

Section	Initial Audit		First Follow-up Audit		Second Follow-up Audit	
	<input type="checkbox"/> Yes <input checked="" type="checkbox"/> No	Clause(s) to be improved	Acceptable <input type="checkbox"/> Yes <input checked="" type="checkbox"/> No	Clause(s) to be improved	Acceptable <input checked="" type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No	Clause(s) to be improved
2. Working Hours	<input checked="" type="checkbox"/> No	2.3,2.5, 2.6,2.7	<input checked="" type="checkbox"/> No	2.3,2.5, 2.6,2.7	<input checked="" type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No	Nil
3. Wages & Overtime	<input checked="" type="checkbox"/> No	3.3	<input checked="" type="checkbox"/> No	3.3	<input checked="" type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No	Nil
4. Underage Labor	<input checked="" type="checkbox"/> No	4.6	<input checked="" type="checkbox"/> No		<input checked="" type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No	Nil
5a. Forced Labor	<input checked="" type="checkbox"/> No	5.1	<input checked="" type="checkbox"/> No		<input checked="" type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No	Nil
5b. Prison Labor	<input checked="" type="checkbox"/> No	Nil.	<input checked="" type="checkbox"/> No		<input checked="" type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No	Nil
6. Disciplinary Practices	<input checked="" type="checkbox"/> No	6.1	<input checked="" type="checkbox"/> No		<input checked="" type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No	Nil
7. Discrimination	<input checked="" type="checkbox"/> No	Nil	<input checked="" type="checkbox"/> No		<input checked="" type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No	Nil
8. Employee Representation	<input checked="" type="checkbox"/> No	8.2,8.3,8. 4,8.5	<input checked="" type="checkbox"/> No	8.5	<input checked="" type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No	8.5

**CARE
PROCESS**

LANGER ANLAUF – DOCH ZU KURZ GESPRUNGEN

DISKUSSIONSPAPIER DER AKTION FAIR SPIELT ZUM ICTI CARE-PROZESS

Uwe Kleinert
in Zusammenarbeit mit Elisabeth Strohscheidt
Heidelberg und Aachen, im November 2009



MISEREOR
BIMM HILFswerk

KATHOLISCHE
FRAUENGENEWSCHAFT
DEUTSCHLANDS

kfd

KATHOLISCHE
ARBEITSBEWEGUNG

Nürnberger
Bündnis
Fair Toys

WXY
WERKSTATT OHNE RÖHRE

Inhaltsübersicht

1. Einleitung	1
2. Der ICTI CARE-Prozess: Akteure, Strukturen & Verfahren	2
2.1. Der ICTI-Kodex	2
2.2. Die ICTI CARE Foundation und ihre Gremien	4
2.3. Der ICTI CARE-Prozess	5
2.3.1. Auditierung und Zertifizierung	5
2.3.2. Qualitätskontrolle	6
2.3.3. Date Certain-Programm	6
2.3.4. Konvergenz-Programm	7
2.3.5. Kontinuierlicher Verbesserungsprozess	7
3. Der ICTI CARE-Prozess aus der Perspektive der Aktion fair spielt	9
3.1. Zwei grundsätzliche Vorbemerkungen	9
3.1.1. Eine Branche bekennt sich zu ihrer Mitverantwortung – wird sie ihr auch gerecht?	9
3.1.2. Die Grenzen der Freiwilligkeit	10
3.2. Stärken, Schwächen & erste Verbesserungsmaßnahmen	11
3.2.1. Strukturelle Stärken: Zertifizierung nach einem branchenweiten Standard	11
3.2.2. Ein überwundenes Grundproblem: Unabhängige Kontrolle als bezahlte Dienstleistung	11
3.2.3. Die Qualitätssicherung der Audits bleibt eine Herausforderung	12
3.2.4. Die Einbeziehung der Lieferkette: eine unerledigte Agenda	13
3.2.5. Kurz & knapp: Die Factory Worker Card	13
3.2.6. Vorrang für Management-Trainings: Kein Interesse an Schulungen für Arbeiter/innen?	14
3.2.7. Beschwerdeverfahren: Erste Ansätze, aber kein umfassendes Konzept	15
3.2.8. Kaum Beteiligung unabhängiger Akteure: Noch kontrolliert sich die Branche selbst	16
3.2.9. Information der Öffentlichkeit: ohne Transparenz keine Glaubwürdigkeit	17
3.2.10. Date Certain: Ohne eindeutige Regeln sind Selbstverpflichtungen wertlos	18
3.2.11. Konsistenz der Regelwerke: Alle Spielzeugfirmen sind gleich – doch manche ...	19
4. Mindestanforderungen an den ICTI CARE-Prozess aus der Sicht der Aktion fair spielt	20

