsunabhängiger Gewerkschaften und sozialpolitischer Nichtregierungsorganisationen. Die weitgehende Unterentwicklung von Arbeitsschutz und effektiver Sozialpolitik wurde mit der Zunahme ausländischer Direktinvestitionen lediglich sichtbarer, nicht aber verursacht.<sup>72</sup> Nicht zuletzt dieses Öffentlichwerden miserabler Arbeitsbedingungen hat mittlerweile die chinesische Führung zu – allerdings sehr behutsamen und noch lange nicht ausreichenden – Korrekturen veranlaßt. Auch transnationale Unternehmen beginnen unter dem öffentlichen Druck auf den größten Absatzmärkten, über eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in ihrem Einflußbereich nachzudenken.

Damit hat die rasche Zunahme von Foreign-Invested Enterprises (FIEs) ein widersprüchliches arbeits- und sozialpolitisches Gesicht: Einerseits führte die rasche Weltmarktintegration der chinesischen Küstenprovinzen aufgrund ihrer Rahmenbedingungen zu einem rapiden Anwachsen industrieller Beschäftigungsverhältnisse, die nicht einmal den arbeitsrechtlichen Re-

gelungen Chinas entsprechen. Andererseits ist durch die Zunahme ausländischer Beteiligungsgesellschaften ein sozialpolitischer Wandel wenigstens in dürren Ansätzen in Gang gekommen, zu dem auch die Verbesserung von Arbeitsbedingungen gehört. Nachhaltig verbessern werden sich diese Arbeitsbedingungen sicherlich erst mit der Etablierung unabhängiger Gewerkschaften.

Daß sich in den Küstenprovinzen zunächst miserable und teilweise katastrophale Arbeitsbedingungen durchgesetzt haben, hat viel mit der heterogenen Entwicklung Chinas zu tun, die ländliche Provinzen kaum an der Weltmarktintegration teilnehmen läßt, sich in Überbevölkerung, Arbeitslosigkeit und Verarmung ländlicher Regionen ausdrückt und zu einer massenhaften Arbeitsmigration in die aufstrebenden Küstenprovinzen führt.<sup>73</sup> Diese ländlichen Migranten – mehrheitlich junge Frauen<sup>74</sup> – haben in den Küstenprovinzen nur begrenzte Aufenthaltsrechte und können sich daher nicht als städtische Bürger registrieren lassen; eine solche Registrierung ist aber Voraussetzung für den Bezug öffentlicher Sozialleistungen. Zugleich gelten für die Zuwanderer bestimmte arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen, zum Beispiel der Kündigungsschutz, nicht: Ständig von Arbeitslosigkeit und Abschiebung bedroht, sind sie bereit, jede sich bietende Arbeit anzunehmen – nicht zuletzt auch deshalb, weil sie – zumindest in Guandong – in den Städten selbst bei ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen in zwei bis drei Monaten soviel verdienen wie in ihrer ländlichen Heimat in einem Jahr.<sup>75</sup> Diese „industrielle Reservearmee“ steht den FIEs als Reservoir billigster Arbeitskräfte zur Verfügung, aus dem sie auch deshalb zu ihrem Vorteil zu schöpfen vermögen, weil manche Behörden aus Furcht vor Verlust ausländischer Investitionen Arbeitsgesetze nicht anwenden.<sup>76</sup>

Die miserablen Arbeitsbedingungen, die damit nahezu ungehindert Einzug halten können, finden sich in allen Branchen wieder. Daß dabei Klagen vor allem aus Guandong und hier vor allem aus dem Pearl River Delta bekannt wurden, ist vermutlich nur darauf zurückzuführen, daß dieser Region wegen ihrer fortgeschrittenen Weltmarktintegration höhere Aufmerksamkeit zuteil wird als anderen Regionen, und nicht darauf, daß hier die Arbeitsbedingungen vergleichsweise besonders katastrophal wären.

### **Die Arbeitsbedingungen in den Foreign-Invested Enterprises<sup>77</sup>**

Weltweites Aufsehen erregten zahlreiche Fabrikbrände bei Foreign-Invested Enterprises: Allein für 1993 zählte die offizielle Statistik rund 38.000 solcher Brände mit 2.467 Todesopfern, ein Anstieg um rund 27 Prozent im Vergleich zum Vorjahr.<sup>78</sup> 1994 gab es nach offiziellen Angaben 38.000 Fabrikbrände, darunter 1.953 schwerwiegende mit 517 Todesopfern und 816 Verletzten. Ein großer Teil dieser Brandkatastrophen fand in Guandong statt. Und vielfach waren die verheerenden Folgen auf die illegale Praxis zurückzuführen, in einem Gebäude Produktionsstätte, Lager und Unterkünfte der Beschäftigten unterzubringen. Gewerbeaufsicht, Feuerwehr und lokale Arbeitsbehörden hatten zwar häufig bei Inspektionen Auflagen erteilt, deren Einhaltung aber – nicht selten aufgrund verbreiteter Korruption – nicht überprüft. Allerdings startete die chinesische Regierung 1994 eine Arbeits- und Brandschutzkampagne, durch welche die gemeinsame Unterbringung von Produktion, Lager und Unterkünften in einem Gebäude weitgehend unterbunden werden konnte.<sup>79</sup>

Weiteren Anlaß zur Kritik bot und bietet die verbreitete Übung der FIEs, auf illegale Weise – etwa durch Einbehaltung von Personalausweisen sowie Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen – Beschäftigte an das Unternehmen zu binden. Eine Unterschreitung der gesetzlichen Mindestlöhne ist ebenso die Regel wie eine extreme Überschreitung der gesetzlichen Obergrenzen für Regelarbeitszeit und Überstunden.<sup>80</sup> Weitere Klagen betreffen fehlende oder völlig unzureichende Arbeitsschutzmaßnahmen und die dadurch verursachten Arbeitsunfälle, die angesichts in der Regel nicht vorhandener betrieblicher oder sonstiger Unfallversicherungen

und fehlender Kompensationszahlungen der FIEs betroffene Beschäftigte in doppelter Hinsicht belasten.

Häufig ist außerdem die Diskriminierung der Frauen, deren Anteil in FIEs deutlich über ihrem Bevölkerungsanteil und der allgemeinen Frauenerwerbsquote liegt. Den meist zwischen 17 und 25 Jahre alten Arbeiterinnen werden häufig gesetzlich festgeschriebene Sozialleistungen wie zum Beispiel Mutterschaftsurlaub vorenthalten. Vielfach werden die Beschäftigungsverhältnisse der Frauen befristet, häufig um sie nach Ablauf – wiederum befristet – zu erneuern. Auf diese Weise wehren die FIEs Rechtsansprüche auf betriebliche Sozialleistungen und Kündigungsschutz schon im Vorfeld ab und schaffen die Möglichkeit für kurzfristige Entlassungen.

Durchsetzen konnten die FIEs solche Arbeitsbedingungen nicht zuletzt, weil unabhängige Gewerkschaften<sup>81</sup> und sozialpolitisch engagierte Nichtregierungsorganisationen fehlen. Selbst die unter staatlicher Kontrolle stehenden Gewerkschaften der All China Federation of Trade Unions (ACFTU), die wenigstens im Fall besonders krasser Verstöße gegen geltende Arbeitsgesetze häufig erfolgreich aktiv werden, sind in den FIEs kaum vertreten: Nach offiziellen Angaben gab es 1995 nur in 20 Prozent der FIEs gewerkschaftliche Vertretungen.<sup>82</sup> Allerdings lag dieser Anteil deutlich über dem in inländischen Privatunternehmen – hier hatten 1994 nur 0,1 Prozent der Unternehmen eine Belegschaftsvertretung.<sup>83</sup>

Unbeschadet des Fehlens unabhängiger Gewerkschaften und des niedrigen gewerkschaftlichen Organisationsgrades haben in den letzten Jahren Arbeitskämpfe deutlich zugenommen. Allein in Shenzhen soll es nach offiziellen Angaben 1994 zu 369 Streiks gekommen sein – und dies, obgleich Verfassung und Arbeitsgesetzgebung Chinas kein Streikrecht kennen. Lediglich in Fällen grober Mißachtung von Arbeitsschutzbestimmungen und weiterer gesetzlicher Regelungen, etwa des Verbots von Kinderarbeit, dürfen die Beschäftigten ihre Arbeit niederlegen und das Fabrikgelände während der Arbeitszeit verlassen.<sup>84</sup> Diese Arbeitsniederlegungen – sie werden in der herrschenden Terminologie nicht als Streiks bezeichnet – und ähnliche Arbeitskämpfe sind in der Regel erfolgreich.<sup>85</sup> Im Gegensatz hierzu werden nicht von ACFTU-Gewerkschaften organisierte Arbeitskämpfe und vor allem Streiks behördlich unterdrückt und von den FIEs mit Entlassungen beantwortet.

In dieser Situation werden sich die Arbeitsbedingungen in den FIEs nur dann umfassend und dauerhaft im Interesse der Beschäftigten verbessern lassen, wenn die staatliche Arbeitsgesetzgebung und die Gewerbeaufsicht verbessert und in ihrer Wirksamkeit verstärkt, unabhängige Gewerkschaften zugelassen, das Recht auf kollektive Tarifabschlüsse eingeführt und Maßnahmen zur sozioökonomischen Entwicklung verarmter ländlicher Regionen durchgeführt werden. Da ein so umfassendes sozial- und wirtschaftspolitisches Reformprogramm sicher nicht kurzfristig verwirklicht werden kann und unter den gegenwärtigen politischen Verhältnissen kaum zu erwarten ist, könnten Versuche, soziale Standards durch Maßnahmen zu beeinflussen, die direkt auf das Unternehmensverhalten zielen, wichtige Hilfsfunktionen erfüllen, sie sollten allerdings in ihrer Reichweite nicht überschätzt werden.

### **Die Arbeitsbedingungen in der Spielzeugindustrie**

Die vorliegenden zitierten Berichte und Dokumentationen über die Arbeitsbedingungen in der chinesischen Spielzeugindustrie spiegeln genau jenes Bild wider, das sich von den Arbeitsbedingungen in den Küstenprovinzen allgemein zeichnen läßt. Da einige dieser Berichte und Dokumentationen in diesem Band abgedruckt sind, sollen im folgenden nicht Einzelheiten zusammengetragen, sondern vielmehr die häufig vorgetragenen Befunde bewertend zusammengefaßt werden.

Über die Arbeitsbedingungen in der chinesischen Spielzeugindustrie informieren zahlreiche Einzelfallbeschreibungen, Interviews mit Beschäftigten und vor allem zwei Untersuchungen des Asia Monitor Resource Center: Die erste Studie vom Januar 1996 basiert in weiten Teilen auf der Befragung von Beschäftigten aus acht in Hongkong ansässigen Unternehmen mit Produktionsstätten in Guandong sowie von Mattel; im Rahmen der zweiten Untersuchung wurden Beschäftigte von zehn „Fabriken“<sup>86</sup> in Guandong befragt, die bis auf die Mattel-Tochtergesellschaft ebenfalls zu Unternehmen aus Hongkong gehörten.

Diese Berichte und Dokumentationen zeigen, daß die Arbeitsbedingungen in der chinesischen Spielzeugproduktion häufig sehr schlecht und nicht selten katastrophal sind. Keinesfalls zutreffend ist daher die Behauptung eines Branchenverbandes, in den chinesischen Sonderwirtschaftszonen seien die Arbeitsverhältnisse „untadelig“. Dies räumen selbst Vertreter der Branche ein, so etwa der Direktor des Hong Kong Trade Development Council in Frankfurt, der im Blick auf die chinesische Spielzeugindustrie erklärte: „Da gibt es teilweise fragwürdige Zustände“.<sup>87</sup>

Für die chinesischen Küstenprovinzen typisch ist zunächst die Beschäftigtenstruktur der Spielzeugindustrie, die keine branchentypischen Besonderheiten aufzuweisen scheint: Alle Hinweise deuten auf einen hohen Anteil junger Arbeitsmigrantinnen. In einem Fall sollen 95 Prozent der Gesamtbelegschaft Frauen, in einem anderen nur Frauen bis zum 24. Lebensjahr beschäftigt gewesen sein. Diese vom Land und aus verarmten Verhältnissen kommenden jungen Frauen sind oft über ihre Rechte nicht informiert und daher vor Ausbeutung schlechter geschützt als zum Beispiel ortsansässige männliche ältere Beschäftigte.<sup>88</sup>

Daß die Ausbeutung junger Frauen unter Mißachtung grundlegender gesetzlicher Bestimmungen verbreitet ist, legen die Erhebungen des AMRC nahe.<sup>89</sup> Dabei sind (teilweise extreme) Verstöße gegen die Mindestlohnbestimmungen ebenso häufig wie die mitunter gravierende Überschreitung der gesetzlichen Obergrenzen für Regelarbeitszeit und Überstunden, die nicht selten zu übermüdüngsbedingten Arbeitsunfällen führt. Häufigen Anlaß für Klagen bieten fehlende oder unzulängliche Arbeitsschutzmaßnahmen vor allem in den Fabriken der Hersteller von Kunststoffspielzeug. Auch die Häufigkeit zum Teil schwerer Arbeitsunfälle, das Fehlen einer Unfallversicherung und die Weigerung der Unternehmen, Schadenersatz zu zahlen, werden oft beklagt. Vorherrschend ist die Praxis, den ersten Monatslohn als Kautions einzubehalten (teilweise wird er nicht zurückerstattet), gelegentlich wird bei der Einstellung eine gesonderte Kautions erhoben. Hinzu kommen überhöhte betriebliche Gebühren und Geldbußen für Verstöße gegen die Fabrikordnung sowie verschiedene weitere Gehaltsabzüge. Zumindest ein Unternehmen (Qualidux) schließt nur mit einem Teil der Belegschaft Arbeitsverträge ab und erhöht damit seine Flexibilität im Falle wechselnder Auftragsvolumina: Diese Ausbeutungspraxis scheint sich in den letzten Jahren nicht verändert zu haben. Die vor dem Hintergrund des prekären Rechtsstatus der Wanderarbeiterinnen besonders folgenreiche Einbehaltung von Dokumenten wird für 1995 berichtet.

Besonderes Aufsehen erregte der Brand der Zhili Handicrafts Factory in Shenzhen am 19. November 1993, bei dem 84 Arbeiterinnen getötet und 42 verletzt wurden. Dem Feuer vorangegangen waren im März 1993 eine Inspektion und nachfolgende Verwarnungen durch lokale Behörden, da die für das italienische Unternehmen Artsana („Chicco“) produzierende Spielzeugfabrik über keinerlei Brandschutzvorkehrungen verfügte. Die Fenster waren mit schwerem Maschendraht überzogen, um zu verhindern, daß die Arbeiterinnen bei geschlossenen Fabrikausgängen durch die Fenster entweichen könnten. Die Elektroinstallationen entsprachen nicht den Vorschriften, und Schlafsäle, Lagerräume und Werkstätten waren nicht in getrennten Gebäuden untergebracht. Doch das Unternehmen hatte keine der behördlichen Auflagen erfüllt. Zum Zeitpunkt des Brandausbruches waren drei Ausgänge verschlossen. Die Angehö-

rigen der Feueropfer sowie die beim Brand verletzten Arbeiterinnen haben übrigens nie eine Entschädigung erhalten, da der Hersteller Zhili, der zu einem Unternehmen aus Hongkong gehört, nach dem Feuer den Bankrott erklärte und sich Artsana nicht verantwortlich für die Arbeiterinnen von Zhili fühlte.

Der Katastrophe bei Zhili folgten zumindest bis Juni 1996 weitere Fabrikbrände. Allerdings scheinen ab dann die Brände seltener geworden zu sein. Offensichtlich greifen die Bemühungen der chinesischen Behörden, Brandschutzmaßnahmen durchzusetzen. So zeigte die im Juni 1995 durchgeführte Erhebung des AMRC, daß alle neun untersuchten Unternehmen von den Fabrikgebäuden und Lagerräumen separierte Unterkünfte für die Beschäftigten aufwiesen und mit Feuerlöschern ausgestattet waren.<sup>90</sup>

Mehrere Berichte gibt es über Arbeitskämpfe („Labour Disputes“) und Streiks, die in einigen Fällen selbst im Blick auf Lohnforderungen zu Teilerfolgen der Beschäftigten führten. Dies verdient angesichts der Rechtslage, die kein Streikrecht vorsieht, besondere Beachtung. Andererseits liegen Beispiele für die Unterdrückung von Arbeitskämpfen vor, wobei lokale Behörden mit den Unternehmen zusammenarbeiteten und Streikende entlassen wurden.<sup>91</sup> Aufgrund der chinesischen Rechtslage versteht sich von selbst, daß auch die Beschäftigten in der Spielzeugindustrie weder das Recht zur Bildung unabhängiger Interessenvertretungen noch zum Abschluß kollektiver Tarifverträge haben.<sup>92</sup>

Über Kinderarbeit in der Spielzeugindustrie wird gelegentlich berichtet, wobei vor allem die Beschäftigung von 14- und 15-jährigen Mädchen nicht selten zu sein scheint.<sup>93</sup> Auch wenn entsprechende Angaben nicht zu quantifizieren sind, kann dennoch davon ausgegangen werden, daß Kinderarbeit nicht zu den vorherrschenden Problemfeldern im Blick auf die Beschäftigungsverhältnisse gehört. Eher unwahrscheinlich ist schließlich Zwangsarbeit, auch wenn es entsprechende Hinweise<sup>94</sup> sehr vereinzelt gibt.

Insgesamt bestätigen die vorliegenden Materialien und Studien die verbreitete Ausbeutung in der chinesischen Spielzeugindustrie. Beachtenswert ist dabei allerdings der in den Erhebungen des AMRC mehrfach vorgetragene Hinweis darauf, daß die Arbeitsbedingungen in der Mattel-Tochtergesellschaft deutlich besser sind als in den anderen untersuchten Unternehmen: Nur Mattel schließt Dreijahresverträge mit den Beschäftigten ab und verzichtet damit auf das sonst übliche Verfahren, arbeitsrechtliche Bestimmungen durch Halbjahresverträge zu umgehen. Nur Mattel hält die gesetzliche Obergrenze für Überstunden und die gesetzlichen Mindestlohnbestimmungen ein: Im Mai 1995 gab Mattel einen Verhaltenskodex bekannt, der für die eigenen Beteiligungsgesellschaften und die Lieferanten des Konzerns gelten sollte. Dieser Kodex scheint seinen Niederschlag in der betrieblichen Praxis gefunden zu haben, auch wenn die Studie des AMRC vom Januar 1996 auf der Grundlage der Erhebung vom Juni des Vorjahres Kodex-Verstöße der Mattel-Tochtergesellschaft auflistete.<sup>95</sup>

### **3.2. Arbeitsbedingungen in der Spielwarenindustrie weiterer Länder**

Über die Arbeitsbedingungen in der Spielwarenindustrie anderer asiatischer Länder liegen nur einige Berichte vor, drei über die Situation in Thailand, Vietnam und Indonesien dokumentiert dieser Band. Auch diese Berichte belegen die Existenz ausbeuterischer Verhältnisse, wobei – wie in China – Zwangsarbeit und Kinderarbeit eher nicht zu den Hauptproblemen gezählt werden können. Allerdings gibt es mehrere Hinweise auf Kinderarbeit in einer kleinen indonesischen Spielzeugfabrik<sup>96</sup>, die im Dezember 1996 sogar Gegenstand einer Fernsehsendung in den USA wurde. In dieser Sendung ging es um einen Lieferanten von Mattel, bei dem Kinder sogar zu Nachtarbeit gezwungen worden seien. Nach Ausstrahlung der Sendung erklärte



Mattel, die Lieferbeziehungen zu dem indonesischen Unternehmen sofort abgebrochen zu haben.<sup>97</sup>

Im Gegensatz zu Kinder- und Zwangsarbeit sind extrem lange Arbeitszeiten, niedrige Löhne und fehlende oder unzulängliche Arbeitsschutzmaßnahmen bei jeweils weitgehender Mißachtung gesetzlicher Bestimmungen häufig Gegenstand der Berichte. Verbreitet sind auch befristete Einstellungen, da sich viele Hersteller im Rahmen kurzzyklischer Auftragsfertigung zu raschen Anpassungsmaßnahmen an veränderte Auftragslagen gezwungen sehen.<sup>98</sup> So berichtete das thailändische Center for Labour Information Service and Training (CLIST), daß zwei thailändische Unternehmen<sup>99</sup> Arbeiterinnen jeweils nur für die Dauer von 119 Tagen beschäftigen würden, da nach thailändischem Recht Arbeitnehmern nach 120 Tagen besondere Rechte zustehen.<sup>100</sup> Dabei gibt es Hinweise darauf, daß sich die Arbeitsbedingungen mit dem Erstarken der chinesischen Konkurrenz verschlechtert hätten. So heißt es in einem Bericht des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (ICFTU) von 1994 zur Situation in Thailand: „Since China entered the picture, accidents in Thailand have nearly tripled“.<sup>101</sup>

Wie in China soll nach den vorliegenden Informationen auch in anderen Ländern der Frauenanteil an den Gesamtbeschäftigten in der Spielzeugindustrie hoch und das Durchschnittsalter der Arbeiterinnen niedrig sein; konkrete Beispiele liegen allerdings nur für Thailand vor.<sup>102</sup> Nur wenige Aussagen gibt es zum gewerkschaftlichen Organisationsgrad, und dies wiederum lediglich für Thailand: Bei den dortigen 115 Spielzeugproduzenten mit Exportlizenz gab es 1995 nur 25 Betriebsgewerkschaften<sup>103</sup>, und der Organisationsgrad sei aus Angst vor dem Management niedrig.<sup>104</sup>

Unklar ist das Ausmaß von Fabrikbränden. Selbst für Thailand gibt es nur wenige Hinweise: Gut dokumentiert ist der katastrophale Brand bei Kadar (Bangkok) am 10. Mai 1993, bei dem 188 Arbeiterinnen getötet, 500 verletzt und weitere 500 behindert wurden; der in diesem Band wiedergegebene Bericht des thailändischen Center for Labour Information Service and Training über das „Elend der Arbeiterinnen in der Spielzeugindustrie Thailands“ enthält Einzelheiten. Nach diesem Brand stellte die thailändische Regierung bei einer Erhebung fest, daß fast 60 Prozent der Spielzeugfabriken keinen ausreichenden Brandschutz hatten.<sup>105</sup> An dieser Situation hat sich nach Aussagen des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften nichts geändert: „The toy industry has shown no sign of improving conditions“.<sup>106</sup> Im Gegenteil neige die Branche dazu, vor staatlichen Auflagen auszuweichen: So habe Kadar Thailand ein dreiviertel Jahr nach dem Brand der eigenen Fabrik eine neue Produktionsstätte in einem entlegenen Gebiet im Nordosten des Landes eröffnet, ohne hierfür je eine Baugenehmigung erhalten zu haben – und die Behörden hätten dieses gesetzwidrige Vorgehen toleriert.<sup>107</sup>

### **3.3. Zusammenfassende Hinweise zur Bewertung**

Die Arbeitsbedingungen in der Spielzeugindustrie weisen keine branchenspezifischen Besonderheiten auf; sie reflektieren vielmehr die jeweiligen sozioökonomischen und politischen Verhältnisse. Sie sind typisch für die Weltmarktintegration von Ländern und Branchen unter den Bedingungen einer vorwiegend an Kapitalinteressen orientierten Liberalisierungspolitik bei gleichzeitigem Fehlen unabhängiger Gewerkschaften. Hierbei spielt für die Herausbildung der miserablen Arbeitsbedingungen die Existenz einer „industriellen Reservearmee“ als Folge heterogener Binnenentwicklungen der betroffenen Volkswirtschaften eine Rolle.

Der mit der zunehmenden Globalisierung der Branche einhergehende Bedeutungszuwachs transnationaler Unternehmen und der Foreign-Invested Enterprises (FIEs) in den asiatischen Herstellerländern trägt ein Janusgesicht: Einerseits führt die sich verschärfende Weltmarktkonkurrenz zu wachsendem Anpassungsdruck für die Unternehmen, der sich bei den in den logistischen Ketten nachgeordneten FIEs in prekären Arbeitsverhältnissen niederschlägt.

Andererseits eröffnet die Einbindung in den Weltmarkt neue Optionen für Bestrebungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Tochterunternehmen von Konzernen aus den „westlichen“ Industrieländern zeichnen sich keinesfalls durch besonders schlechte Arbeitsverhältnisse aus, im Gegenteil ist zu vermuten, daß ihre sozialen Standards über denen anderer Unternehmen liegen.

Kinder- und Zwangsarbeit sind in der Spielzeugindustrie allenfalls ein Randproblem.

Besonders augenfällige Mißachtungen grundlegender Sicherheitsstandards sind vermutlich deutlich rückläufig. So liegen zum Beispiel neuere Berichte über Brände und Einstürze von Spielzeugfabriken nicht vor. Für China dürfen Fortschritte beim Brandschutz angenommen werden.

Zu den folgenreichsten Mißständen gehört das Fehlen unabhängiger kollektiver Interessenvertretungen (Gewerkschaften, Shop Stewards, Betriebsräte) ebenso wie die Vorenthaltung des Rechtes kollektiver Tarifabschlüsse. Die Beseitigung dieser Defizite dürfte Vorrang haben vor der Durchsetzung von Einzelforderungen etwa im Blick auf Entlohnung und Arbeitszeiten.

Die gravierendsten Verstöße gegen Menschenrechte und nationale Gesetze liegen in jenen Bereichen vor, die sich einer Kontrolle durch bloßen Augenschein entziehen: Exzessive Überstunden, miserable Entlohnungen (die dennoch deutlich über dem Einkommensniveau verarmter ländlicher Gebiete liegen) und fehlender oder völlig unzulänglicher Arbeitsschutz sowie nicht vorhandene Unfallversicherungen und verweigerte Schadenersatzzahlungen lassen den Arbeitsalltag unerträglich werden. Eine Beseitigung dieser Mißstände ist dringlich, doch sowohl die europäische Sozialgeschichte als auch Erfahrungen aus anderen Ländern des Südens zeigen, daß Fortschritte in diesen Bereichen fast nur mit dem Erstarken unabhängiger Gewerkschaften gelingen. Kernpunkt eines Verhaltenskodexes muß daher die Einhaltung der Grundsätze der ILO-Konventionen 87 „Freedom of Association and Protection of the Right to Organise“ (1948) und 98 „Right to Organise and Collective Bargaining“ (1949) sein, soweit dies in die Kompetenz von Unternehmen fällt. Dabei ist in Rechnung zu stellen, daß beide Konventionen von China und weiteren Ländern nicht ratifiziert wurden und zumindest im Falle Chinas deutlich gegen geltendes Recht verstoßen.

## **4. Die Spielwarenbranche**

### **4.1. Der Weltmarkt für Spielwaren**

#### **Die internationale Perspektive**

Der internationale Handel mit Spielwaren ist gemessen am Welthandel insgesamt auf den ersten Blick eine kaum wahrnehmbare Größe: Der Anteil der Spielwarenexporte an allen Weltausfuhren belief sich in den letzten fünf Jahren, für die Zahlen zur Verfügung stehen (1990 bis 1994), auf durchschnittlich gerade 0,7 Prozent. Allerdings ist anderes bei der Vielzahl von Warengruppen auch kaum zu erwarten: Spielwaren werden mit einem Warenwert von 32,9 Mrd. US\$ international in etwa gleichem Maße gehandelt wie Schiffe, Damenoberbekleidung, Schuhe oder Möbel, übertreffen Fernsehgeräte, Rundfunkgeräte oder Uhren bei weitem und erreichen immerhin etwa ein Drittel des internationalen Handels mit EDV-Geräten. Den Wert handgeknüpfter Teppiche übersteigt der Wert der international gehandelten Spielwaren immerhin um den Faktor zehn.<sup>108</sup>

Der genaue Anteil einzelner Länder an den weltweiten Spielzeugexporten kann aufgrund statistischer Unzulänglichkeiten nicht benannt werden. Dennoch ist davon auszugehen, daß etwa die Hälfte der international gehandelten Spielwaren aus (Süd-)Ostasien (ohne Japan) stammen. Eindeutig dominierend sind dabei mit einem Anteil von zusammen mindestens einem Drittel China und Hongkong.

Auch auf seiten der Importländer für Spielwaren verhindern die erwähnten statistischen Mängel ein eindeutiges Bild: Erwartungsgemäß sind aber die USA das weitaus wichtigste Bestimmungsland, erst in weitem Abstand gefolgt von Deutschland, Japan, Großbritannien, Frankreich, Kanada und Italien. Das relative Marktgewicht Deutschlands ist also bei weitem geringer als etwa in der Teppichindustrie.

Als problemträchtig ist in diesem Zusammenhang zu werten, daß die Importländer zugleich auch Anbieter auf dem internationalen Spielzeugmarkt sind und damit in unmittelbarem Wettbewerb mit den asiatischen Herstellerländern stehen.

### **Die deutsche Perspektive**

Für Deutschland ist der Spielwarenhandel gemessen am gesamten Außenhandel noch weniger bedeutsam als für den Welthandel insgesamt: Mit 2,97 Mrd. DM erreichten die Spielzeugeinfuhren 1995 kaum 0,5 Prozent des Importwertes aller Waren von 634,3 Mrd. DM.<sup>109</sup>

Seit 1990 übersteigen die Importe die Inlandsproduktion, wobei es sich allerdings „nur“ um einen relativen Rückgang der hiesigen Produktion handelt. Der Importanteil stieg innerhalb von zehn Jahren von knapp 40 auf knapp 60 Prozent des Angebotes, der Exportanteil sank dagegen von über auf unter 30 Prozent der Nachfrage.

**Tabelle 1: Die deutsche Spielwarenindustrie: Inlandsproduktion und Importe**

	Inlandsprod.	Importe	Summe	Importe
	Mio. DM			%
1983	1.508	956	2.464	38,80
1984	1.536	1.068	2.604	41,01
1985	1.580	1.124	2.704	41,57
1986	1.729	1.182	2.911	40,60
1987	1.717	1.370	3.087	44,38
1988	1.784	1.631	3.415	47,76
1989	1.905	1.789	3.694	48,43
1990	2.076	2.123	4.199	50,56
1991	2.222	3.134	5.356	58,51
1992	2.154	3.241	5.395	60,07
1993	2.271	3.097	5.368	57,69
1994	2.228	3.102	5.330	58,20
1995	2.260	2.965	5.225	56,75

Quelle: BB-Jahresbericht 1995/96, S. 9; eigene Berechnungen<sup>110</sup>

**Tabelle 2: Die deutsche Spielwarenindustrie: Inlandsangebot und Exporte**

	Inlandsangebot	Exporte	Summe	Exporte
	Mio. DM			%
1983	1.650	814	2.464	33,04
1984	1.725	879	2.604	33,76
1985	1.718	986	2.704	36,46
1986	1.835	1.076	2.911	36,96

1987	2.033	1.054	3.087	34,14
1988	2.408	1.007	3.415	29,49
1989	2.548	1.147	3.695	31,04
1990	2.902	1.297	4.199	30,89
1991	3.933	1.423	5.356	26,57
1992	4.002	1.393	5.395	25,82
1993	3.935	1.433	5.368	26,70
1994	3.830	1.500	5.330	28,14
1995	3.745	1.480	5.225	28,33

Quelle: BB-Jahresbericht 1995/96, S. 9; eigene Berechnungen

Die (süd-)ostasiatischen Länder (ohne Japan) sind für Deutschland als Lieferländer – auch jenseits der Spielwaren – insgesamt von ganz erheblicher Bedeutung: Der Wert der von dort importierten Waren beläuft sich auf über 50 Mrd. DM und übertrifft damit den der deutschen Einfuhren aus den USA. Dominierend ist dabei China mit knapp 16 Mrd. DM, das allein den Gesamtwert der deutschen Importe aus Afrika übertrifft. China ist für Deutschland nach den USA und Japan das drittichtigste außereuropäische Lieferland. Das Gewicht Hongkongs ist demgegenüber – anders als noch Ende der achtzigerer Jahre – vergleichsweise gering.<sup>111</sup>

Auch für den deutschen Spielwarenmarkt ist China das dominierende Herstellerland: Fast ein Drittel der deutschen Spielzeugimporte kommt von dort. Knapp zweistellig ist daneben nur noch der Anteil Japans, gefolgt von Dänemark mit geschätzten 8 Prozent, Italien mit 6 und der Schweiz mit 5,5 Prozent. Danach folgen weitere asiatische und europäische Lieferländer sowie (erst) auf Rang 15 die USA mit einem Anteil von 1,7 Prozent.<sup>112</sup>

45 Prozent der deutschen Spielwarenimporte stammen aus (süd-)ostasiatischen Ländern (ohne Japan), 30 Prozent allein aus China. Auf den Plätzen 2 bis 4 folgen mit großem Abstand und jeweils etwa 3 Prozent Anteil Taiwan, Thailand und Indonesien. Über 1 Prozent liegen außerdem nur noch Hongkong und Malaysia.

**Tabelle 3: Die deutschen Spielwarenimporte aus asiatischen Ländern 1995**

Land	Importwert* 1.000 DM	Anteil % insgesamt	Anteil % Asien
alle Länder	3.158.007	100,0	
China	963.483	30,5	67,1
Taiwan	103.337	3,3	7,2
Thailand	99.551	3,2	6,9
Indonesien	95.599	3,0	6,7
Hongkong	48.592	1,5	3,4
Malaysia	36.054	1,1	2,5
Korea, Rep.	27.894	0,9	1,9
Philippinen	20.621	0,7	1,4
Macao	13.949	0,4	1,0
Sri Lanka	7.859	0,2	0,5
Singapur	7.192	0,2	0,5
Vietnam	5.587	0,2	0,4
Indien	3.843	0,1	0,3
Pakistan	1.483	0,0	0,1
Laos	250	0,0	0,0
Summe	1.435.294	45,4	100,0

\* Warengruppen 9501 bis 9505

Quelle: eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt, 1996, Fachserie 7: Außenhandel, Reihe 2: Außenhandel nach Waren und Ländern (Spezialhandel), Dezember und Jahr 1995

Die deutschen Importe aus China beliefen sich 1995 auf insgesamt 15,9 Mrd. DM. Davon entfielen mit 13,6 Mrd. DM 85,6 Prozent auf Enderzeugnisse. Die Untergruppe „Kinderspielzeug, Christbaumschmuck“ wird vom Statistischen Bundesamt auf 967,6 Mio. DM beziffert. Das entspricht einem verglichen mit dem Gewicht der Warengruppe im internationalen Handel sehr hohen Anteil von 6,1 Prozent aller Einfuhren. Kinderspielzeug ist damit die fünf-wichtigste Produktgruppe im chinesisch-deutschen Handel. Der Spielwarenanteil an den deut-schen Importen aus Hongkong ist dagegen von einem Mitte der achtziger Jahre China ver-gleichbaren Niveau auf unter 1 Prozent abgesunken.

Für die Spielwarenproduktion Chinas und Hongkongs ist Deutschland ein wichtiger, wenn-gleich kein dominierender Markt: Bestimmungsländer chinesischer Spielwarenexporte sind vor allem die USA mit einem Anteil von über 40 Prozent. Auf Rang 2 folgt Hongkong mit knapp 20 Prozent, wobei dessen hoher Anteil nur durch statistische Unwägbarkeiten zu „er-klären“ ist; der Binnenmarkt kann die ausgewiesenen Importe jedenfalls nicht aufnehmen. Auf den Rängen 3 bis 5 folgen Japan mit 7,6 Prozent, Deutschland mit 5,5 Prozent und Großbri-tannien mit 4,3 Prozent.<sup>113</sup> (Zum Vergleich: Auf der Rangliste der Zielländer chinesischer Exporte insgesamt belegt Deutschland mit weitem Abstand hinter Hongkong, Japan und den USA den vierten Platz.<sup>114</sup>)

Zu den wichtigsten Zielländern von Exporten aus Hongkong gehört nach China und den USA Deutschland, nahezu gleichauf mit Japan.<sup>115</sup> Ähnlich ist die Situation bei den Spielzeugaus-fuhren Hongkongs, die annähernd zur Hälfte in die USA fließen, in weitem Abstand gefolgt von Großbritannien, Japan und Deutschland mit jeweils etwa 5 Prozent.<sup>116</sup>

**Die Warengruppen-Perpektive**

Die drei wichtigsten Warengruppen der deutschen Spielzeugimporte sind „Baukastenspiele aus Kunststoff“, „Videospiele für Fernsehempfangsgeräte“, von denen 62 Prozent aus Japan stammen, sowie „andere Gesellschaftsspiele“. In keiner dieser Warengruppen dominieren die asiatischen Lieferländer (ohne Japan). Allerdings befinden sich unter den zehn wichtigsten Warengruppen (hier und im folgenden ohne „Billard und Münzspiele“) sechs, bei denen der asiatische Anteil über 50 Prozent liegt: Spielzeugtiere usw. mit Füllmaterial, Weihnachtsarti-kel aus anderen Stoffen als Glas, Puppen aus Kunststoff, Spielzeugzusammenstellungen, Pup-pen aus anderen Stoffen sowie Kunststoffspielzeug mit eingebautem Motor.

Umgekehrt lassen sich unter den 38 Warengruppen 18 mit einem asiatischen Lieferanteil von über 50 Prozent identifizieren, darunter insbesondere Puppen und Zubehör, Spielzeugtiere und „non-human creatures“, Spielzeug mit eingebautem Motor, Metall-Miniaturmodelle sowie Weihnachts- und Festartikel. Diese 18 Warengruppen machen annähernd die Hälfte der deut-schen Spielwarenimporte aus; der darauf bezogene asiatische Anteil beläuft sich auf über 75 Prozent.

**Tabelle 4: Die deutschen Spielwarenimporte 1995 nach Warengruppen und die Bedeutung asiatischer/chinesischer Einfuhren in den einzelnen Gruppen**

Warengruppe*	Importwert 1.000 DM	Asien	China
		(Anteil in %)	
9501 00 10 Puppenwagen	19.041	82,5	71,9
9501 00 90 andere Spielfahrzeuge	31.431	5,5	1,4
9502 10 10 Puppen aus Kunststoff auch bekleidet	161.382	76,7	66,7

9502 10 90	Puppen aus and Stoffen auch bekleidet	141.246	84,8	57,5
9502 91 00	Bekleidung -zubehör usw f Puppen	27.754	79,4	75,8
9502 99 00	andere Teile und Zubehör für Puppen	16.596	65,1	48,0
9503 10 10	elektrische Modelleisenbahnen	33.064	17,6	5,5
9503 10 90	and elektrische Eisenbahnen z Spielen	37.507	6,6	4,1
9503 20 10	Modelle z Zusammenbau aus Kunststoff	45.602	6,3	2,8
9503 20 90	Modelle z Zusammenbau a and Stoffen	8.347	46,5	16,8
9503 30 10	Bausatz -kastenspiele aus Holz	12.411	37,6	7,2
9503 30 30	Bausatz -kastenspiele aus Kunststoff	378.841	11,0	10,0
9503 30 90	Bausatz -kastenspiele a and Stoffen	3.466	3,2	0,0
9503 41 00	Spielzeugtiere usw Füllmaterial enth	235.267	82,5	42,7
9503 49 10	Spielzeugtiere usw aus Holz	8.935	21,1	10,0
9503 49 30	Spielzeugtiere usw aus Kunststoff	51.191	55,7	31,2
9503 49 90	Spielzeugtiere usw aus and Stoffen	13.313	59,8	16,8
9503 50 00	Musikspielzeuginstrumente u -geräte	20.278	43,9	39,9
9503 60 10	Puzzles aus Holz	6.433	37,0	15,0
9503 60 90	andere Puzzles	22.278	18,9	8,0
9503 70 00	Spielzeugzusammenstellungen usw	148.367	64,7	56,9
9503 80 10	and Spielzeug a Kunstst m eingeb Motor	117.869	88,7	62,9
9503 80 90	and Spielzg a and Stoff eingeb Motor	25.894	78,8	74,9
9503 90 10	Spielzeugwaffen	14.974	65,6	53,2
9503 90 32	Spielzeug a Kunststoff ohne Mechanik	169.311	30,8	23,2
9503 90 34	anderes Spielzeug aus Kunststoff	43.219	50,9	34,2
9503 90 35	anderes Spielzeug aus Kautschuk	11.668	33,2	10,1
9503 90 37	anderes Spielzeug aus Spinnstoffen	13.339	60,5	1,7
9503 90 51	Miniaturmodelle aus Metallspritzguß	67.148	71,0	38,3
9503 90 55	anderes Spielzeug aus Metall	20.237	26,2	18,1
9503 90 99	anderes Spielzeug aus anderen Stoffen	52.906	22,3	10,3
9504 10 00	Videospiele f Fernsehempfangsgeräte	352.336	26,8	2,6
9504 20-30	[Billard und Münzspiele]	233.698	3,7	1,0
9504 40 00	Spielkarten	8.818	4,2	1,5
9504 90 10	Elektrische Auto-Rennspiele	25.966	71,1	69,8
9504 90 90	andere Gesellschaftsspiele	301.898	41,1	28,5
9505 10 10	Weihnachtsartikel aus Glas	16.682	33,0	21,2
9505 10 90	Weihnachtsartikel aus anderen Stoffen	172.746	81,7	65,7
9505 90 00	Fest- Karnevals- Zauberartikel usw	86.548	66,8	51,9
9501-9505	Summe	3.158.007	45,4	30,5

\*Kapitel 95: Spielzeug, Spiele, Unterhaltungsartikel und Sportgeräte; Teile davon und Zubehör; daraus 9501 bis 9505

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 7: Außenhandel, Reihe 2: Außenhandel nach Waren und Ländern (Spezialhandel), Dezember und Jahr 1995; eigene Berechnungen

Bezieht man die Inlandsfertigung mit ein, ergeben sich in den folgenden Warengruppen die höchsten Anteile asiatischer Spielwaren: Spielzeug aus Kunststoff mit eingebautem Motor 85 Prozent, Weihnachtsartikel aus anderen Stoffen als Glas 70 Prozent, Puppen 65 Prozent, Spielzeug aus anderen Stoffen als Kunststoff mit eingebautem Motor 56 Prozent, Puppenteile und -zubehör 53 Prozent sowie Spielzeugtiere mit Füllmaterial 49 Prozent.<sup>117</sup>

Wie kaum anders zu erwarten wird jede der genannten Warengruppen im Blick auf die deutschen Importe aus Asien von China als weitaus wichtigstem Ursprungsland dominiert. Unterschiede zwischen den einzelnen Gruppen gibt es allerdings hinsichtlich des Grades dieser

Dominanz (zwischen 50 und 95 Prozent) bzw. hinsichtlich der weiteren Ursprungsländer und deren relativem Gewicht.

**Tabelle 5: Die wichtigsten Warengruppen: Rangfolge der Ursprungsländer 1995**

Warengruppe Importwert alle Länder (1.000 DM) Importwert Asien (1.000 DM)	Ursprungsland	Anteil % Asien
Puppen aus Kunststoff 161.382 123.838	1. China 2. Malaysia 3. Indonesien	87,0 4,8 2,4
Puppen aus anderen Stoffen 141.246 119.781	1. China 2. Thailand 3. Taiwan 4. Philippinen	67,9 17,2 9,8 4,0
Puppenbekleidung 27.754 22.025	1. China 2. Indonesien 3. Taiwan	95,5 2,0 1,3
Puppenzubehör 16.596 10.800	1. China 2. Taiwan 3. Hongkong	73,7 15,6 2,2
Spielzeugtiere, gefüllt 235.267 194.055	1. China 2. Indonesien 3. Thailand 4. Korea, Rep.	51,8 20,8 11,6 7,1
Kunststoffspielzeug mit Motor 117.869 104.560	1. China 2. Malaysia 3. Singapur	70,9 17,3 6,7
and. Spielzeug mit Motor 25.894 20.416	1. China 2. Thailand 3. Hongkong	95,1 2,4 1,4
Weihnachtsartikel (nicht aus Glas) 172.746 141.151	1. China 2. Taiwan 3. Philippinen 4. Thailand	80,4 6,8 5,4 3,8

Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 7: Außenhandel, Reihe 2: Außenhandel nach Waren und Ländern (Spezialhandel), Dezember und Jahr 1995

Umgekehrt stehen Puppen und/oder Spielzeugtiere auf der Ausfuhrliste der meisten asiatischen Lieferländer ganz obenan.

**Tabelle 6: Die deutschen Spielwarenimporte 1995 aus asiatischen Ländern\***

Land	Importwert 1.000 DM	Anteil %	dominierende Warengruppe(n)
Welt	3.158.007	100,0	
China	963.483	30,5	Weihnachtsartikel, Puppen, Spielzeugtiere m. Füllmaterial
Taiwan	103.337	3,3	Videospiele, andere Gesellschaftsspiele, Puppen
Thailand	99.551	3,2	Spielzeugtiere m. Füllmaterial, Puppen, Miniaturmodelle aus Metallspritzguß
Indonesien	95.599	3,0	Videospiele, Spielzeugtiere m. Füllmaterial
Hongkong	48.592	1,5	Videospiele, andere Gesellschaftsspiele, Spielzeugzusammenstellungen
Malaysia	36.054	1,1	Kunststoffspielzeug m. Motor, Puppen
Korea	27.894	0,9	Spielzeugtiere m. Füllmaterial, Modelleisenbahnen
Philippinen	20.621	0,7	Weihnachtsartikel, Puppen
Macao	13.949	0,4	Spielzeugtiere u. Puppen aus Kunststoff
Sri Lanka	7.859	0,2	Spielzeugtiere m. Füllmaterial
Singapur	7.192	0,2	Kunststoffspielzeug m. Motor
Vietnam	5.587	0,2	Spielzeugtiere m. Füllmaterial
Indien	3.843	0,1	Weihnachtsartikel, Spielzeugtiere m. Füllmaterial
Pakistan	1.483	0,0	andere Gesellschaftsspiele
Laos	250	0,0	Spielzeugtiere m. Füllmaterial
Summe	1.435.294	45,4	

\*Süd-, Südost- und Ostasien, ohne Japan

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 7: Außenhandel, Reihe 2: Außenhandel nach Waren und Ländern (Spezialhandel), Dezember und Jahr 1995; eigene Berechnungen

Das relative Gewicht Deutschlands als Markt für chinesische Spielwarenexporte ist nur in vergleichsweise nachgeordneten Warengruppen – etwa andere Teile und Zubehör für Puppen – überdurchschnittlich; bei Weihnachtsartikeln mit 9,7 Prozent, Spielzeugtieren mit Füllmaterial mit 7,5 Prozent oder Puppen und Zubehör mit 5,5 Prozent kann nur sehr bedingt davon ausgegangen werden, daß das Gewicht des deutschen Marktes im Blick auf eine Veränderung der Produktionsbedingungen wirksam werden könnte.<sup>118</sup>

### **Fazit**

Die Daten zur Relevanz des internationalen Spielwarenhandels rechtfertigen es nicht, die Branche als vernachlässigbare Größe abzutun. Insbesondere für China und auch für den chinesisches-deutschen Handel hat die Spielwarenindustrie nennenswerte Bedeutung. Daher empfiehlt sich für jedwede Initiative in Richtung Verhaltenskodex oder Warenzeichen unbedingt eine europäisch-amerikanische Zusammenarbeit.

Weiter herrscht in der Spielzeugbranche keine säuberliche Trennung zwischen Anbieter- und Nachfragerländern. Das gilt auch für Produktgruppen, in denen die Importquote aus Asien (in Deutschland) besonders hoch ist und die sich für eine wie auch immer geartete Initiative eignen würden (Puppen, Spielzeugtiere mit Füllmaterial). Von daher ist Kritik in Richtung Protektionismus zu erwarten, die aber faktisch kaum trägt, wie wir im Abschnitt über die entwicklungspolitische Rationalität im 5. Kapitel zeigen werden.



## **4.2. Die Branche in Deutschland**

### **Die Spielwarenindustrie**

Zur Spielwarenindustrie sind in Deutschland 780 Unternehmen mit etwa 17.000 Beschäftigten – 15 Prozent weniger als 1991<sup>119</sup> – zu rechnen. Die Produktion umfaßt rund 240.000 verschiedene Artikel im Wert von 1995 insgesamt 2,26 Mrd. DM. 70 Prozent des Branchenumsatzes entfallen auf knapp 30 Unternehmen mit jeweils mehr als 25 Mio. DM Jahresumsatz, während umgekehrt drei Viertel der Firmen weniger als 1 Mio. DM jährlich umsetzen und lediglich 4 Prozent zum Branchenumsatz beitragen.<sup>120</sup> Vor dem Hintergrund verschärften Preiswettbewerbs ist eine Konzentrationstendenz in der Branche unübersehbar.<sup>121</sup>

Trotz eines 30prozentigen Zuwachses des Inlandsproduktionswertes in den vergangenen zehn Jahren steht die Branche offenkundig unter dem Druck zunehmender Importe und stagnierender Exporte. Das Inlandsangebot beläuft sich auf 3,75 Mrd. DM (vgl. Tabellen 1 und 2).<sup>122</sup> Der Geschäftsführer des Deutschen Verbandes der Spielwaren-Industrie (DVSI), Volker Schmid, begründet den hohen Importanteil „einmal mit dem Auftritt der in Japan produzierten Videospiele und dem Beginn der massiven Fernsehwerbung für Massenprodukte aus dem unteren Preisbereich der Spielwaren, die meist aus Fernost stammen.“<sup>123</sup> Obwohl nach Schätzungen jeder vierte deutsche Spielzeughersteller Komponenten aus China bezieht oder dort produziert,<sup>124</sup> sieht der Verband mit Verweis auf die seit 1991 nahezu stagnierenden Importe und die weiterhin, wenn auch nur leicht steigende Inlandsproduktion für den Standort Deutschland keine Gefahr. Die deutschen Hersteller hätten sich darauf eingerichtet, daß Massenwaren wie Action-Figuren oder Puppen und Plastikspielzeug des unteren Preisbereichs inzwischen fast völlig aus Fernost kommen. Dagegen würden Holzspielzeug, Designerpuppen, aufwendiges Kunststoffspielzeug oder Eisenbahnen überwiegend in Deutschland produziert.<sup>125</sup>

Die wichtigsten Warengruppen der inländischen Produktion sind in der Tat „sonstige Spielwaren aus Kunststoff“ mit einem Anteil von 22 Prozent, elektrische Eisenbahnen und Zubehör mit knapp 20 Prozent, Papier- und Pappespielwaren einschließlich Gesellschaftsspiele mit 8 Prozent, Spielzeugtiere aus Stoff und Fell mit 7,5 Prozent sowie Spielfahrzeuge mit 5,7 Prozent. Allerdings spielen bei mindestens dreien der genannten Warengruppen auch Importe aus Asien eine nennenswerte Rolle.

Zu den umsatzstärksten Unternehmen gehören Geobra Brandstätter (Playmobil)/Zirndorf, Hasbro Deutschland/Dietzenbach, Lego Deutschland/Hohenwestedt, Gebr. Märklin/Göppingen, Mattel Deutschland/Dreieich, Nintendo of Europe/Großostheim, die Ravensburger AG<sup>126</sup>, SEGA/Hamburg, Simba Toys/Fürth und TA Spiel und Freizeit/Grünwald.

### **Der Spielwarenhandel**

Der Einzelhandelsumsatz mit Spielwaren belief sich in Deutschland 1995 auf 5,4 Mrd. DM;<sup>127</sup> das entspricht 0,6 Prozent des gesamten Einzelhandelsumsatzes in Höhe von 892 Mrd. DM. Fast die Hälfte ihres Umsatzes erwirtschaftet die Branche im vierten Quartal, ein Umstand, der nach Ansicht des DVSI inländischen Herstellern wegen der kürzeren Lieferzeiten Vorteile gegenüber der ausländischen Konkurrenz bietet.<sup>128</sup>

Mit Verkaufserlösen von knapp 2,7 Mrd. DM entfällt annähernd die Hälfte des Einzelhandelsumsatzes auf Fachgeschäfte (38 Prozent) oder Fachmärkte (11 Prozent).<sup>129</sup> Etwa 25 Prozent Marktanteil hat der SB-Bereich, 20 Prozent der Bereich Kauf- und Warenhäuser, 5 Prozent der Versandhandel. Unterhalb der Vertriebstypen entfallen die größten Marktanteile auf Ve-

des/Spielzeugring (22 Prozent), Toys 'R' Us (knapp 10 Prozent), Idee + Spiel sowie Karstadt/Hertie (jeweils knapp 9 Prozent).

Nach der Umsatzsteuerstatistik von 1992 betätigen sich 565 Unternehmen im Spielwarengroßhandel und erreichen damit einen steuerbaren Umsatz von mehr als 2,6 Mrd. DM. Dieses Bild ist – so der Gesamtverband des Deutschen Spielwaren Groß- und Außenhandels – infolge unrealistischer Selbsteinschätzungen und wegen Doppelzählungen unzutreffend. Vielmehr schätzt der Verband die Zahl der reinen Fachgroßhändler auf derzeit ca. 25-35 Unternehmen.<sup>130</sup>

### **Geschäftsbeziehungen nach Asien**

Nach einer Umfrage des Deutschen Verbandes der Spielwaren-Industrie sind 14 Mitgliedsunternehmen mit eigenen Beteiligungen in China vertreten und etwa 70 beziehen Waren von dort.

Generell gilt, daß die direkten Geschäftsbeziehungen der weitaus meisten deutschen Unternehmen, sei es mit einer eigenen Vertretung vor Ort oder nicht, vermutlich nicht über Hongkong hinausreichen. 70 Prozent der dortigen Spielwarenproduktion sind Lizenz- oder Auftragsfertigung, die über die in Hongkong ansässigen Einkaufsgesellschaften ausländischer Unternehmen direkt an die Hersteller vergeben wird.<sup>131</sup> Diese Hersteller vergeben die eigentliche Produktion wiederum zu 90 Prozent ins Ausland, wobei Verwaltung, Produktionsplanung und Qualitätskontrolle weitgehend in Hongkong angesiedelt bleiben. Die Produktionsbetriebe in China und den anderen Ländern der Region sind entweder selbständig, häufig aber mit Auslandskapital (teil-)finanziert, wobei Investoren aus Hongkong eine überaus bedeutsame Rolle spielen: 80 Prozent der Auslandsinvestitionen in China stammen aus Hongkong, mehr als 11 Prozent sind es auf den Philippinen und in Vietnam, mehr als 10 Prozent in Indonesien und 9 Prozent in Thailand.<sup>132</sup>

Unter den größten deutschen Spielwarenherstellern haben Beteiligungsgesellschaften in Asien: euro-play (Triumph-Adler), Simba/Dickie, Max Zapf (ebenfalls Triumph-Adler), Everts, Gegu, John sowie alle großen Hersteller aus den USA und Japan (HASBRO, Mattel/Tyco, Nintendo, SEGA/Bandai). Auch Lego verfügt nach einer Quelle über eine Niederlassung in Hongkong.

Unter den großen Handelsgesellschaften ist Toys 'R' Us mit einer Beteiligungsgesellschaft in Hongkong präsent, Vedes plant ein eigenes Büro. Darüber hinaus gibt es konkrete Hinweise auf eine Produktion in Asien für Bullyland/Spraitbach, Carrera/ Fürth und Hartung Spiele/Berlin.

### **Fazit**

Sowohl Spielwarenindustrie als auch Spielwarenhandel sind in Deutschland vergleichsweise überschaubar: 30 Hersteller tragen zu 70 Prozent zum Branchenumsatz bei, im Bereich des Fachgroßhandels engagiert sich eine vergleichbare Zahl von Unternehmen, und auf seiten des Einzelhandels stehen sogar lediglich vier Anbieter<sup>133</sup> für die Hälfte des Umsatzes.

Wesentlich unüberschaubarer ist dagegen die Vielzahl von Artikeln, die der Fachhandel anbietet: Mittlere Fachgeschäfte führen bis zu 20.000, größere bis zu 25.000 Artikel; Toys 'R' Us hat nach eigenen Angaben ca. 18.000 Artikel im Angebot. Ein produktübergreifender Ansatz hat deshalb den Nachteil, daß sich ein Händler voraussichtlich nur schwer die Verpflichtung auferlegen (lassen) wird, bei der Herstellung von 20.000 verschiedenen Artikeln, die er führt, für die Einhaltung sozialer Mindestnormen Sorge zu tragen. Diese Vermutung scheint

zunächst trotz des bei Toys 'R' Us eingeführten „Code of Conduct for Suppliers“ gerechtfertigt, solange dieses Beispiel ein Einzelfall bleibt.

Um die Vielfalt der Produkte und damit der Lieferbeziehungen zu reduzieren, bieten sich drei Alternativen an: erstens ein produktbezogener Ansatz, zweitens die Konzentration auf die Hersteller selbst und drittens eine Kombination dieser beiden Ansätze, also die Konzentration auf die Hersteller einer Produktgruppe.

Wie oben dargestellt, bieten sich als geeignete Warengruppen Puppen und Zubehör einerseits sowie Stofftiere andererseits an.

Bei der Konzentration auf die Hersteller stellt sich die Frage nach ihren konkreten Gestaltungsmöglichkeiten im Blick auf die Produktionsbedingungen vor Ort. Nur bei einer vergleichsweise geringen Zahl besteht über eine unmittelbare Kapitalbeteiligung ein direkter Zugriff; mehrheitlich ist lediglich mittelbare Einflußnahme möglich, deren Reichweite und Tragfähigkeit nicht eingeschätzt werden kann. Nach den vorliegenden Informationen scheinen aber die Abhängigkeit der „Hersteller“ in Hongkong von den Abnehmern und damit die Gestaltungsmöglichkeiten der letzteren doch sehr weitgehend zu sein.

## **5. Ansätze zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Spielzeugindustrie: Perspektiven für solidarisches Handeln**

### **5.1. Kampagnen und Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen**

#### **Frühe Ansätze**

Vorwürfe gegen die Arbeitsbedingungen in der Spielzeugindustrie wurden schon vor Jahren erhoben. So rief der nationale Verbraucherverband der USA 1991 zu einem Boykott asiatischer Spielwaren auf, da die dortige Branche Kinder beschäftige.<sup>134</sup> Doch blieben solche Ansätze eher vereinzelt (der rapide Aufstieg Chinas zum weltgrößten Herstellerland von Spielwaren stand noch bevor). Erst nach den katastrophalen Bränden zweier Spielzeugfabriken in Thailand (Kadar Factory, 10. Mai 1993) und China (Zhili Factory, 19. November 1993) gerieten die Arbeitsbedingungen der Branche in die öffentliche Kritik, wobei sich diese zunächst häufig auf Kinder- oder Zwangsarbeit<sup>135</sup> sowie auf Fabrikbrände und die Mißachtung von Sicherheitsstandards konzentrierte.

In Thailand bildeten Nichtregierungsorganisationen unmittelbar nach dem Feuer bei Kadar eine Koalition zur Unterstützung der Opfer des Brandes und ihrer Angehörigen. Unter anderem führte diese Koalition Veranstaltungen in Hongkong durch, um die Weltöffentlichkeit über die Vorgänge bei Kadar zu informieren. Dennoch erhielten die Familien der Opfer erst nach drei Monaten und nach hartnäckigen Protesten der Arbeiterinnen von Kadar eine Entschädigung. Erfolgreich waren diese Bemühungen nicht zuletzt deshalb, weil Organisationen aus aller Welt Druck auf Kadar und die thailändische Regierung ausübten. Nach Einschätzung des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (ICFTU) beeinflussten diese weltweiten Proteste die Höhe der Entschädigungen positiv. Nicht erreicht werden konnten aber Verbesserungen der gesetzlichen Bestimmungen über den Arbeitsschutz. Das Engagement der thailändischen Nichtregierungsorganisationen führte auch nicht zu einer dauerhaften und breiten Bewegung zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Spielzeugindustrie Thailands, für

die sich lediglich einige Organisationen wie das Center for Labour Information Service and Training (CLIST) beharrlich einsetzen.

### **Hong Kong Toy Coalition**

Deutlich vorangetrieben wurde die Auseinandersetzung mit der Branche jedoch durch die nach den Bränden bei Kadar und Zhili gebildete Hong Kong Toy Coalition. Diese Koalition veröffentlichte am ersten Jahrestag des Brandes bei Kader die „Charter on the Safe Production of Toys“. Die von 21 Nichtregierungsorganisationen<sup>136</sup> in Hongkong unterzeichnete Charta forderte unter anderem Maßnahmen zur Verhinderung von Bränden und zur Verbesserung des Arbeitsschutzes, einen Verzicht auf Kinderarbeit, einen Normalarbeitstag von acht Stunden, mindestens einen arbeitsfreien Tag pro Woche, Organisationsrechte der Beschäftigten und ein unabhängiges Monitoring; der folgende Textkasten dokumentiert diese Charta.

#### **Charta für sichere Arbeitsbedingungen in der Spielzeugindustrie**

der Hong Kong Coalition for the Safe Production of Toys

1. Fabriken müssen ausreichende Notausgänge für den Brandfall und weitere Brandschutzeinrichtungen haben.
2. Schlafsäle, Lagerräume und Werkstätten müssen in getrennten Gebäuden untergebracht sein.
3. Ausreichende Arbeitsschutzmaßnahmen müssen sichere Arbeitsplätze für die Beschäftigten gewährleisten.
4. Die Hersteller müssen internationale Arbeitsstandards einhalten und örtliche Gesetze über Arbeits- und Brandschutz beachten.
5. Sofern der Einsatz von Chemikalien erforderlich ist, müssen internationale Sicherheitsstandards Anwendung finden; hierzu gehören eine sichere Arbeitsumgebung, individuelle Schutzmaßnahmen, sichere Produktionseinrichtungen (wie zum Beispiel Belüftung) und eine sichere Entsorgung der eingesetzten Chemikalien. Außerdem müssen Behälter mit Chemikalien mit eindeutigen Hinweisen auf Inhalt und Gefährlichkeit beschriftet werden. Zusätzlich sollen die Beschäftigten regelmäßig ärztlich untersucht und über Arbeits- und Gesundheitsschutz unterrichtet werden.
6. Überstunden bedrohen die Gesundheit der Arbeiterinnen und Arbeiter und verletzen ihr Recht auf Erholung. Der Normalarbeitstag darf nicht länger als acht Stunden sein, und pro Woche muß es mindestens einen arbeitsfreien Tag geben.
7. Kinder dürfen nicht beschäftigt werden.
8. Schlafsäle dürfen nicht überfüllt werden, und das Kantinenessen muß einen ausreichenden Nährwert haben.
9. Körperliche Belästigungen und alle Formen psychischer und physischer Unterdrückung der Beschäftigten sind nicht hinnehmbar.
10. Die Bestrebungen der Beschäftigten, Gewerkschaften zu organisieren, dürfen nicht beschränkt werden. Den Beschäftigten muß es erlaubt sein, das Recht kollektiver Tarifverhandlungen zu genießen, und den Gewerkschaften muß das Recht eingeräumt werden, die Arbeitssicherheit der Fabriken zu untersuchen und zu überwachen.
11. Die Hersteller sollen die Beschäftigten über die nationalen arbeitsrechtlichen Bestimmungen und über die örtlichen Vorschriften zu ihrer Durchführung informieren.

Deshalb fordern wir

- I. daß die Spielzeugindustrie diese Charta über sichere Arbeitsbedingungen unterzeichnet
- II. daß ein unabhängiges Monitoring-System bzw. -Komitee eingerichtet bzw. eingesetzt wird, das von Organisationen gebildet werden soll, die die Interessen der Beschäftigten vertreten, und das sicherstellt, daß diese Charta verwirklicht wird.

Diese Charta stellte insofern eine Akzentverschiebung im Einsatz für gerechtere Arbeitsbeziehungen dar, als Verhaltenskodizes bis dahin nicht im Vordergrund asiatischer Gewerkschaften standen: „Codes of conduct are not the primary focus of the local labour movement in Asia.“<sup>137</sup> Dennoch wurde die Unterzeichnung der Charta zum Kernpunkt der Forderungen von Nichtregierungsorganisationen in Hongkong. Deren Coalition for the Charter of the Safe Production of Toys entwickelte vielfältige Initiativen:

Im Mai 1995 kam es zu einem Treffen mit dem Hong Kong Toys Council mit dem Ziel, den Branchenverband zur Unterzeichnung der Charta zu bewegen. Doch dieser hielt an seiner schon früher geäußerten Weigerung fest. Daher intensivierten die Nichtregierungsorganisationen ihre Aktivitäten und veranstalteten im Januar 1996 eine internationale Konferenz in Hong Kong. Die Konferenzteilnehmer aus 11 Ländern bekräftigten die Aufforderung an die Branche, die Charta zu übernehmen. Außerdem forderten sie das italienische Unternehmen Artsana („Chicco“) zur Zahlung von Entschädigungen für die Opfer des Brandes bei Zhili und deren Familien auf. Schließlich erklärten sie ihre Absicht, eine internationale Koordination für die Spielzeug-Kampagnen in aller Welt einzurichten.

Im Zusammenhang mit dieser Konferenz kam es aus Anlaß der 22. Spielzeugmesse in Hongkong zu Protesten vor dem Hong Kong Convention and Exhibition Centre, in deren Verlauf einige der Demonstranten vorübergehend festgenommen wurden; fünf der Betroffenen wurden im Juni 1996 zu Geldstrafen verurteilt. Aktionen zu den Jahrestagen der beiden großen Fabrikbrände folgten ebenso wie eine Demonstration während der Spielzeugmesse im Januar 1997. Dabei wandten sich die Nichtregierungsorganisationen wiederholt gegen die Unterdrückung von Gewerkschaftern und Menschenrechtlern in China und in den Philippinen, die sich für die Rechte der Beschäftigten der Spielzeugindustrie einsetzten.

Insgesamt kommt der Coalition for the Charter of the Safe Production of Toys die Schlüsselrolle zu für die Bestrebungen, die Arbeitsbedingungen in der asiatischen Branche zu verbessern; Hongkong ist zu einem Zentrum für diesbezügliche Studien, Kampagnen und Lobbyaktivitäten geworden.

### **Aktivitäten in verschiedenen Ländern**

Die Forderungen dieser Koalition griffen Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften in zahlreichen Ländern auf. Breitere Kampagnen wurden allerdings nur in den USA und in Großbritannien gestartet, die Aktivitäten in Frankreich, Italien, Kanada und Japan blieben eher vereinzelt.<sup>138</sup>

In Großbritannien<sup>139</sup> begannen das auf Kampagnen spezialisierte World Development Movement (WDM), der Trades Union Council (TUC) und das Catholic Institute for International Relations (CIIR) im Juni 1995 eine Spielzeug-Kampagne. Vorgängige Gespräche mit der britischen Branchenorganisation British Toy and Hobby Association (BTHA), deren Mitgliedsunternehmen mehr als 90 Prozent des Branchenumsatzes im Vereinigten Königreich erzielen, waren ergebnislos geblieben. Allerdings sahen sich diese Organisationen schon bald nach dem Start ihrer Kampagne zur deren Aussetzung veranlaßt, da der Verband BTHA seine Bereitschaft ankündigte, die „Charter on the Safe Production of Toys“ zu übernehmen. Im

Januar 1996 gab sich dann BTHA einen Safety Code, der allerdings weit hinter den Forderungen der Charta zurückblieb, wie wir im Abschnitt über Verhaltenskodizes (siehe unten, Abschnitt 5.3) sehen werden. Daher begrüßten zwar die britischen Nichtregierungsorganisationen den BTHA-Kodex grundsätzlich, forderten aber zugleich den Branchenverband auf, Nachbesserungen vorzunehmen. Da dies jedoch nicht geschah und auch der damalige europäische Verband Toy Manufacturers of Europe (TME) nicht auf die Forderungen einging, riefen WDM und TUC dazu auf, mit Briefen und Postkarten an die Branchenverbände ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen. Diese britische Kampagne wurde inhaltlich und im Blick auf die Aktionsformen von irischen Organisationen übernommen.

Zu vielfältigen Aktivitäten kam es auch in den USA<sup>140</sup>, die sich zum Beispiel kritisch mit Toys 'R' Us<sup>141</sup>, Walt Disney und den Arbeitsbedingungen bei der Herstellung von Fußbällen beschäftigten und teilweise einen Verhaltenskodex forderten. Anders als in Großbritannien – so die Einschätzung eines Mitarbeiters des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (ICFTU) – sei jedoch in den USA keine zentrale Kampagne entstanden.<sup>142</sup>

In Italien startete das Centro Nuovo Modello di Sviluppo in Zusammenarbeit mit weiteren Organisationen wie Mani Tese im Frühjahr 1997 die Kampagne „Faires Spielzeug“ und griff damit Bitten des Asia Monitor Resource Center und des Hong Kong Christian Industrial Committee auf. Diese Kampagne verfolgt zwei Ziele: Erstens wird Artsana („Chicco“) zur Zahlung von Entschädigungen für die Opfer des Brandes bei Zhili und für deren Angehörige aufgefordert. Zweitens sollen die italienischen Spielwarenhersteller veranlaßt werden, einen Verhaltenskodex zu verabschieden, der sich an ILO-Konventionen wie zum Beispiel denjenigen über Koalitionsfreiheit (C87), kollektive Tarifabschlüsse (C98), Kinderarbeit (C138) und Zwangsarbeit (C105) orientieren soll. Damit haben sich die italienischen Nichtregierungsorganisationen insofern für eine Weiterentwicklung der Charta aus Hongkong entschieden, als sie ausdrücklich auf ILO-Konventionen Bezug nehmen. Dem Aufruf der italienischen Kampagne, eine Postkartenaktion zu unterstützen, sind bis August 1997 rund 1.000 Personen gefolgt. Allerdings war es bis zu diesem Zeitpunkt weder zu einer Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften noch zu offiziellen Reaktionen der Branche gekommen.

### **Aktivitäten in Deutschland**

In Deutschland haben sich verschiedene Organisationen aus unterschiedlichen Gründen mit der Spielzeugindustrie beschäftigt: Während (etwa Anfang 1996) die Tibet-Initiative in Essen einen Boykott chinesischer Spielwaren als Protest gegen die Besetzung Tibets forderte, startete die Gesellschaft für bedrohte Völker am 23. Oktober 1996 die bundesweite Kampagne „Kauft kein Spielzeug Made in China“ und begründete dies mit der Unterdrückung kleiner Ethnien durch die Volksrepublik. Mittlerweile rufen beide Organisationen gemeinsam zum „Toycott“ auf. Im Gegensatz zu diesen ohne erkennbare Resonanz gebliebenen Aufrufen, die sich nicht mit der Situation in der Spielzeugindustrie auseinandersetzten, versuchte die Arbeitsgemeinschaft Dritte-Welt-Läden (AG3WL), mit ihrer Aktion „made in dignity“ zum 2. Europäischen Weltladentag am 3. Mai 1997 die wirklichen Probleme der Branche aufzugreifen. Unter dem Motto „Menschwürde ins Spiel bringen“ legte sie Aktionsmaterialien und Hintergrundinformationen vor, die unter anderem eine Postkartenaktion vorschlugen: Damit sollten die Einkaufsgemeinschaft VEDES und das Unternehmen Toys „R“ Us aufgefordert werden, die Charta aus Hongkong zu übernehmen. Außerdem sollte die Aktion „made in dignity“ für Spielzeug aus fairem Handel werben.

Auch der Deutsche Bundestag setzte sich mit der Situation in der asiatischen Spielzeugindustrie auseinander. Allerdings konzentrierte sich die Debatte über die Einfuhr chinesischer Spielwaren vom 8. November 1996 auf angebliche Einfuhren aus chinesischen Arbeitslagern,

obwohl es für solche Importe, abgesehen von Äußerungen einiger chinesischer Menschenrechtler, keinerlei empirische Hinweise gibt. Breiter als die Debatte war die zugrunde liegende Beschlußempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft vom 19. Juni 1996, die einen Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen modifizierend aufgriff. Mit der einstimmig verabschiedeten Entschließung wird die Bundesregierung aufgefordert, zu prüfen, ob Deutschland Spielwaren aus chinesischen Arbeitslagern einführe. Weiter solle die Bundesregierung den zuständigen Ausschüssen des Bundestages berichten, „wie konsequent die Selbstverpflichtungsvorgaben des europäischen Dachverbandes der Spielwarenhersteller“ (TME) von deutschen und europäischen Importeuren eingehalten und wie die Einhaltung überprüft werde. Berichtet werden solle dabei auch über die Arbeit des Beschwerdeausschusses, der von dem Branchenverband eingerichtet worden sei. Außerdem sollten „bei verifizierbaren Verstößen gegen die Selbstverpflichtung in der Europäischen Union Schritte zur Unterbindung von Spielzeugimporten aus chinesischen Arbeitslagern“ ergriffen werden.<sup>143</sup> Dieser Beschluß unterstellte implizit eine Konzentration des TME-Kodexes auf die Herstellung von Spielwaren in Arbeitslagern; dies trifft aber nicht zu.

### **Kampagne des ICFTU**

Auf internationaler Ebene hatte der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (ICFTU) Anfang 1995 eine Kampagne gestartet und im Herbst des gleichen Jahres Toys ‘R’ Us, Mattel, Bandai, Hasbro und Walt Disney schriftlich zur Unterzeichnung eines Verhaltenskodexes im Sinne der „Charter on the Safe Production of Toys“ aufgefordert.<sup>144</sup> Ein solcher Kodex sollte sich außerdem an einschlägigen ILO-Konventionen (etwa C 87 und C 98) orientieren und Vorstellungen der örtlichen Gewerkschaften aufgreifen. Allerdings waren die Diskussionen innerhalb des internationalen Gewerkschaftsdachverbandes über Konkretisierungen und geeignete Strategien noch im Frühjahr 1997 nicht abgeschlossen.<sup>145</sup>

## **5.2. Anmerkungen zu bisherigen Verhaltenskodizes**

Die Einführung von unternehmens- und länderbezogener Verhaltenskodizes wird seit mehr als zwanzig Jahren von verschiedenster Seite und auf unterschiedlichsten Ebenen diskutiert. So entwickelten US-amerikanische Unternehmen bereits in den siebziger Jahren Ethik-Richtlinien.<sup>146</sup> Die anhaltende Debatte über transnationale Unternehmen führte 1976 zu OECD-Richtlinien<sup>147</sup> und im Folgejahr zu einer einschlägigen Grundsatzerklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).<sup>148</sup> Mitte 1982 wurde der Entwurf eines United Nations Code of Conduct for Multinational Corporations vorgelegt, der aber über das Entwurfstadium nie hinauskam. Folgenlos blieben auch der OECD-Kodex und die ILO-Erklärung, da beide freiwillig sind und es keine Überprüfung der Einhaltung entsprechender Standards durch transnationale Unternehmen gibt.

Folgenreicher war ein von dem schwarzen Prediger Sullivan 1977 initiiertes Kodex, der sich auf Südafrika bezog: Angesichts der hohen und emotional aufgeladenen Mobilisierung der US-amerikanischen Öffentlichkeit im Kampf gegen die Apartheid richteten Medien und Nichtregierungsorganisationen ihr Augenmerk auf das Verhalten US-amerikanischer Unternehmen in Südafrika. Dieses öffentliche Interesse führte wenigstens ansatzweise dazu, daß der Sullivan-Code freiwillig befolgt wurde; mit dem Rückzug vieler Konzerne vom Kap wurde er Mitte der achtziger Jahre bedeutungslos.<sup>149</sup>

Auch der im gleichen Jahr von den Außenministern der Europäischen Gemeinschaft verabschiedete „Verhaltenskodex für Unternehmen mit Tochtergesellschaften, Zweigniederlassungen oder Vertretungen in Südafrika“ stieß zumindest in Deutschland auf gewisse öffentliche Resonanz. Da dieser Kodex jedoch weder rechtsverbindlich war noch den Unternehmen eine

Berichtspflicht auferlegte, wurde er zunächst nicht eingehalten. Noch 1984 verletzte ein großer Teil der deutschen Unternehmen in Südafrika zentrale Bestimmungen des EG-Kodexes, obgleich der Apartheidstaat damals im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses stand und schon seit Jahren empirisch abgesicherte Berichte über die Nichteinhaltung des Kodexes vorlagen. Erst als die erstarkten südafrikanischen Gewerkschaften den Kodex als Referenzrahmen benutzten, konnte er eine gewisse Wirkung entfalten.<sup>150</sup>

Bereits diese Beispiele zeigen deutlich, daß rechtsunverbindliche Kodizes ohne öffentliche Kontrolle mehr oder weniger wirkungslos sind.

In den achtziger Jahre führten vor allem in den USA religiöse und entwicklungspolitische Gruppen eine Debatte über freiwillige Verhaltenskodizes. Entsprechende Forderungen lösten dann einzelne US-amerikanische Unternehmen mit Beginn der neunziger Jahre ein. Ausführlich dokumentiert wird diese Entwicklung am Beispiel der Bekleidungsindustrie durch die breit angelegte Studie „The Apparel Industry and Codes of Conduct“, die das Department of Labor 1996 herausgab. Danach verpflichtete sich 1991 das erste Unternehmen der Branche auf einen Kodex, und in den folgenden Jahren führte die Mehrzahl der großen Bekleidungskonzerne Unternehmenskodizes ein.<sup>151</sup>

Von den im Rahmen dieser Studie befragten 48 Unternehmen gaben 36 an, einen Kodex zu haben. Alle diese Kodizes beinhalteten einen Verzicht auf Kinder- und Zwangsarbeit. Viele der Unternehmen verpflichteten sich darüber hinaus, keine Beschäftigten aus ethnischen oder religiösen Gründen zu diskriminieren, die in den einzelnen Herstellerländern geltenden Gesetze über Arbeitszeit und Entlohnung einzuhalten sowie Koalitionsfreiheit und das Recht auf kollektive Tarifabschlüsse einzuräumen.<sup>152</sup> Deutliche Schwachpunkte weisen die meisten dieser Kodizes allerdings hinsichtlich Transparenz und Öffentlichkeit sowie im Blick auf das weitgehend fehlende Monitoring auf: Lediglich zwei Unternehmen (The Gap<sup>153</sup>, Liz Claiborne) übertrugen Monitoring-Funktionen unabhängigen internationalen oder Nichtregierungsorganisationen, vier weitere Unternehmen beauftragten einen „Outside Auditor“ (Rechtsanwaltskanzlei, Unternehmensberater o.ä.); mehrheitlich aber übernahmen die Unternehmen das Monitoring selbst oder übertrugen die Überwachung der Einhaltung der Unternehmensgrundsätze an ihre Lieferanten.<sup>154</sup>

Angesichts des weitgehenden Fehlens eines unabhängigen Monitoring sind die von der US-amerikanischen Studie festgestellten Vollzugsdefizite nicht verwunderlich. Sie beginnen bereits bei unzureichender Transparenz: Nur in seltenen Fällen waren die Beschäftigten der Lieferanten und etwas häufiger die Beschäftigten eigener Tochtergesellschaften über die Existenz eines Kodexes informiert, und eine Zusammenarbeit mit Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen blieb eher die Ausnahme. Und obwohl die Einhaltung von Qualitätsstandards von allen befragten Unternehmen überwacht und Sicherheit wie äußere Arbeitsbedingungen (etwa Brandschutz und Belüftung) überprüft wurden, wurde bei diesen Inspektionen mehrheitlich nicht einmal der Verzicht auf Kinderarbeit kontrolliert (auch diesbezüglich war die Situation in Tochtergesellschaften besser als bei Lieferanten). Mehrere Konzerne verließen sich sogar ganz auf eine schriftliche Verpflichtung ihrer Lieferanten, die Unternehmensstandards einzuhalten.<sup>155</sup>

Diese kritischen Befunde bestätigten Nichtregierungsorganisationen. So zeigte eine Untersuchung des Hong Kong Christian Industrial Committee über Arbeitsbedingungen im Pearl River Delta zum Beispiel, daß der Unternehmenskodex des Reebok-Konzernes („Reebok Human Rights Production Standards“) von den Lieferanten des Unternehmens mehrfach verletzt wurde. Unter anderem habe es bei fünf Schuh-Lieferanten nur einen unzulänglichen Arbeitsschutz gegeben, und ein Lieferant habe sogar Frauen entlassen, nachdem sie schwanger geworden waren.<sup>156</sup> Auch der 1994 eingeführte Verhaltenskodex von Nike ist in vielen Fällen



nicht eingehalten worden. Dies dokumentierten Erhebungen von Nichtregierungsorganisationen, die Ende 1996 in Australien veröffentlicht wurden.<sup>157</sup> Immerhin machte gerade diese Dokumentation deutlich, daß selbst Kodizes, die nur teilweise oder fast gar nicht eingehalten werden, durchaus als wirksamer Referenzrahmen für Nichtregierungsorganisationen dienen können. Nicht zuletzt aufgrund der häufigen Vorwürfe wegen der Verletzungen der eigenen Unternehmensstandards schloß sich Nike einer von US-Präsident Clinton initiierten Arbeitsgruppe über soziale Standards in der Bekleidungs- und Schuhindustrie an.

Diese Arbeitsgruppe war im August 1996 nach der Vorlage der Studie des Department of Labor über die Arbeitsbedingungen in der Branche eingesetzt worden. Zu ihr gehörten Vertreter von Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschafter. Nach halbjähriger Arbeit stellte sie am 14. April 1997 in Washington ein Abkommen über die Einführung eines Verhaltenskodexes vor, das von neun Unternehmen der Bekleidungs- und Schuhindustrie sowie von Gewerkschaften, Verbraucherorganisationen und weiteren Nichtregierungsorganisationen unterzeichnet worden war.<sup>158</sup> Teil des Abkommens sind ein Verhaltenskodex und umfassende Bestimmungen über Maßnahmen zur Überwachung der mit dem Kodex gesetzten Standards, darunter ein unabhängiges Monitoring.

Im einzelnen sieht der Kodex den Verzicht auf Kinder- und Zwangsarbeit, auf jede Diskriminierung der Beschäftigten und auf körperliche Mißhandlungen vor. Ausreichende Arbeitsschutzmaßnahmen sollen verwirklicht und die gesetzlichen Bestimmungen über Entlohnung und Arbeitszeiten mindestens eingehalten werden. Weiter sollen die Beschäftigten das Recht auf freie gewerkschaftliche Organisation und kollektive Tarifabschlüsse erhalten.<sup>159</sup>

Die umfangreichen Grundsätze über das Monitoring verpflichten die Unternehmen unter anderem dazu, die Beschäftigten über den Kodex zu informieren, mit Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen zusammenzuarbeiten, Rechenschaftsberichte von Tochtergesellschaften und Lieferanten über die Einhaltung der Kodexbestimmungen einzufordern, unternehmenseigene Inspektionen periodisch durchzuführen und ein unabhängiges Monitoring zu installieren. Gültigkeit haben soll der Kodex sowohl für Tochtergesellschaften als auch für Lieferanten, wobei allerdings die Problematik logistischer Ketten nicht angesprochen wird.<sup>160</sup> Einzelheiten des externen Monitorings sollen von einem gemeinnützigen Verband („nonprofit association“) erarbeitet werden, der innerhalb eines halben Jahres von Unternehmen, Gewerkschaften, Verbrauchern sowie religiösen und Menschenrechtsgruppen gebildet werden soll. Dieser Verband soll den Prozeß der Kodeximplementierung kritisch begleiten und die Öffentlichkeit über den Kodex informieren.

Dieses Abkommen stellt in mehrfacher Hinsicht den bisher umfassendsten Versuch der Einführung eines Verhaltenskodexes dar und geht zum Beispiel weit über den im September 1996 abgeschlossenen Kodex für die Herstellung von Fußbällen hinaus. Es sollte daher unbedingt Grundlage für eventuelle Versuche werden, Kodizes für die Spielzeugindustrie einzuführen, auch wenn dabei kritisch nach den Umsetzungsmöglichkeiten eines solch umfassenden Abkommens gefragt werden müßte.

Insgesamt haben die bisherigen Debatten über Verhaltenskodizes zu weitgehenden Übereinstimmungen hinsichtlich der materiellen Ausgestaltung solcher Kodizes geführt. Bemerkenswert ist hierbei die Tendenz zur Konzentration auf wenige, operationalisierbare Kernbereiche.<sup>161</sup> Danach ist mehr oder weniger Konsens, daß Unternehmen mit der Annahme eines Kodexes mindestens folgende Verpflichtungen in Übereinstimmung mit Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) eingehen (auf die wichtigsten dieser Konventionen wird in Klammern verwiesen):

1. Verzicht auf Kinderarbeit (Minimum Age Convention, C138)

2. Verzicht auf Zwangsarbeit (Abolition of Forced Labour Convention, C105)
3. Einräumung der Koalitionsfreiheit und des Rechtes auf kollektive Tarifabschlüsse (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, C87 und Right to Organise and Collective Bargaining Convention, C98),
4. keine sexuelle, religiöse, ethnische oder sonstige Diskriminierung der Beschäftigten,
5. mindestens Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen über die Entlohnung,
6. mindestens Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen über maximale Arbeitszeiten,
7. ausreichender Arbeitsschutz (unter Einschluß von Brandschutz u.ä.),
8. Transparenz (etwa Information von Beschäftigten und Öffentlichkeit über den Kodex),
9. Einrichtung eines unabhängigen Monitoring und
10. Geltung des Kodexes für Tochtergesellschaften und Lieferanten.

Zwar werden diese zehn Punkte teilweise unterschiedlich präzisiert und ausformuliert, grundsätzlich aber bilden sie den Kern neuerer Kodizes.

Im Gegensatz zu diesen materiellen Kernvorstellungen gibt es noch keinen Konsens über konkrete Formen und Reichweite eines Monitoring. Fragen der Operationalisierbarkeit wurden bisher selten diskutiert, auch über den Einbezug logistischer Ketten gibt es noch keine einheitlichen Vorstellungen: Soll der Kodex vom „Contractor“ oder „Supplier“ an den „Sub-contractor“ und von diesem an den nächsten Zulieferer weitergereicht werden? Wenn ja, wie soll dies geregelt werden (vertraglich? Aufnahme von Klauseln in Akkreditive?), und wer ist dann für das Monitoring entlang der logistischen Kette verantwortlich? Wie regelmäßig sollen Kontrollen der Einhaltung des Kodexes durchgeführt werden? Wer soll für die Kosten aufkommen?

Auf solche Fragen gibt auch die britische „The Monitoring and Verification Group“, in der zahlreiche Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeiten, mit ihrer Studie „Open Trading“<sup>162</sup> keine operationalisierten Antworten. Immerhin stellt sie einige Grundprinzipien auf: So sollen sich Kodizes auf die gesamte Produktpalette eines Unternehmens beziehen und entlang der gesamten logistischen Kette zur Anwendung kommen. Transparenz soll gegenüber allen von den Unternehmensaktivitäten Betroffenen („stakeholders“) eingeräumt werden. Dies heißt auch, daß die wichtigsten „stakeholder“ Zugang zu Informationen über Kodexverletzungen haben müssen. Für die Zukunft sieht der britische Zusammenschluß der Nichtregierungsorganisationen drei „Szenarien“ für die Organisation des Monitoring:

1. Unternehmen entwickeln ihre eigenen Kodizes und sorgen für deren Anwendung durch ihre Zulieferer; mit dem Monitoring wird eine unabhängige Institution („external verification team“) beauftragt.
2. Unternehmen innerhalb einer Branche unterzeichnen einen gemeinsamen Kodex, die Unterzeichner bilden eine Stiftung. Die Unternehmen führen das Monitoring selbst durch und engagieren zugleich Prüfer („verifiers“).
3. Produzenten werden durch ein nationales oder regionales Gremium hinsichtlich der Einhaltung bestimmter Arbeitsstandards zertifiziert, dieses Gremium schließt Vertreter aller „stakeholder“-Gruppen ein. Die Unternehmen (in den Käuferländern) erfüllen eigene Kodizes, indem sie von zertifizierten Produzenten kaufen.

Als weitere Optionen werden benannt: schrittweise Implementierung des Kodexes, örtliche Nichtregierungsorganisationen als Prüfer („verifiers“), Beglaubigung der Prüfer durch eine unabhängige Körperschaft mit Repräsentation aller Gruppen von „stakeholders“, Einführung von Gütesiegeln und Warenzeichen sowie Standardisierung der Kodizes.

Abweichende Organisationsvorstellungen sind im Zusammenhang mit der Clean Clothes Campaign unter Berufung auf bisherige Erfahrungen und Praktiken entwickelt worden.<sup>163</sup>

Unterschieden werden ein „Foundation“- und ein „Accounting“-Modell. Ersteres geht von einer Foundation aus, die von Unternehmen, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen gebildet wird. Diese Foundation stellt Konsens her über den Inhalt des Verhaltenskodexes und die Prinzipien des Monitoring. Verantwortlich für das Monitoring ist die Foundation, die stichprobenartige Kontrollen und Überprüfungen von Beschwerden über Vollzugsdefizite durchführt bzw. von Dritten durchführen läßt. Auch bei dem „Accounting“-Modell arbeiten Unternehmen, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen zusammen, ohne jedoch eine gemeinsame Institution zu bilden. Auch hier erarbeiten alle drei Parteien Kodex und Grundprinzipien des Monitoring gemeinsam. Allerdings sieht diese Variante vor, daß die Unternehmen als Eigner des Kodexes für unabhängiges Monitoring sorgen, wobei die mit dem Monitoring beauftragte Person oder Institution von den beteiligten Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen beglaubigt werden muß; Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen erhalten Zugang zu den Befunden des Monitoring. Auch dieses Modell sieht ein Beschwerdeverfahren vor. Gemeinsam ist schließlich beiden Modellen die Beteiligung von Gewerkschaften der Herstellerländer.

### **5.3. Verhaltenskodizes der Spielzeugindustrie**

#### **Kodizes von Verbänden**

Nach seiner Weigerung, die „Charter on the Safe Production of Toys“ zu unterzeichnen, erließ das Hong Kong Toys Council eigene Verhaltensrichtlinien, deren Status<sup>164</sup> aber noch um Juni 1995 unklar war. Damals ergab eine Überprüfung des Asia Monitor Resource Center, daß die vom Branchenverband gesetzten Standards weitgehend nicht eingehalten wurden.<sup>165</sup>

Am 27. Januar 1996 veröffentlichte die British Toy & Hobby Association (BTHA) einen Code of Conduct, um damit der britischen Kampagne zuvorzukommen. Gleichzeitig kündigte der Branchenverband die Einrichtung eines dreiköpfigen Beschwerdeausschusses über Kodexverletzungen an, da es – so BTHA – angesichts der außerordentlichen Größe und extremen Komplexität des „Asian toy supply market systems“ völlig unmöglich sei, für BTHA oder jede andere Nichtregierungs-Stelle eine Fabrik-Inspektion zu installieren. Der BTHA-Kodex ist für die Mitgliedsunternehmen des Verbandes nur dann verbindlich, wenn sie ihn unterzeichnen.<sup>166</sup> Nach Angaben des World Development Movement hat der BTHA-Kodex keine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugindustrie bewirkt. Darauf habe unter anderem Chan Ka Wai vom Hong Kong Christian Industrial Council im Oktober 1996 hingewiesen: „We cannot see any major changes, even in the factories which are supposed to have codes of conduct, because there is no real enforcement.“<sup>167</sup> Häufig wird weiter kritisiert, daß der britische Branchenkodex weder Koalitionsfreiheit noch das Recht auf Abschluß kollektiver Tarifverträge vorsieht. Außerdem drängen britische Nichtregierungsorganisationen auf die Installierung eines unabhängigen Monitoring. Hierzu ist BTHA bisher jedoch nicht bereit, mehrere diesbezügliche Gespräche britischer Nichtregierungsorganisationen mit dem Branchenverband verliefen ergebnislos.<sup>168</sup> Insgesamt scheinen sich konkrete Aktivitäten von BTHA bisher auf eine Verbesserung des Brandschutzes beschränkt zu haben: So veröffentlichte der Verband einen „Fire Prevention and Emergency Guide“ und führte hierzu Seminare in Shenzhen und Shanghai durch.

Vermutlich auf Initiative von BTHA – jedenfalls behauptet der britische Verband dies – hat der europäische Branchenverband Toy Manufacturers of Europe (TME) eine (allerdings deutlich abgeschwächte) Variante des britischen Kodexes angenommen, die sich im Mai 1996 auch das International Council of Toy Industries (ICTI) zu eigen machte. Toy Traders of Europe übernahm den TME-Kodex ebenso wie der inzwischen aus der Fusion der bisherigen

europäischen Branchenverbände TME und FEJ (Europäischer Verband der Spielzeugindustrien) entstandene Verband Toy Industries of Europe (TIE) mit Sitz in Brüssel.<sup>169</sup>

Eine Gegenüberstellung des BTHA- und des TME-Kodexes (vgl. den Textkasten: Die Verhaltenskodizes der Verbände der britischen und europäischen Spielzeughersteller) zeigt, daß die TME-Version alle Passagen des BTHA-Kodexes mit zumindest bedingtem Verpflichtungscharakter nur in unverbindlicherer Form aufgenommen hat. Unter anderem sieht der TME-Kodex nicht mehr vor, eventuelle Akkreditive mit einer Sozialklausel auszustatten. Und während BTHA auch die „facilities of contractors and subcontractors“ in die Inspektionen zur Überprüfung des Verzichtes auf Kinder- und Zwangsarbeit einbezogen wissen will, fehlen entsprechende Konkretisierungen in der TME-Variante. Ein unabhängiges Monitoring wollte TME ebenso wie BTHA nicht einräumen; an dieser Linie hält auch der neue Verband TIE fest. Statt dessen soll – nach britischem Vorbild – ein Beschwerdeausschuß eingesetzt werden, der aber bis Mai 1997 noch nicht installiert war. Außerdem prüfe TIE die Entwicklung eines eigenen Monitoring-Systems, so jedenfalls die Auskunft eines Mitarbeiters des Bundeswirtschaftsministeriums.<sup>170</sup> Die Ablehnung eines unabhängigen Monitoring durch TME/TIE bestätigte ein ICFTU-Vertreter, der darauf hinwies, daß zwar TME und ICTI in der Vergangenheit stets zu Gesprächen mit dem Gewerkschaftsdachverband bereit gewesen seien, nicht aber zu substantiellen Zugeständnissen. Vielmehr versuchten TME und ICTI mit ihrer Gesprächsbereitschaft, Druck von der Branche wegzunehmen und Zeit zu gewinnen.<sup>171</sup>

## Die Verhaltenskodices der Verbände der britischen und europäischen Spielzeughersteller

*In der folgenden Gegenüberstellung des sogenannten BTHA-Code und des TME-Code sind substantielle Unterschiede durch Unterstreichung und fetter Schrift hervorgehoben.*

<p align="center"><b>British Toy &amp; Hobby Association Vendor &amp; Subcontractor Code of Conduct</b></p>	<p align="center"><b>Toy Manufacturers of Europe Code of Business Practices for the Guidance of ist Members</b></p>
<p>The members of the British Toy &amp; Hobby Association (BTHA) have long recognised that <b>they have a duty</b> to ensure lawful, <b>fair</b>, safe and healthy working conditions for those employed in the contract manufacture of toys.</p> <p>To discharge this duty, BTHA members use their best efforts to construct supply agreements and/or working arrangements with vendors which require and maintain such conditions.</p> <p>Specific matters on which BTHA members require vendors' compliance are as follows:</p> <p><b>1. Labour:</b></p> <p>The members of BTHA believe in the fair <b>treatment</b> and lawful compensation of workers.</p> <p>Accordingly, we believe that no forced, indentured or underage labour should be utilised to produce toys, wholly or in part.</p> <p>That means that employees must show up for work voluntarily, not be put at risk of harm and be <b>fairly</b> compensated all in accordance with the prevailing local laws.</p>	<p>The members of the Toy Manufacturers of Europe (TME) have long recognised that there <b>should be</b> lawful, safe and healthful working conditions for those employed in the manufacture of toys.</p> <p>Accordingly, TME members should undertake to use their best efforts to construct supply agreements and/or working arrangement with contractors which require and maintain such conditions.</p> <p>Specific matters on which TME members should require contractors' compliance are as follows:</p> <p><b>1. Labour:</b></p> <p>The members of TME believe in the fair and lawful compensation of workers.</p> <p>Accordingly, we believe that no forced or underage labour should be utilised to produce toys, wholly or in part.</p> <p>That means that employees must show up for work voluntarily, not be put at risk of harm and be compensated all in accordance with all applicable legislation.</p>

**British Toy & Hobby Association  
Vendor & Subcontractor  
Code of Conduct**

And we believe that due diligence should be exercised to ensure compliance.

Therefore, the BTHA Council recommends that, in those circumstances deemed appropriate, BTHA members will ensure:

- a) That on-site inspections be conducted **regularly** at all facilities used to produce toys and toy components, including the facilities of contractors and subcontractors, to determine whether any forced, indentured or underage labour is employed.
- b) That contractors and subcontractors certify that no forced, indentured or underage workers are employed to produce goods, wholly or in part.
- c) That, when appropriate, **letters of credit include** among the conditions of payment a certification by the supplier that no forced, indentured or underage labour was used to produce the covered merchandise or any parts thereof.
- d) That contracts state the furnishing of merchandise made in whole or in part by forced, indentured or underage labour is a breach of contract for which the contract may be cancelled and damages assessed.

e) That contracts for merchandise not covered by a letter of credit require the presentation of a **signed and dated certificate** stating that no forced, indentured or underage labour was used to produce the covered merchandise or any parts thereof.

f) That local legislation on underaged labour is complied with in all cases.

**2. Working Conditions:**

The BTHA also believes that toys should be manufactured in a safe, hygienic working environment.

Its members **will**, therefore, **avoid** using vendors where working conditions are unacceptably poor and will seek to ensure, principally through continuing dialogue with its vendors and an **open attitude towards worker representation**, that:

- a) Factory working conditions are well ventilated, with comfortable, well lit work stations.
- b) Fire exits are adequate and well identified and employees are trained for emergency evacuation, if required.

The use of safety equipment and instruction should be emphasised.

- c) Professional **medical assistance** should be available with specified employees **trained for emergency needs**.
- d) Employee **living quarters, food, clothing allowance or other provision** should be adequate to meet the standards

**Toy Manufacturers of Europe  
Code of Business Practices  
for the Guidance of its Members**

We believe that due diligence should be exercised to ensure compliance.

Therefore, it is recommended, in those circumstances deemed appropriate, that TME members ensure that:

- a) On-site inspections be conducted **periodically** at all facilities used to produce toys and toys components to determine (i) whether any forced or underage labour is employed; and (ii) that employees work on a voluntary basis, are not put at risk and are compensated in accordance with all applicable legislation.
- b) Contractors confirm that no forced or underage workers are employed to produce toys, wholly or in part.
- c) Contracts for the manufacture of toys should require contractor certification that no forced or underage labour was used to produce the toys or any parts thereof.
- d) Contracts state the furnishing of toys made in whole or in part by forced or underage labour is a breach of contract for which the contract may be cancelled and damages assessed.

e) All applicable legislation on underage labour is complied with in all cases.

**2. Working Conditions:**

The members of TME also believe that toys should be manufactured in a safe and healthful working environment.

Accordingly, members **are encouraged** to use only those contractors who respect all applicable **legislation concerning workers representation** and who provide and maintain:

- c) Well-ventilated and well-lit facilities.
- a) Adequate and well identified emergency exits and training for employees for emergency evacuation.

*[unter Abschnitt a)]* The use of safety equipment and instructions should be emphasised.

<p style="text-align: center;"><b>British Toy &amp; Hobby Association Vendor &amp; Subcontractor Code of Conduct</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Toy Manufacturers of Europe Code of Business Practices for the Guidance of ist Members</b></p>
<p>of the job.</p> <p>e) Business will not be provided to supplier vendors who subject employees to unhealthy, unsafe conditions or employ unreasonable mental or physical disciplinary practices.</p> <p>f) Vendors will be encouraged to establish education or training programmes for employees in <b><u>basic health and hygiene</u></b>.</p> <p><b>3. Other:</b></p> <p>BTHA members will also do their best to <b><u>ensure</u></b> that:</p> <p>a) All vendors and subcontractors comply with the national laws of the country in which the business is being conducted.</p> <p>Such legislation is to include, but is not limited to, building safety, fire code rules, employment standards, employee health and safety regulation.</p> <p>b) Employee working hours should be governed by local standards but are not to be more that <b><u>60 hours per week</u></b> for full-time employment.</p> <p>c) Part-time or temporary employment will be governed by local and national regulations.</p>	<p>b) Healthful and safe facilities and conditions. Assurances that no unreasonable mental or physical disciplinary practices are employed.</p> <p>e) Education and training for employees in <b><u>first aid</u></b>, to the extent particable.</p> <p><b>3. Other:</b></p> <p>TME members should <b><u>seek to ensure</u></b>, principally through a continuing dialogue with contractors, that:</p> <p>a) Contractors comply with the applicable local legislation of the country in which the business is being conducted.</p> <p>b) Part-time or temporary employment and hours worked on a part-time or temporary basis should be governed by local regulations.</p>
<p>Hours worked on a <b><u>temporary basis</u></b> should not exceed those for full employment.</p> <p>d) Employees should be paid in accordance with local and/or national laws and will be paid overtime as earned in accordance with such legislation.</p> <p>This code will be <b><u>administered to direct contractors</u></b>, who in turn will be required <b><u>to supervise their subcontractos</u></b> in the same terms.</p>	<p>c) Employees are paid in accordance with all applicable legislation and/or standard national laws and are paid overtime as earned in accordance with such legislation.</p> <p>The members of TME should <b><u>notify their contractors</u></b> to <b><u>apply</u></b> the provisions of this Code to <b><u>subcontractors</u></b>.</p>

Der Kodex der Toy Manufacturers of America (TMA) sieht einen Verzicht auf Kinder- und Zwangsarbeit vor und empfiehlt den Mitgliedsunternehmen, von ihren Lieferanten eine Unterzeichnung dieses Kodexes zu verlangen, der außerdem in Akkreditive aufgenommen werden solle. Bei Verstößen sollten Lieferverträge hinfällig werden.<sup>172</sup>

Der Deutsche Verband der Spielwaren-Industrie e.V. (DVSI) erwog noch im Sommer 1996 eine Übernahme des BTHA-Kodexes, entschied sich aber lediglich für eine Selbstverpflichtung in Form eines Fragebogens an die Mitgliedsunternehmen, und nur die Lieferanten von 19 Mitgliedsfirmen des DVSI haben den TME-Kodex unterzeichnet. Auch der Bundesverband des Spielwaren-Einzelhandels e.V. (BVS) sah bisher keine Veranlassung, über einen Verhaltenskodex nachzudenken. Vielmehr bekräftigte er aus Anlaß des AG3WL-Aufrufes zum Weltladentag 1997 lediglich eine schon im November 1996 mitgeteilte Position, daß der BVS „bereits Ende 1996 den Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu einem Importverbot von Kinderspielzeug aus chinesischen Arbeitslagern“ unterstützt habe. In einem Schreiben des

BVS vom 6. Mai 1997 wird auf diese nichtssagende Presseerklärung verwiesen und festgestellt: „Darin [in der Presseinformation] wird unmißverständlich zum Ausdruck gebracht, daß der qualifizierte Spielwarenfachhandel von Beginn an dafür Sorge getragen hat, daß Ware aus derartigen [i.e. chinesischen] Arbeitslagern nicht bezogen wurde und auch in Zukunft nicht bezogen wird.“ Offensichtlich erleichterte die falsche Akzentuierung der Bundestagsdebatte vom 8. November 1996 eine derart oberflächliche Reaktion.

### **Unternehmenskodizes**

Mehrere US-amerikanische Unternehmen der Spielwarenbranche haben Kodizes angenommen, die einen Verzicht auf Kinder- und Zwangsarbeit festschreiben.<sup>173</sup> Weitergehend war der Verhaltenskodex, den Mattel im Mai 1995 veröffentlichte.<sup>174</sup> Mit ihm wurden die Lieferanten aufgefordert, ausreichende Sicherheits- und soziale Standards zu beachten und die jeweils geltenden nationalen Gesetze einzuhalten. Zu den freiwilligen betrieblichen Sozialleistungen sollten kostenlose Verpflegung und freier Transport gehören. Mit Lieferanten, die diese Richtlinien nicht befolgten, würde Mattel die Geschäftsbeziehungen abbrechen. Die Verhaltensrichtlinien wurden allen Lieferanten zugestellt. In der Tat schnitt – wie wir gesehen haben – die vom AMRC im Rahmen der zitierten Erhebungen untersuchte Mattel-Tochter hinsichtlich der Arbeitsbedingungen am besten ab. So zahlte Mattel die höchsten Löhne, die allerdings dennoch unter den gesetzlichen Mindestlöhnen in Dongguan lagen. Überschritten wurde bei starkem Arbeitsanfall auch die gesetzlichen Begrenzungen der Arbeitszeit.<sup>175</sup> Weiter ergab eine Befragung der Beschäftigten der Dynamic Group of Companies, die im Auftrag von Mattel produziert, daß sie über den Mattel-Kodex nicht informiert worden waren: „The workers are not aware of the code of conduct. The companies never mention anything about it“, so die thailändische Nichtregierungsorganisation CLIST im November 1996.<sup>176</sup>

Auch Hasbro verlangt seit 1995 von seinen Zulieferern die Befolgung der „Social Requirement Policy“<sup>177</sup>, aufgestellt von der Hasbro Far East Ltd. Diese Richtlinien sind Teil eines umfassenderen Programms zur Qualifizierung der Lieferanten, zu dem eine Überprüfung von deren Arbeit und ein Rating System gehört. Die Einhaltung der Unternehmensrichtlinien – die unter anderem den Verzicht auf Kinder- und Zwangsarbeit verlangen und eine Einhaltung nationaler Gesetze fordern, aber auch finanzielle Fragen, Qualitätssicherung und andere Bereiche ansprechen – soll mithilfe einer erstmaligen Überprüfung bei Beginn der Lieferbeziehungen und später durch regelmäßige Inspektionen im Abstand von 18 Monaten gewährleistet werden.<sup>178</sup>

Diese Verhaltenskodizes sehen weder das Recht auf kollektive Tarifabschlüsse noch Koalitionsfreiheit vor, außerdem verzichten sie auf ein unabhängiges Monitoring. In der Praxis käme allenfalls einmal im Jahr ein Vertreter der Konzerne in die asiatischen Produktionsstätten, ohne dabei mit den Beschäftigten zu sprechen, so jedenfalls die Kritik von Nichtregierungsorganisationen aus Hongkong.<sup>179</sup>

Weitergehend als die Kodizes von Mattel und Hasbro ist der „Code of Conduct for Suppliers“ von Toys ‘R’ Us (vgl. Textkasten). Dieser Kodex wendet sich an die Lieferanten des Spielwarengiganten mit der Aufforderung, ihrerseits Verhaltenskodizes mit Bindewirkung für die nachgeordneten Zulieferer anzunehmen und auf diese Weise die Einhaltung der von Toys ‘R’ Us aufgestellten Richtlinien auch entlang der logistischen Kette zu gewährleisten. Grundsätzlich soll der Kodex Teil eines Prozesses zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen sein. Geschäftsbeziehungen zu Partnern, die eine Teilnahme an diesem Prozeß verweigerten, würden abgebrochen. Damit geht Toys ‘R’ Us realistischerweise davon aus, daß die Kodex-Standards schrittweise implementiert werden und nicht sofort durchsetzbar sind. Inhaltlich geht der Kodex von Toys ‘R’ Us über die anderen bisherigen Unternehmenskodizes der Branche insofern

hinaus, als er (wenngleich in den oft engen Grenzen nationaler Gesetze) Koalitionsfreiheit und das Recht auf kollektive Tarifabschlüsse einräumt. Außerdem ist der Konzern zur Einrichtung eines unabhängigen Monitoring bereit, das im Juni 1997 gestartet werden sollte. Nicht bekannt wurde bisher, welche Vorstellungen der Konzern hinsichtlich der operativen Ausgestaltung des Monitoring hat – angesichts einer Angebotsbreite von 18.000 Artikeln, die von einer größeren Zahl von Lieferanten bezogen werden, sicherlich eine entscheidende Frage.

## **Der Verhaltenskodex von Toys „R“ Us**

### **Grundsätze**

Der Verhaltenskodex von Toys „R“ Us für Lieferanten gilt für jene Lieferunternehmen, die Waren an Toys „R“ Us für den Weiterverkauf verkaufen.

Da Toys „R“ Us und seine operativen Abteilungen in der globalen Gemeinschaft wachsen, gibt es eine zunehmende Betroffenheit über Arbeitsbedingungen in vielen Ländern (unter Ein-schluß der Vereinigten Staaten), die grundlegende Standards für faire und menschliche Bedin-gungen unterschreiten.

Der Verhaltenskodex von Toys „R“ Us für Lieferanten befähigt Toys „R“ Us, Waren auf eine Art und Weise zu beziehen, die zugleich gewinnträchtig und sozial verantwortlich ist.

Der Verhaltenskodex von Toys „R“ Us für Lieferanten und sein Monitoring-System bemühen sich, die Lebensqualität für Arbeiterinnen und Arbeiter und vor allem für Kinder zu verbes-sern und sicher zu stellen, daß alle Lieferanten die Bestimmungen dieses Kodexes einhalten.

Die Einführung des Verhaltenskodexes von Toys „R“ Us befähigt das Unternehmen und seine Geschäftspartner, die Einhaltung von Arbeiterrechten, Arbeitsstandards und weiterer mit dem Produktionsprozeß verbundener Menschenrechte beständig zu verbessern.

Die Teilnahme an diesem Programm und die Einhaltung aller Bestimmungen ist verpflichtend für alle Lieferanten von Waren.

Toys „R“ Us wird seine Geschäftsbeziehungen mit allen Lieferanten von Waren beenden, die sich entscheiden, nicht an diesem Programm teilzunehmen oder die irgend eine der [Kodex-]Bestimmungen nicht einhalten [...].

### **Kinderarbeit**

Toys „R“ Us wird keine Waren von einem Lieferanten verkaufen, der Kinderarbeit bei der Herstellung oder Verarbeitung irgend eines Erzeugnisses benutzt. Der Einsatz von Kinderar-beit ist vorbehaltlos verboten. [Im englischen Original folgt eine unklar formulierte Definition des Begriffes Kinderarbeit, die sich offenkundig an die Minimum Age Convention der Inter-nationalen Arbeitsorganisation anlehnt, ohne jedoch diese zu zitieren. Danach versteht Toys „R“ Us unter Kinderarbeit die Beschäftigung von Kindern unter 15 Jahren in Industrieländern und generell von Kindern, die noch schulpflichtig sind. Kinder ab dem 12. Lebensjahr dürfen dann leichte Arbeiten verrichten, wenn diese weder mit Gesundheitsgefahren verbunden sind noch einen regelmäßigen Schulbesuch verhindern.] Die Lieferanten müssen nationale Gesetze über das Mindestalter für eine Beschäftigung und über die Schulpflicht beachten.

Toys „R“ Us unterstützt Lieferanten mit Ausbildungsprogrammen am Arbeitsplatz [...].

### **Zwangsarbeit**



Toys „R“ Us wird keine Erzeugnisse von Lieferanten verkaufen, die irgend eine Form von Gefängnis-, Sklaven- oder sonstiger Zwangsarbeit bei der Herstellung eines Erzeugnisses einsetzen; dies gilt auch im Blick auf Zwangsarbeit als Maßnahme der politischen Umerziehung.

### **Arbeitsumfeld**

Toys „R“ Us wird nur Erzeugnisse von Lieferanten handeln, die ihren Beschäftigten sichere und nicht-gesundheitsgefährdende Arbeitsumgebungen bereitstellen, dies schließt angemessene und effektive Schutzmaßnahmen vor gefährlichen Materialien und Produktionsbedingungen ein. Die von den Lieferanten bereitgestellten Unterkünfte für die Beschäftigten müssen sauber und sicher sein.

### **Arbeitsbedingungen**

Toys „R“ Us wird nur mit solchen Lieferanten Geschäftsbeziehungen unterhalten, die alle Beschäftigten mit Würde und Respekt behandeln und allen Beschäftigten sichere und nicht-gesundheitsgefährdende Arbeitsbedingungen bereitstellen. Die Einrichtungen der Lieferanten müssen alle nationalen und örtlichen Gesetze und Bestimmungen über Arbeitsbedingungen einhalten. Toys „R“ Us verbietet strikt alle grausamen und unüblichen Disziplinarmaßnahmen am Arbeitsplatz.

### **Diskriminierung**

Toys „R“ Us wird nur mit solchen Lieferanten Geschäftsbeziehungen unterhalten, die zur ausschließlichen Grundlage von Beschäftigungsverhältnissen berufliche Fähigkeiten machen und nicht persönliche Eigenschaften, religiöse Überzeugungen oder andere Formen von Diskriminierung.

### **Löhne und Arbeitszeiten**

Toys „R“ Us wird nur mit solchen Lieferanten Geschäftsbeziehungen unterhalten, die alle einschlägigen Gesetze unter Einschluß von Mindestlohnbestimmungen einhalten; sie sollten dann örtliche Lohnniveaus einhalten oder übertreffen, wenn diese über den gesetzlichen Mindestlöhnen liegen. Toys „R“ Us sucht solche Lieferanten, deren Löhne sich an den Grundbedürfnissen der Beschäftigten orientieren.

Die normale Arbeitszeit sollte 48 Wochenstunden nicht übersteigen. Notwendige Überstunden sollten angemessen kompensiert werden. Die Beschäftigten sollen im Verlauf von sieben Tagen einen arbeitsfreien Tag haben.

### **Koalitionsfreiheit**

Die Beschäftigten sollen frei sein, sich einer Vereinigung ihrer Wahl anzuschließen, sich unter Beachtung der Gesetze zu organisieren und kollektive Tarifverhandlungen durchzuführen, ohne Einmischungen und Beschränkungen befürchten zu müssen.

### **Monitoring und Beschwerden**

Wesentlich für einen Erfolg und die Wirksamkeit des Verhaltenskodexes von Toys „R“ Us für Lieferanten ist die Integration eines eigenständigen Monitoring-Programmes [„2<sup>nd</sup> Party Monitoring Program“].

Zentrale Elemente des Monitoring-Programmes sind:

- A. Start im Juni 1997.
- B. Durchführung durch eine externe und von Toys „R“ Us unabhängige Organisation.
- C. Audits zur Messung der Einhaltung der Kodex-Bestimmungen durch Lieferanten.
- D. Angekündigte und unangekündigte Fabrikinspektionen [„on-site factory audits“].
- E. Bekanntgabe der Audit-Ergebnisse an den Lieferanten durch Toys „R“ Us.
- F. Teilnahme ist verpflichtend.“

Ob und in welchem Umfang die Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugindustrie mithilfe solcher Kodizes tatsächlich zu verbessern sind, kann bislang noch nicht abgeschätzt werden. Dies jedenfalls ist die nüchterne Einschätzung von Nichtregierungsorganisationen aus Hongkong: „It is still too early to tell whether these codes of conduct and the promise of improvements by toy companies will resolve the serious problems faced by toy workers.“<sup>180</sup> Immerhin ist Bewegung in die Branche gekommen.

#### **5.4. Vorüberlegungen zur Bestimmung von Handlungsperspektiven**

Abschließend soll ansatzweise der Versuch unternommen werden, auf einige der anfangs gestellten Fragen Antworten anzudeuten.

##### **Hinweise zu den Fragen zum Einflußpotential**

Deutschland kommt auf dem Weltmarkt für Spielwaren keine herausragende Führungsposition zu. Daher verfügt Deutschland auch nicht über herausragende Möglichkeiten zur Beeinflussung des Marktes mit marktlichen Mitteln. Daher empfiehlt es sich, deutsche Initiativen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugproduktion in Zusammenarbeit mit Partnern aus weiteren europäischen Ländern und – sofern möglich – aus den USA durchzuführen.

Auch die Bedeutung der deutschen Unternehmen ist für die asiatische Spielzeugproduktion nicht herausragend. Hinzu kommt, daß nur eine relativ kleine Zahl deutscher Hersteller in Asien produziert, diese Unternehmen nicht zu den größten gehören und die Geschäftsbeziehungen des Handels bisher kaum über Hongkong hinausreichen. Andererseits sind auf dem deutschen Markt auch alle führenden Konzerne der Branche präsent, häufig mit eigenen Tochtergesellschaften, was für die Einbettung eventueller deutscher Initiativen in Richtung Warenzeichen oder Verhaltenskodizes in eine europäisch-amerikanische Kooperation spricht.

Grundsätzlich sind die Möglichkeiten der Spielzeugunternehmen der Industrieländer zur Beeinflussung der konkreten Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugindustrie sicher beträchtlich. Angesichts scharfer Konkurrenz können sie aufgrund ihrer Marktmacht asiatische Hersteller und vor allem die Original Equipment Manufacturers und deren Zulieferunternehmen bei scharfem Preisdruck zu beständiger Anpassung zwingen. Allerdings muß berücksichtigt werden, daß die Spielzeugunternehmen der Industrieländer häufig nur mittelbaren Einfluß auf die Gestaltung der Arbeitsbedingungen der asiatischen Spielwarenproduzenten haben.

Deutlich problematischer als dieser Sachverhalt ist der Umstand, daß die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen des mit großem Abstand wichtigsten Herstellerlandes einer Einflußnahme auf die Arbeitsbedingungen vermutlich eher nicht günstig sind. Dies gilt vor allem für alle Versuche, die Einhaltung der mit Warenzeichen und Verhaltenskodizes verbundenen Standards von unabhängiger Seite kontrollieren zu lassen: Chinesische Nichtregierungsorganisationen stehen hierfür nicht zur Verfügung, und ob eine Kontrolle durch ausländische Einrichtungen möglich ist, muß noch geprüft werden: Im Rahmen dieser Studie konnte jedenfalls trotz zahlreicher Nachfragen nicht geklärt werden, ob und unter welchen Bedingungen ein unabhängiges Monitoring in der Volksrepublik China rechtlich und faktisch überhaupt möglich ist.<sup>181</sup>

Kritisch ist aufgrund der rechtlichen Situation in China weiter, daß es allenfalls indirekt möglich sein dürfte, die Entstehung unabhängiger Gewerkschaften zu fördern. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob ausländische Tochtergesellschaften überhaupt das Recht haben, Koalitionsfreiheit einzuräumen, da diese grundsätzlich auch für die Bildung von Betriebsgewerkschaften außerhalb des Dachverbandes ACFTU offen sein müßte. Jedenfalls sind hier Grenzen der Einflußmöglichkeiten wahrscheinlich.

Diese Grenzen sind auch deshalb von Belang, weil zu vermuten ist, daß die Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugindustrie nur dort mit Instrumenten wie Verhaltenskodizes wirksam beeinflußt werden können, wo Nichtregierungsorganisationen vor Ort aktiv sind. So ist bereits mit Blick auf die Datenlage auffällig, daß ausführlichere Informationen über die Arbeitsbedingungen in der Branche nur für China und Thailand zur Verfügung stehen – aufgrund der Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen aus Hongkong und Thailand.

### ***Hinweise zu den Fragen zur entwicklungspolitischen Rationalität***

Spielwaren sind zwar für den deutschen Markt von geringer Bedeutung, dennoch kann die internationale Branche nicht als *quantité négligeable* abgetan werden. Dies gilt vor allem für die Herstellerländer: Erinnert sei daran, daß die Spielzeugindustrie in Guandong die drittgrößte Branche ist. Sollten hier Veränderungen der Arbeitsbedingungen durchgesetzt werden können, könnte dies durchaus Konsequenzen auch für andere Branchen haben. Außerdem wäre eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen zumindest in der chinesischen Spielzeugindustrie ein wesentlicher Beitrag zur Frauenförderung – mit denkbaren Auswirkungen über die Branche hinaus.

Für eine Auseinandersetzung mit den oft katastrophalen Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugindustrie sprechen auch und nicht zuletzt die Aktivitäten der Nichtregierungsorganisationen aus Hongkong und Thailand, die seit Jahren von den Industrieländern wirksame Unterstützung für ihre Arbeit fordern. Ohne eine solche internationale Unterstützung dürfte es kaum möglich sein, die Arbeitsbedingungen in der asiatischen Branche in einem überschaubaren Zeitraum zu ändern.

Im Blick auf den Vorwurf, eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugindustrie verfolge nur protektionistische Interessen, muß zunächst eingeräumt werden, daß für kleine Marktsegmente einige wenige deutsche Hersteller durchaus protektionistische Hoffnungen haben könnten. Entscheidender aber ist, daß die Struktur des deutschen Marktes gegen einen Protektionismusverdacht spricht:

Zunächst ist daran zu erinnern, daß sich die deutschen Einfuhren aus Asien auf wenige Produktgruppen konzentrieren. Rund 20 Prozent der deutschen Spielwareneinfuhren aus China entfielen 1995 auf Puppen (und weitere 3 Prozent auf Puppenzubehör), etwa 12 Prozent auf Spielzeugtiere (und Figuren) mit Füllmaterial beziehungsweise aus Kunststoff und knapp 12

Prozent auf Weihnachtsartikel: Nahezu die Hälfte der deutschen Einfuhr aus China wurde von diesen drei Produktgruppen gestellt, die aber für den deutschen Markt nicht von herausragender Bedeutung sind, wie der Blick auf die Marktanteile im Jahr 1995 zeigt. Auf Puppen und Zubehör entfielen 8,5 Prozent, auf Spielzeugtiere mit Füllmaterial 8,7 Prozent und auf Weihnachtsartikel 5,9 Prozent. Noch geringer ist die Bedeutung dieser Produktgruppen für die deutsche Fertigung: 1994 machten Puppen und Puppenzubehör wertmäßig 4,0 Prozent, Spielzeugtiere aus Stoff, Kunststoff und anderen Stoffen 10,4 Prozent und Weihnachtsartikel 5,2 Prozent der deutschen Produktion aus. Es ist dabei zu berücksichtigen, daß diese Zahlen bereits Zulieferungen aus anderen Ländern einschließen.

Nur für dieses knappe Fünftel der deutschen Produktion könnten Billigimporte aus China eine nennenswerte Konkurrenz darstellen. Außerdem kann davon ausgegangen werden, daß die in Deutschland gefertigten Puppen und Spielzeugtiere ein (teilweise deutlich) anderes Preissegment abdecken als die aus China eingeführten und daher durch Billigware nicht bedroht werden. Nicht zuletzt ist gegen den Protektionismuskritik geltend zu machen, daß sich eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugindustrie nur sehr begrenzt auf die Preisgestaltung in Deutschland auswirken würde, die eingeführten Produkte also noch immer deutlich billiger wären als vergleichbare Erzeugnisse aus deutscher Herstellung.

Schließlich hat die vorliegende Studie die Notwendigkeit gezeigt, soweit als möglich unabhängige Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen in den asiatischen Herstellerländern von Spielwaren zu fördern. Dies sollte auch Aufgabe der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit sein, wenngleich hier – vor allem im Blick auf China – Einflußmöglichkeiten begrenzt sind.

### ***Hinweise zu den Fragen zur Operationalisierbarkeit***

Ein deutlich widersprüchliches Bild ergibt sich im Blick auf die Operationalisierbarkeit von Versuchen, mit Instrumenten wie Warenzeichen und Verhaltenskodizes zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugindustrie beitragen zu wollen.

Problematisch ist zunächst die außerordentliche Produktvielfalt: Selbst bei bestem Willen wird es einem Händler nicht möglich sein, die Herstellung der 20.000 Artikel seines Angebotes zu überprüfen. Ein Warenzeichen für alle Spielwaren scheidet daher als undurchführbar aus; das spricht nicht gegen die Möglichkeit von Warenzeichen für einzelne Produktgruppen, etwa Puppen.

Schwierigkeiten bereitet weiter, daß bisher noch zu wenige Informationen über die Struktur der asiatischen Spielwarenproduktion vorliegen. Insbesondere fehlt ein Überblick über Art, Länge und Internationalisierungsgrad der logistischen Ketten. Unklar bleibt auch die Betriebsgrößenstruktur. Immerhin ist zu vermuten, daß die übergroße Mehrzahl der rund 1,3 Millionen in der chinesischen Produktion Beschäftigten in kleinen oder allenfalls mittelständischen Unternehmen arbeitet, in den Großunternehmen sind vermutlich nur wenige Hunderttausend beschäftigt. Die Vielzahl kleinerer Produktionsstätten aber – und dies gilt erst recht im Falle von Heimarbeit – erschwert die Kontrolle von Produktionsstandards. Andererseits zeigt gerade die ebenfalls weitgehend kleinbetrieblich organisierte Teppichproduktion in Süd-asien, daß bei ausreichender räumlicher Verdichtung auch eine kleinbetrieblich strukturierte Branche kontrollierbar ist.

Unklar ist die Dauerhaftigkeit der Geschäftsbeziehungen; hierüber gibt es keinerlei Informationen und sie dürften auch allenfalls durch Unternehmensbefragungen zusammengetragen werden können. Sollten Lieferbeziehungen häufig und kurzfristig gewechselt werden, würde das die effektive Implementierung von Verhaltenskodizes erschweren.

Andererseits ist die Branche in Thailand stark und in China beträchtlich räumlich konzentriert. Außerdem herrschen in Thailand Großbetriebe vor und in China dürfte es eine ganze Reihe von Herstellern mit mehr als tausend Beschäftigten geben: Auch wenn eine umfassende Kontrolle der Produktionsstandards kaum denkbar ist, so gibt es doch gute Möglichkeiten, die Einhaltung solcher Standards in Teilbereichen der Industrie zu überprüfen. Dieser Umstand spricht deutlich für Verhaltenskodizes, die im Gegensatz zu Warenzeichen für eine schrittweise Umsetzung offener sind, da sie keine bereits verwirklichten und konkreten Produkteigenschaften garantieren müssen.

Erleichtert werden Versuche der Beeinflussung der Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugindustrie durch die Struktur des deutschen Marktes: Im Bereich des Handels entfallen auf nur vier Unternehmen(sgruppen) rund 50 Prozent des Marktanteils, und lediglich 15 Hersteller (unter Einschluß ausländischer Konzerne mit deutschen Tochtergesellschaften) weisen einen Jahresumsatz von mehr als 75 Millionen DM auf. Außerdem konzentrieren sich die Einfuhren aus Asien auf wenige Produktgruppen, was nicht nur für China gilt: 1995 waren wertmäßig 20 Prozent der deutschen Spielwareneinfuhren aus Thailand Puppen aus Kunststoff, 22 Prozent Spielzeugtiere mit Füllmaterial und 19 Prozent Miniaturmodelle aus Spritzguß. 45 Prozent der Spielwareneinfuhren aus Indonesien entfielen auf Videospiele und 42 Prozent auf Spielzeugtiere. Auch im Blick auf die deutsche Gesamteinfuhr gibt es nur wenige Produktgruppen mit hohem asiatischen Einfuhranteil: So kamen 1995 rund zwei Drittel aller deutschen Einfuhren von Kunststoff-Puppen aus China, etwa 57 Prozent der eingeführten Puppen aus anderen Stoffen stammten aus der Volksrepublik, 43 Prozent der eingeführten Spielzeugtiere mit Füllmaterial und 65 Prozent der importierten Weihnachtsartikel waren chinesischer Herkunft.

Diese Einfuhrstruktur spricht ebenso für eine (zumindest anfängliche) Konzentration auf Puppen und Spielzeugtiere wie der Umstand, daß die Zahl der deutschen Hersteller von Puppen und Spielzeugtieren überschaubar ist und nur ein Teil dieser Hersteller in asiatischen Ländern produziert oder von dort Ware bezieht.<sup>182</sup>

Grundsätzlich erlaubt also die Struktur des deutschen Marktes sowohl ein Warenzeichen für Puppen und Spielzeugtiere als auch einen Verhaltenskodex für die deutschen Hersteller dieser Produktgruppen. Gegen ein Warenzeichen spricht aber der damit verbundene erhebliche Kontrollaufwand. Außerdem müßte grundsätzlich geprüft werden, ob es mit Blick auf die Marktakzeptanz sinnvoll ist, die Anzahl „sozialer“ Warenzeichen weiter zu erhöhen, und wenn ja, unter welchen Bedingungen. Andererseits wird es wenig sinnvoll sein, einen Verhaltenskodex speziell für die deutschen Hersteller von Puppen und Plüschtieren zu entwickeln, ein das gesamte Spielwareangebot umfassender und auf die gesamte Branche zielender Kodex unter Einschluß des Handels ist dem vorzuziehen. Abgesehen davon würde der Versuch, nur für einen Teil der deutschen Branche strengere Maßstäbe durchsetzen zu wollen, bei den betroffenen Unternehmen kaum auf Verständnis stoßen.

Wenig sinnvoll dürfte der Versuch sein, die Branchenverbände zur Annahme eines Kodexes zu bewegen. Erstens zeigen sowohl die britischen Erfahrungen als auch die Gespräche des ICFTU mit TME und ICTI, daß die Verbände hinhaltend taktieren. Zweitens wäre mit der Annahme eines Kodexes durch einen Verband noch nicht viel gewonnen, da ein solcher Kodex erst noch von den jeweiligen Mitgliedsunternehmen übernommen werden müßte.

Denkbar wäre allerdings der Versuch, einen auf die gesamte Branche bezogenen Verhaltenskodex zunächst mit Herstellern von Puppen und Spielzeugtieren (und hier vor allem mit der relativ kleinen Gruppe von Herstellern mit Geschäftsbeziehungen zu Asien) zu realisieren. Gleichzeitig könnte versucht werden, ein Abkommen mit den führenden Handelsunternehmen zu schließen, mit dem sich diese verpflichten, soweit als möglich Waren von Herstellern mit

einem Verhaltenskodex zu beziehen und ihre Lieferanten schrittweise zur Annahme eines solchen Kodexes zu bewegen. Außerdem sollten die Handelsunternehmen für eventuell eigene Fertigungen den Kodex sofort zur Anwendung bringen. (Ein Teil des Großhandels ist zugleich Hersteller einzelner Produktgruppen.) Dabei ist zu berücksichtigen, daß Toys 'R' Us bereits einen relativ weitreichenden Kodex angenommen hat.

Ein solches Vorgehen hätte den Nachteil, daß es dem Protektionismusvorwurf in gewisser Hinsicht eine offene Flanke bietet, andererseits sollen ja gerade nicht die Hersteller mit ausschließlicher Inlandsfertigung zur Annahme eines Kodexes bewogen werden. Großer Vorteil eines solchen Vorgehens wäre dessen relativ leichte Operationalisierbarkeit: Mit Rücksicht auf die unüberschaubare Vielzahl der vom Handel angebotenen Artikel gibt es Anlaß für eine zurückhaltende Bewertung der Realisierungschancen eines Kodexes für den gesamten Handel. (Zumindest müßte abgewartet werden, inwieweit der Kodex von Toys 'R' Us so implementiert werden kann, daß sich die Arbeitsbedingungen bei den asiatischen Lieferanten wirklich verbessern.) Entscheidend für die Glaubwürdigkeit eines solchen Vorgehens wäre, daß der angestrebte Vertrag mit dem Ziel einer schrittweisen Durchsetzung des Kodexes von den führenden (und weiteren) Handelsunternehmen mit unabhängigen Organisationen abgeschlossen wird, gegenüber denen Berichtspflicht besteht.

Die inhaltliche Ausgestaltung eines Kodexes sollte sich an der „Charter on the Safe Production of Toys“ und den (oben zusammengestellten) materiellen Kernelementen eines Kodexes (unter Einschluß der einschlägigen ILO-Konventionen) orientieren sowie mit potentiellen Partnerorganisationen in Europa und in den USA abgesprochen werden.

Für die prozessuale Ausgestaltung und institutionelle Verankerung bietet das im April 1997 für die US-amerikanische Bekleidungsindustrie abgeschlossene Abkommen gute Anregungen, auf die in jedem Fall zurückgegriffen werden sollte, soweit das im deutschen Kontext möglich ist. Auch die skizzierten Überlegungen der Clean Clothes Campaign und der britischen „The Monitoring and Verification Group“ sind auf ihre Übernahmefähigkeit für deutsche Verhältnisse zu prüfen. Wichtig dürfte in jedem Fall sein, daß es unabhängige deutsche Vertragspartner der Unternehmen mit Kodizes beziehungsweise Kodex-Übernahmeverträgen gibt, gegenüber denen die Unternehmen rechenschaftspflichtig sind. Zu dieser Rechenschaftspflicht muß auch die Offenlegung der Lieferbeziehungen unter Einschluß der gesamten logistischen Ketten gehören.

In jedem Fall müssen alle Versuche zur Durchsetzung von Warenzeichen und Kodizes berücksichtigen, daß die vorherrschende Problemstruktur der asiatischen Spielwarenproduktion die Überwachung relevanter Standards erschwert, geht es doch nicht in erster Linie um offenkundige Menschenrechtsverstöße wie Kinder- und Zwangsarbeit oder um leicht festzustellende fehlende Brandschutzvorkehrungen. Mithilfe des Monitoring müssen vielmehr Lohnhöhen und Arbeitszeiten, die Qualität von Arbeitsschutzmaßnahmen und die Respektierung der Rechte der Beschäftigten, ihre Interessen selbst zu vertreten, überprüft werden können. Dies setzt nicht nur einen ungehinderten Betriebszugang für die Inspektoren voraus, sondern auch die Möglichkeit umfassender Befragungen der Beschäftigten und Einsicht in Firmenunterlagen. Ob hierzu Hersteller bereit sein werden, bleibt abzuwarten. Jedenfalls erklärte eine Sprecherin der Dynamic Group in Thailand kategorisch: „Wir wollen nicht, daß Fremde hereinkommen und negative Dinge über unsere Fabriken schreiben.“<sup>183</sup>

Diese Schwierigkeiten sprechen jedoch nicht grundsätzlich gegen Versuche, die Arbeitsbedingungen in der asiatischen Spielzeugindustrie zu verbessern. Angesichts der oft erschreckenden Ausbeutung vor allem junger Frauen sind solche Bemühungen unabdingbar. Keinesfalls darf schließlich die Branche aus ihrer Verantwortung entlassen werden, sind es doch

nicht zuletzt die europäischen und amerikanischen Spielwarenimporteure und -produzenten, die der verbreiteten Ausbeutung ein Ende setzen können.

## 6. Literatur- und Materialienverzeichnis

Die Zitierweise im Text ist kursiv und in runden Klammern angegeben.

Asia Pacific Economic Review Volume II, Number 3 [März 1994]. (*APER II/3*)

Asia Monitor Resource Center: Asian Labour Update Nr. 21 (April - July 1996), Nr. 22, Nr. 23 (Nov. 96 - March 97). (*Asian Labour Update*)

Asia Monitor Resource Center [1997?]: Labour Rights Report on Hong Kong- invested Toy Factory 1996 [Draft]. (*AMRC 12/96*)

Asia Monitor Resource Center (1996): Labour Rights Report on Hong Kong-Invested Toy Factories in China. Hongkong, Januar 1996. (*Labour Rights*)

Asia Monitor Resource Center (1996): Pearl River Delta Labour Rights Report. Hongkong, Januar 1996. (*Pearl River*)

Asia Monitor Resource Center (1996): Proceedings of the International Conference for Toy Workers' Health and Safety. Hongkong, Januar 1996. (*Proceedings*)

AG3WL/rsk (1997): Menschenwürde ins Spiel bringen. Begleitheft zum 2. Europäischen Weltladentag am 3. Mai 1997, Darmstadt. (*AG3WL*)

BB – Branchenbrief International (1996): “BB“-Jahresbericht 1995/1996, bearbeitet von J. Nostheide und H. Hemmerlein, Memmelsdorf: w.nostheideverlag.

Bundesstelle für Außenhandelsinformation: Nachrichten für Außenhandel, verschiedene Ausgaben (*NfA*)

Bundestelle für Außenhandelsinformation (1994): Markt in Kürze. Hongkong: Spielwaren. Köln. (*BfAI: Hongkong*)

Bundesstelle für Außenhandelsinformation (1995): Markt in Kürze. Thailand: Spielwaren. Köln. (*BfAI: Thailand*).

Bundesstelle für Außenhandelsinformation (1996): Markt in Kürze. Taiwan: Spielwaren. Köln. (*BfAI: Taiwan*)

Catholic Institute for International Relations und New Economics Foundation (1997): Open trading. Options for effective monitoring of corporate codes of conduct. (*Open trading*)

China Business Guide (1997) [o.V., o.O., [http://www.ccpit.org/bus\\_guid/bg1.html#section6](http://www.ccpit.org/bus_guid/bg1.html#section6)], im einzelnen: Chapter I – A Survey of China. (*China Survey*), Chapter III – Foreign Trade. (*China Trade*), Chapter IV – Foreign Investment. (*China Investment*)

China's Customs Statistics Yearbook 1995, Kopien des Statistischen Bundesamtes, Zweigstelle Berlin.

China from Slavery to Slavery (1996): Workers in Foreign-Invested Enterprises, China Labour Bulletin März 1996. (*CLB*)

China Labour Education and Information Centre (1995): Behind the Boom. Working Conditions in the Textile, Garment and Toy Industries in China. Hong Kong. (*Behind the Boom*)

China Labour Education and Information Centre (1995): The UN-Official Report: Women Workers in China. Hong Kong. (*Women Workers*)

Christen für Arbeit und Gerechtigkeit weltweit [i.e. werkstatt ökonomie] (1986): Die deutsche Wirtschaft und Südafrika. Zur Notwendigkeit von Wirtschaftssanktionen. Heidelberg. (*Südafrika*)

Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht. 136. Sitzung, 8. November 1996. Plenarprotokoll 13/136.

German Business Development Limited (1996): 1994 Comparative Statistics of Mainland China Provinces.

Handbuch der Großunternehmen 1997, Darmstadt: Hoppenstedt.

Hong Kong Christian Industrial Committee: Change, Februar 1997. (*Change*)

Hong Kong Christian Industrial Committee: A Critical Response to Andrew Young's Report on Nike's Asian Partners. Change, August 1997. (*Change August 1997*)

Hong Kong Toy Coalition, Asia Monitor Resource Center (1997): Toy Campaign – International Solidarity. Jan. 97 – Dossier No. 2. Hongkong. (*AMRC, Dossier 2*)

Hong Kong Trade Development Council (1996): Hong Kong's Toy Industry, 5.2.96.

Hong Kong Trade Development Council (1997): Hong Kong's Toy Industry, 11.4.97.

International Monetary Fund (1996): Direction of Trade Statistics (und frühere Ausgaben).

Montgomery, Sue (1995): No seasonal joy for harassed toy workers, in: News-Scan International, 01.12.95. (*Montgomery*)

Murray, Jillian (1997): Corporate codes of conduct and fair labour standards. Oxford. [unveröffentlichtes Manuskript] (*Murray*)

People's Republic of China (1994): Labour Act, dated 5 July 1994 (<http://natlex.ilo.org/txtE94CHN01.HTM#Chap3>). (*Labour Act*)

das spielzeug. Internationale Fachzeitschrift für Spielzeug, Spielmittel, Hobby, Modellbau, Basteln und Elektronik, Bamberg: Meisenbach GmbH, versch. Ausgaben.

Spielzeug international. Das unabhängige Fachmagazin für Spielwaren, Hobby, Geschenkartikel und Entertainment, hg.v. A. G. Kropfeld, Ebermannstadt: ITM Verlags GmbH & Co. KG, versch. Ausgaben.

Statistisches Bundesamt (1989): Länderbericht Volksrepublik China.

Statistisches Bundesamt (1990): Länderbericht Hongkong.

Statistisches Bundesamt (1993): Länderbericht China.

Statistisches Bundesamt (1995): Länderbericht Hongkong.

Statistisches Bundesamt (1996): Fachserie 7: Außenhandel, Reihe 2: Außenhandel nach Waren und Ländern (Spezialhandel), Dezember und Jahr 1995.

Statistisches Bundesamt (1996): Fachserie 7: Außenhandel, Reihe 3: Außenhandel nach Ländern und Warengruppen (Spezialhandel), 2. Halbjahr und Jahr 1995.

United Nations, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, Statistics Division (1995): International Trade Statistics Yearbook 1994, Vol. I: Trade by Country; Vol. II: Trade by Commodity (und frühere Jahrgänge), New York.

United Nations, Statistics Division (1997): Monthly Bulletin of Statistics, Vol. LI No. 1 – Jan. 1997.



U.S.Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs (1994): *By the Sweat and Toil of Children: The Use of Child Labor in American Imports. A Report to the Committees on Appropriations United States Congress, Washington DC. (Sweat and Toil)*

U.S.Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs (1996): *The Apparel Industry and Codes of Conduct: A Solution to the International Child Labor Problem? Washington DC. (Apparel Industry)*

U.S.Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs (1996): *Changes in China's Labor Market: Implications for the Future, Washington DC. (Department of Labor)*

[Williamson, Hugh] (1995): *Who Cares About Toys? WDM/CIIR Briefing on Toys and TNCs July 1995. Draft. (Williamson 1995)*

World Development Movement (1996): *The high cost of toys. London, November 1996. (WDM 1996)*

- 
- <sup>1</sup> Häufig zitiert werden entsprechende Beobachtungen in der Zusammenstellung des thailändischen Center for Labour Information Service and Training (CLIST), vgl. etwa Asian Labour Update 21, 3 u. 31, Williamson, 16, Asian Immigrant Women Advocates, Juli 1996 u.ö.
  - <sup>2</sup> Auf die Bedeutung des Plaza-Abkommens für den Aufstieg Chinas als Produktionsstandort für den Weltmarkt wies unter anderem Le Monde diplomatique hin (deutsche Ausgabe vom 15.09.95 als Beilage der tagesszeitung).
  - <sup>3</sup> Zu den Einfuhrquoten vgl. Anmerkung 44.
  - <sup>4</sup> Mannheimer Morgen 04.02.95, Süddeutsche Zeitung 06.02.95, vgl. auch AMRC Dossier 2, 12f.
  - <sup>5</sup> das spielzeug, Februar 1997, 94.
  - <sup>6</sup> Vgl. im Blick auf den deutschen Markt Abschnitt 4.
  - <sup>7</sup> Nähere Einzelheiten zum internationalen Handel mit Spielwaren vgl. Abschnitt 4.
  - <sup>8</sup> Financial Times, 28.12.1990.
  - <sup>9</sup> BfAI: Hongkong, 2.
  - <sup>10</sup> Länderbericht Hongkong 1995; International Trade Statistics Yearbook 1994, Vol. II: Trade by Commodity; das spielzeug, Febr. 1997; eigene Berechnungen.
  - <sup>11</sup> Länderbericht Hongkong 1995.
  - <sup>12</sup> BfAI: Hongkong; Hong Kong Trade Development Council, Hong Kong's Toy Industry, 05.02.96 u. 11.04.97; eigene Berechnungen.
  - <sup>13</sup> Financial Times, 10.08.1990.
  - <sup>14</sup> NfA, 27.02.1989.
  - <sup>15</sup> Financial Times, 28.12.1990.
  - <sup>16</sup> BfAI: Hongkong, 3.
  - <sup>17</sup> Handelsblatt, 04.02.1994.
  - <sup>18</sup> Hong Kong Trade Development Council, Mitteilung vom 11.04.1997.
  - <sup>19</sup> Hong Kong Trade Development Council, Mitteilung vom 11.04.1997.
  - <sup>20</sup> Hong Kong Trade Development Council, Mitteilung vom 11.04.1997.
  - <sup>21</sup> Mündliche Mitteilung eines Mitarbeiters des TÜV Rheinland, Büro Hongkong vom 24.04.1997.
  - <sup>22</sup> Ein Beispiel ist das durch einen katastrophalen Fabrikbrand im Jahr 1993 bekannt gewordene Unternehmen Kader Thailand als Gemeinschaftsunternehmen der Kader Holdings Co. Hong Kong sowie von Unternehmen aus Taiwan und Thailand.
  - <sup>23</sup> Asian Labour Update 21, 26ff, NfA, 22.09.1995, Proceedings, 28ff (Zusammenstellung des Center for Labour Information Service and Training [CLIST]) u. Williamson, 7 und 32.
  - <sup>24</sup> BfAI: Thailand, 1 u. 3.
  - <sup>25</sup> BfAI: Thailand, 1.
  - <sup>26</sup> BfAI: Hongkong, 2.
  - <sup>27</sup> Asian Labour Update 21, 3 und 31 sowie Proceedings, 44.
  - <sup>28</sup> Financial Times, 28.12.1990
  - <sup>29</sup> NfA, 07.11.1994.
  - <sup>30</sup> NfA, 07.11.94 und BfAI: Taiwan, 8.
  - <sup>31</sup> Asian Labour Update 21, 30.
  - <sup>32</sup> China Investment, 3f.
  - <sup>33</sup> Department of Labor, 137.

---

34 Department of Labor, 169. Die Zeitschrift *das spielzeug* (Februar 1997, 188) nennt als Zahl der 1994 in den  
35 FIEs Beschäftigten 1,95 Millionen.  
36 *das spielzeug*, Februar 1997, 188.  
37 German Business Development Limited (1996): 1994 Comparative Statistics of Mainland China Provinces.  
38 APER II/3.  
39 Pearl River, 1ff.  
40 *ibid.*  
41 NfA, 31.03.1987.  
42 Behind the Boom, 8.  
43 Nach Angaben des Vorsitzenden des Verbandes der chinesischen Spielwarenindustrie, vgl. *Blick durch die*  
44 *Wirtschaft*, 21.12.1990.  
45 Behind the Boom, 10; *tageszeitung*, 03.02.96; NfA, 26.07.1996.  
46 Williamson, 30f.  
47 Behind the Boom, 7.  
48 ICFTU online, 11.12.96: *Toying with danger.*  
49 Die von der Europäischen Union 1994 eingeführten Quoten für die Einfuhr chinesischer Spielwaren (für  
50 Stofftiere, nicht-menschliche Plastikfiguren und Spielzeug-Waffen) dürften zwar verantwortlich gewesen  
51 sein für einen kurzfristigen Rückgang der EU-Einfuhren chinesischer Spielwaren – deren Wert von 1993:  
52 1,15 Mrd. ECU auf 1994: 0,795 Mrd. ECU fiel –, sie haben aber kaum das rapide Wachstum der chinesi-  
53 schen Spielzeugproduktion gebremst. (Einerseits sind die Quoten seit 1994 um 29 Prozent angehoben wor-  
54 den, andererseits haben viele europäische Länder die Quoten nicht ausgeschöpft, spürbar betroffen waren  
55 lediglich nach den uns vorliegenden Daten die britischen Spielwarenhersteller.) (Vgl. NfA, 18.04.1994,  
56 15.12.1994; *Süddeutsche Zeitung*, 06.02.1995; *Birmingham Post*, 27.09.1996 und AMRC Dossier 2, 12f).  
57 International Trade Statistics Yearbook, Vol. I: Trade by Country, 1993 u. 1994 (frühere Daten nicht ver-  
58 gleichbar); eigene Berechnungen.  
59 Behind the Boom, 7.  
60 Vgl. z.B. *tageszeitung*, 03.02.1996.  
61 Asian Labour Update 21, 1,3.  
62 Auch die thailändische Branche weist – wie oben dargestellt – größere und Großbetriebe auf.  
63 Williamson, 31.  
64 Behind the Boom, 8.  
65 Labour Rights, 1.  
66 Labour Rights, 1f und dpa, 03.02.97; leider geben beide Stellen weder das genaue Bezugsjahr an, noch wird  
67 deutlich, ob es sich um Produktionsstätten („Fabriken“) oder um Unternehmen handelt.  
68 Williamson, 31.  
69 Behind the Boom, 8.  
70 AMRC 12/96, 1; aus dieser Angabe geht nicht hervor, ob der Begriff „toy factories“ Unternehmen oder  
71 Produktionsstätten meint, der in AMRC 12/96 vorherrschende Sprachgebrauch legt Ersteres nahe.  
72 Labour Rights, 1f.  
73 Williamson, 36. Auch wenn diese Aussage als defensive zu verstehen ist und keine Daten über das tatsäch-  
74 liche Ausmaß der unmittelbaren Produktionskontrolle durch TNCs vorliegen, kann vermutet werden, daß  
75 die Existenz logistischer Ketten den Einfluß von TNCs zu einem mittelbaren macht.  
76 Noch einmal betont sei, daß der Aufstieg weniger asiatischer Herstellerländer keinesfalls eine ausschließli-  
77 che Konzentration der Produktion auf diese Länder bedeutet. So hat zum Beispiel Mattel Toys 1996 mit der  
78 Produktion von großem Spielzeug in Chile begonnen mit Ziel, auch andere lateinamerikanische Länder zu  
79 beliefern. Hierbei werden in Chile „importierte Spielzeugteile montiert“ (NfA, 23.02.1996).  
80 InterPressService, 07.02.1997.  
81 Financial Times, 10.08.1990.  
82 Asian Labour Update 21, 3.  
83 NfA, 22.08.1996.  
84 Asian Labour Update 21, 4.  
85 Vgl. einige Beispiele in Anmerkung 121.  
86 The Asian Wall Street Journal – Hong Kong Week 24.-30. Juni 1996, abgedruckt in: AMRC Dossier 2, 6f.  
87 *ibid* und The Asian Wall Street Journal, 22.05.1996, abgedruckt in: AMRC Dossier 2, 11.  
88 Wie Anmerkung 65.  
89 Vgl. Department of Labor, 123.  
90 Vgl. Department of Labor, 19ff, 45ff u.ö.  
91 Vgl. Pearl River, 27.  
92 Labour Rights, 13.

76 CLB, 2.

77 Vgl. zu diesem Abschnitt Behind the Boom, passim und Pearl River, passim sowie mehrere Artikel in: Department of Labor. Die vorliegenden Informationen erlauben keine quantifizierenden Bewertungen der einzelnen Sachverhalte, die – ohne statistische Belege – stets als vorherrschend dargestellt werden. Wenn im folgenden Abschnitt immer wieder auf die FIEs verwiesen wird, dann nur deshalb, weil diese Beteiligungsgesellschaften ausländischer Unternehmen Gegenstand der vorliegenden Erhebungen sind. Keinesfalls soll damit der Eindruck erweckt werden, daß die Arbeitsbedingungen in den FIEs schlechter als in anderen Unternehmen seien. Im Gegenteil gibt es Beispiele dafür, daß die sozialen Standards in FIEs über denen inländischer Unternehmen liegen.

78 Frankfurter Rundschau, 07.12.1994.

79 ibid und Behind the Boom, 9ff.

80 Eine Studie der All China Federation of Trade Unions von Guandong ergab, daß 61 Prozent der Beschäftigten in FIEs regelmäßig mehr als sechs Wochentage arbeiten würden (also nur bis zu maximal zwei arbeitsfreie Tage im Monat hätten) (Pearl River, 14).  
Das chinesische Arbeitsgesetz von 1994 begrenzt die wöchentliche Regelarbeitszeit auf 44 Stunden (Section 36) und die monatlichen Überstunden auf 36 (Section 41) (Labour Law).  
Das Arbeitsgesetz findet sich im World Wide Web unter <http://natlex.ilo.org/txt/E94CHN01.htm#Chap3>  
81 Vgl. Department of Labor, 139, Women Workers, 15ff und Pearl River, 32 ff.  
82 Change.  
83 Pearl River, 32ff.

84 So das Gewerkschaftsgesetz von 1992, das den Gewerkschaften im Vergleich zu dem Vorgängergesetz von 1950 weitergehende Rechte einräumt. Vgl. Department of Labor, 122f, und 139.  
Allerdings legt das Arbeitsgesetz von 1994 im Falle von „Labour Disputes“ ein kompliziertes Vermittlungs- und Schlichtungsverfahren fest. (Labour Law, Sections 77 bis 84).

85 Vgl. Pearl River, 32ff; danach sollen 1994 im Pearl River Delta bis zu 80 Prozent solcher Arbeitskämpfe (im Interesse der Beschäftigten) erfolgreich gewesen sein.

86 In der Untersuchung wird fast durchgängig von „toy factories“ gesprochen, ohne daß deutlich wird, ob hiermit Unternehmen oder Produktionsstätten gemeint sind.

87 dpa-Meldung, 03.02.1997.

88 Labour Rights, 10. Auch der (in diesem Band abgedruckte) eindrückliche Bericht eines Journalisten, der im Januar 1996 für einige Wochen als „Arbeiter“ getarnt in einer Spielzeugfabrik recherchierte, bestätigt sowohl den hohen Anteil junger Frauen als auch die Neigung zu deren scharfer Ausbeutung (vgl. Asian Labour Update 21, 19ff).

89 Die folgende Zusammenstellung beruht auf den beiden Untersuchungen des AMRC, auf Einzelnachweise wird an dieser Stelle verzichtet, vgl. daher Labour Rights, passim und AMRC 12/96, passim.

90 Labour Rights, 8.

91 Labour Rights, 15ff, Women Workers, 21f und AMRC 12/96, 8.

92 China hat die ILO-Konventionen 87: Freedom of Association and Protection of the Right to Organise (1948) und 98: Right to Organise and Collective Bargaining (1949) nicht ratifiziert.

93 AMRC 12/96, 6. Anfang der neunziger Jahre hatte das Thema Kinderarbeit in der Spielzeugindustrie größere Aufmerksamkeit erregt, wie folgendem Hinweis des Handelsblattes vom 28. November 1991 zu entnehmen ist: „Zum Entsetzen der Industrie haben Verbandssprecher der Hongkonger Spielzeugbranche – darunter der Direktor des Industrieverbandes, Waren Kwok Chung-wee, und Bill Blaauw, ein Mitglied sowohl von der Handelsförderung Trade Development Council (TDC) und dem Spielzeughersteller-Verband – zugegeben, daß Kinderarbeit bei chinesischen Zulieferern durchaus gang und gäbe und überdies nicht überprüfbar sei. Ein Teil der Spielzeugindustrie Chinas basiere nämlich auf Heimarbeit und dort seien natürlich auch Kinder im Arbeitsablauf eingesetzt.“

94 Vgl. Williamson, 10f.

95 Labour Rights, 18f.

96 Asian Labour Update 21, 30f.

97 Telefonische Auskunft von Dwight Justice (ICFTU) vom 1. April 1997.

98 Vgl. Asian Labour Update 21, 3.

99 Dynamic Group und Edduplush.

100 WDM 1996, 3.

101 Zit. nach Montgomery, 3.

102 Asian Labour Update 21, 21ff.

103 Asian Labour Update 21, 28.

104 Der Organisationsgrad in der Dynamic Group soll etwa 1994 bei rund 28 Prozent gelegen haben (vgl. Montgomery, 2).

---

105 Montgomery, 2.  
106 ICFTU OnLine, 11.12.1996: Toying with danger unter Berufung auf Free Labour World, Dezember 1996.  
107 Williamson, 7.  
108 International Trade Statistics Yearbook, Vol. II: Trade by Commodity, versch. Jahre.  
109 Statistisches Bundesamt, Fachserie 7: Außenhandel, Reihe 2: Außenhandel nach Waren und Ländern (Spezialhandel), Dezember und Jahr 1995; BB-Jahresbericht 1995/96; eigene Berechnungen.  
110 Die hier ausgewiesenen Importwerte weichen von den später verwendeten Daten (Warengruppe 9501 bis 9504) insofern etwas ab, als hier Münzspiele herausgerechnet, Bilder-, Zeichen- und Malbücher (Warengruppe 4903) dagegen hinzugerechnet sind.  
111 Statistisches Bundesamt, Fachserie 7: Außenhandel, Reihe 3: Außenhandel nach Ländern und Warengruppen (Spezialhandel), 2. Halbjahr und Jahr 1995; eigene Berechnungen.  
112 BB-Jahresbericht 1995/96, 48  
113 China's Customs Statistics Yearbook 1995, 590ff.  
114 International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics 1996.  
115 Länderbericht Hongkong 1995.  
116 Hong Kong Trade Development Council, Hong Kong's Toy Industry, 11.04.97; das spielzeug 1997, 188.  
117 Eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 7: Außenhandel, Reihe 2: Außenhandel nach Waren und Ländern (Spezialhandel), Dezember und Jahr 1995; BB-Jahresbericht 1995/96.  
118 Alle Angaben nach China's Customs Statistics Yearbook 1995.  
119 Handelsblatt, 03.02.1997.  
120 Handelsblatt, 24.04.1997.  
121 Vgl. beispielweise die Fusionen Mattel/Tyco, SEGA/Bandai; in Deutschland: Übernahmen Ravensburger/F.X. Schmid, Märklin/Trix; jüngstens: der zweitgrößte deutsche Spielehersteller Schmidt Spiel + Freizeit GmbH sucht einen Investor, weil das Unternehmen „nicht mehr in der Lage [sei], sein Geschäft aus eigener Kraft zu bestreiten.“ (Handelsblatt, 24.04.97); vgl. auch Handelsblatt, 31.01.1997: Selbst mittlere Firmen müßten größer werden: „Nur dann bekommen sie die Regalmeter im Handel. Und nur dann können sie Werbung im größeren Stil finanzieren.“  
122 Alle Zahlen nach BB-Jahresbericht 1995/96, 8f.  
123 Handelsblatt, 03.02.1997.  
124 Die Welt, 10.12.1995.  
125 Handelsblatt, 03.02.1997.  
126 Bei Ravensburger „aus Wettbewerbsgründen“ für 1.250 Mitarbeiter „Bündnis zur Standortsicherung“: Erhöhung der wöchentlichen Arbeitszeit um drei auf 39 Stunden ohne Lohnausgleich, im Gegenzug Arbeitsplatzgarantie bis zum Jahr 2000 und jährliche ergebnisorientierte Sonderzahlungen zwischen 500 und 2.000 DM (vgl. Handelsblatt, 24.04.1997).  
127 1996 waren es 5,8 Mrd. DM (Handelsblatt, 24.04.1997).  
128 BB-Jahresbericht 1995/96, 70, 114 u. 126; Handelsblatt, 03.02.1997.  
129 Mittlere Fachgeschäfte führen bis zu 20.000, größere bis zu 25.000 Artikel (BB-Jahresbericht 1995/96, 114); Toys 'R' Us führt nach eigenen Angaben ca. 18.000 Artikel (telefonische Auskunft).  
130 BB-Jahresbericht 1995/96, 147ff.  
131 Nur 20 Prozent des Exportes werden unter Beteiligung des Hongkonger Fachgroßhandels und nur 5 Prozent von herstellereigenen Vertriebsorganisationen abgewickelt (bfai, Hongkong: Spielwaren, 4).  
132 das spielzeug, Febr. 1997, 188.  
133 80 Prozent der Auslandsinvestitionen in China stammen aus Hongkong, mehr als 11 Prozent sind es auf den Philippinen und in Vietnam, mehr als 10 Prozent in Indonesien und 9 Prozent in Thailand (das spielzeug, Febr. 1997, 188).  
134 Handelsblatt, 28.11.1991.  
135 Die anfängliche Konzentration auf Kinderarbeit durch Gewerkschaften und US-amerikanische Nichtregierungsorganisationen stieß auf den Protest von NGOs aus Hongkong, vgl. Asian Labour Update 21, 5.  
136 Die Unterzeichner sind: Asian Monitor Resource Centre, Hong Kong Confederations of Trade Unions, Association of Home Care Workers, Neighbourhood Workers Services Centre, Hong Kong Christian Industrial Committee, Hong Kong Association of Women Workers, HK Social Workers' General Union, Association For the Rights of Industrial Accident Victims, Methodist Kwuntong Social Services Center-Grassroots Employees' Service Section, Christian Labour Church, Young Christian Workers, Catholic Youth Council, HK Workers Health Centre, HK Women Christian Council, Asia Migrant Center (AWC), Asia Students' Association (ASA), Asia Regional Exchange for New Alternatives (ARENA), Documentation for Action Groups in Asia (DAGA), Asia Pacific Workers Solidarity Links (APWSL), Committee for Women (CAW) und Friends of Thai.  
137 Asian Labour Update 22, 9.

138 Zwar wird die japanische Kampagne von sechs Nichtregierungsorganisationen getragen, doch liegen über deren Relevanz keine Informationen vor. Vgl. zu den Kampagnen Proceedings, passim.

139 Zur britischen Kampagne vgl. u.a. Murray, 17ff.

140 Unter anderem wurde aus den Reihen der jüdischen Gemeinde vorgeschlagen, als kritische Aktionäre aufzutreten, vgl. hierzu den Artikel: Alexandra J. Wall (1996): Jewish Toys. Everything you should know before Hanukkah (in: Jewish Family and Life) (Text im World Wide Web: <http://www.jewishfamily.com/Features/996/toys.htm>).

141 Unter anderem schrieb der Präsident der International Longshoremen's and Warehousemen's Union an Toys 'R' Us (vermutlich Dezember 1996): „Toys 'R' Us can be a leader amongst toy companies by demanding a code of conduct regarding child labor and safety practises from its manufacturers.“ Vgl. den Leserbrief „Toy Campaign Efforts“ an die Ausgabe Februar 1997 der Zeitschrift Labour News des Gewerkschaftsdachverbandes AFL-CIO (Text im World Wide Web: <http://www.afl.org/ln/lnledfeb.htm>).

142 Telefonische Auskunft von Dwight Justice vom 1. April 1997.

143 Zur Debatte vgl. Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht. 136. Sitzung, Plenarprotokoll 13/136, 12258ff; zur Beschlußempfehlung: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/5079.

144 Vgl. Proceedings, 14f und Williamson, 4.

145 Telefonische Auskunft von Dwight Justice vom 1. April 1997.

146 Apparel Industry, II.

147 OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen vom 21. Juni 1976.

148 Internationale Arbeitsorganisation: Dreigliedrige Grundsatzerklärung über Multinationale Unternehmen und Sozialpolitik.

149 Weitere länderspezifische Verhaltenskodizes für US-amerikanische Unternehmen bezogen sich auf die ehemalige UdSSR, auf Nordirland und – deutlich später – Lateinamerika (und hier auf die Maquiladoras). Vgl. hierzu ausführlich: Südafrika, 114ff.

150 Apparel Industry, 8.

151 Apparel Industry, IVf.

152 Aufgrund der breiten US-amerikanischen Kampagne gegen die Arbeitsbedingungen in der Bekleidungsindustrie sah sich das Unternehmen Gap zur Einführung eines Kodexes mit unabhängigem Monitoring gezwungen. Vgl. San Francisco Examiner, 08.09.96, abgedruckt in: AMRC Dossier 2, 30.

153 Apparel Industry, 50ff.

154 Apparel Industry VIIIff.

155 Asian Labour Update 21, 40.

156 Community Aid Abroad: The Nike Campaign. Extracts from „Sweating For Nike“. Labour conditions in the sport shoe industry (aus: <http://www.caa.org.au/campaigns/nike/sweating.html>).

157 Zu einer positiven Einschätzung des Nike-Kodexes kam der frühere US-amerikanische Botschafter Andrew Young, der im Juni 1997 einen Bericht über die Einhaltung dieses Kodexes vorlegte. In einer kritischen Stellungnahme zu diesem Bericht verwies das Hong Kong Christian Industrial Committee (Change August 1997) darauf, daß es für ausländische Beobachter grundsätzlich nahezu unmöglich ist, im Rahmen kurzer Betriebsbesichtigungen die Einhaltung von Kodizes zu überprüfen.

158 Vgl. <http://www.usia.gov/products/washf...rrent/news/topic/econ/97041401> bis 97041405.

159 Damit geht der Kodex weit über das Verbot von Kinderarbeit hinaus, was insofern erstaunlich ist, als der Bericht über die Arbeitsbedingungen in der Bekleidungsindustrie vom Stab des International Child Labor Study Office erstellt wurde, einer Unterabteilung des Arbeitsministeriums, die 1993 im Zusammenhang mit den Kongreßdebatten über die damalige Child Labor Deterrence Bill des Senators Tom Harkin eingesetzt wurde und bereits zwei umfangreiche Studien zur Kinderarbeit vorgelegt hatte. Im Verlauf der Arbeit an der Studie über die Bekleidungsindustrie wurde dann aber rasch deutlich, daß für diese Branche Kinderarbeit nicht das zentrale Problem darstellt. Daher griff der Stab um Sonja Rosen Anliegen der Clean Clothes Campaign auf – ein Beispiel für pragmatische Flexibilität, die deutschen Behörden nicht immer eigen ist.

160 Zwar werden „contractors and suppliers“ erwähnt, nicht aber Subcontractors.

161 Das unterscheidet die neueren Vorstellungen zum Beispiel vom OECD-Kodex und der ILO-Grundsatzerklärung, die beide möglichst umfassende und daher kaum handhabbare Regelungen anstrebten.

162 Catholic Institute for International Relations und New Economics Foundation (1997): Open trading. Options for effective monitoring of corporate codes of conduct.

163 Vgl. Clean-Clothes-Newsletter 7, Februar 1997.

164 „The proposal has no official title and it is not known whether the proposal has been issued to the member enterprises and whether members have implemented it“, so Labour Rigths, 19.

165 Vgl. oben.

166 Selbstdarstellung BTHA vom 02.10.1996, publiziert in: AMRC Dossier 2, 24ff.

167 WDM 1996: cost of toys 2

---

<sup>168</sup> Schreiben von Jessica Woodroffe, World Development Movement, vom 25. März 1997 und telefonische  
Auskunft vom 2. Mai 1997.

<sup>169</sup> das spielzeug April 97; nach telefonischer Auskunft von Dr. Domasch vom BMWi vom 5. Mai 1997 ist  
diese Fusion mittlerweile vollzogen.

<sup>170</sup> Telefonische Auskunft von Dr. Domasch vom 5. Mai 1997.

<sup>171</sup> Telefonische Auskunft von Dwight Justice vom 1. April 1997. ICTI hat einen ICFTU-Vertreter zu dem  
diesjährigen Jahrestreffen des Verbandes im Juni 1997 eingeladen (schriftliche Mitteilung von Jessica  
Woodroffe vom 25. März 1997).

<sup>172</sup> Williamson 34f

<sup>173</sup> tageszeitung, 03.02.1996.

<sup>174</sup> Eine Bitte um Zusendung des Kodexes an die Mattel GmbH blieb bislang unbeantwortet.

<sup>175</sup> Labour Rights 18f

<sup>176</sup> WDM 1996, 3

<sup>177</sup> Eine Bitte um Zusendung des Kodexes an Hasbro Deutschland blieb bislang unbeantwortet.

<sup>178</sup> Williamson, 34f.

<sup>179</sup> Asian Labour Update 21, 4.

<sup>180</sup> Asian Labour Update 21, 2

<sup>181</sup> Befragt wurden Mitarbeiter folgender Einrichtungen: Asienhaus Essen, Asienstiftung Essen, Institut für  
Asienkunde, Institut für Ostasienwissenschaft der Universität Bochum und der Forschungsstätte der Evan-  
gelischen Studiengemeinschaft (FEST) in Heidelberg. Alle Befragten äußerten sich angesichts des Fehlens  
entsprechender Untersuchungen sehr vorsichtig, wobei sie zu einer skeptischen Einschätzung neigten.  
Ein befragter Mitarbeiter des TÜV Rheinland, Büro Hongkong, verwies darauf, daß der TÜV Rheinland  
grundsätzlich nur Qualitätskontrollen im Bereich meßbarer Größen (etwa Einhaltung der DIN) durchführe  
und von daher keinerlei Erfahrungen habe mit der Überprüfung der Einhaltung sozialer Standards. Im Auf-  
gabenbereich des TÜV Rheinland gebe es jedenfalls keinerlei Behinderungen der Arbeit in der Volksrepu-  
blik China. So erhielten Mitarbeiter aus Hongkong völlig problemlos Tagesvisa zur Einreise in die Volksrepu-  
blik. Außerdem sei der TÜV Rheinland mit einem Büro in Guandong vertreten, das dort ungehindert ar-  
beiten könne (telefonische Auskunft von Herrn Rummeler, Hongkong, vom 24. April 1997).  
Keine konkreten Anhaltspunkte zur Beantwortung der Frage nach den Möglichkeiten eines unabhängigen  
Monitoring konnte das Bundesministerium für Wirtschaft geben: Zwar sei es problemlos, wenn Ausländer  
auf Einladung von in China ansässigen Unternehmen diese besuchen würden, problemlos sei weiter die  
Durchführung einer Qualitätskontrolle, im Zusammenhang mit der Überprüfung sozialer Standards müsse  
aber berücksichtigt werden, daß „Chinesen“ sehr zurückhaltend seien mit der Weitergabe kritischer Infor-  
mationen über Verhältnisse in China (auch aus Furcht vor Sanktionen) (so die telefonische Auskunft von  
Dr. Domasch vom 5. Mai 1997).  
Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sah sich zu einer Stellung-  
nahme nicht in der Lage (telefonische Auskunft von Ministerialrat Heinrich vom 6. Mai 1997).  
Das World Development Movement hält ein Monitoring – wenngleich schwierig – für möglich, wobei diese  
Einschätzung eher zweckoptimistisch als sachkundig begründet zu sein scheint: „China may well be difficult  
but if companies can ensure quality control they must be able to ensure good working conditions for wor-  
kers“ (Schreiben von Jessica Woodroffe vom 25. März 1997).

<sup>182</sup> Da zu vermuten ist, daß die Produktion von Weihnachtsartikeln eher schwieriger zu kontrollieren ist, dürfte  
dieses Marktsegment für einen Einstieg weniger geeignet sein.

<sup>183</sup> Montgomery, 1.