1. Einleitung

Schwerwiegende Verstöße gegen nationale Arbeitsgesetze und international vereinbarte Sozialstandards sind in arbeitsintensiven Industrien – insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern, aber nicht nur dort – verbreitet und werden seit Jahren immer wieder in Berichten von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen dokumentiert.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass der Weltverband der Spielzeugindustrie (*International Council of Toy Industries*, ICTI) im Jahr 2001 seinen ursprünglich 1995 verabschiedeten *Code of Business Practices* (ICTI-Kodex) überarbeitete und ein Monitoring- und Zertifizierungsprogramm (ICTI CARE-Prozess) zur Überprüfung der Fabriken aufzubauen begann. Dem Anspruch nach sollte der Kodex zum globalen Standard für die Branche werden.

David Hawtin, der damalige Präsident des Weltverbandes und Generalsekretär des britischen Verbandes (*British Toy and Hobby Association*, BTHA), erklärte seinerzeit: „Die Verabschiedung dieses neuen Kodex ist ein Zeichen für die Selbstverpflichtung der weltweiten Spielzeugindustrie, den Schutz der Arbeiter/innen künftig in aller Welt sicherzustellen.“¹

Mit der Umsetzung des ICTI CARE-Prozesses begann der Verband bzw. die von ihm gegründete und mit der Durchführung betraute *ICTI CARE Foundation* in China. Dies ist angesichts des Marktanteils von Spielzeug aus chinesischer Fertigung an allen international gehandelten Spielwaren, der zurzeit rund 80 Prozent beträgt, nachvollziehbar.

Die ersten Fabrikspektionen im Rahmen des ICTI CARE-Prozesses fanden 2003 statt; die ersten Zertifikate (*Seals of Compliance*) wurden 2004 vergeben. Aktuell sind 2.102 Fabriken für den Prozess registriert, 1.054 zertifiziert.²

Das vorliegende Papier stellt im folgenden Abschnitt 2 die Strukturelemente und Verfahren des ICTI CARE-Prozesses dar, um sie anschließend in Abschnitt 3 einer kritischen Würdigung zu unterziehen. In Abschnitt 4 werden Mindestanforderungen formuliert, welche die Aktion fair spielt als wesentliche Voraussetzungen für die Wirksamkeit, Glaubwürdigkeit und Transparenz des ICTI CARE-Prozesses erachtet.

¹ Pressemitteilung des *International Council of Toy Industries* vom 26. Juni 2001.

² Website der *ICTI CARE Foundation*, <http://www.icti-care.org> (26. Oktober 2009).

2. Der ICTI CARE-Prozess: Akteure, Strukturen & Verfahren

2.1. Der ICTI-Kodex

Der Kodex des Weltverbandes der Spielzeugindustrie fordert die Mitgliedsunternehmen unter dem Stichwort „Arbeit“ („*Labor*“) dazu auf, dafür Sorge zu tragen, dass ...

- die wöchentliche Arbeitszeit, die Löhne und Überstundenvergütungen den gesetzlichen Bestimmungen entsprechen;
- niemand unterhalb des gesetzlichen Mindestalters beschäftigt wird und die Konventionen 138 und 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (*International Labour Organization, ILO*) eingehalten werden;
- keine Zwangs- oder Gefangenearbeit angewendet wird, es den Beschäftigten freisteht, nach Schichtende ihren Arbeitsplatz zu verlassen, und Wachen nur aus den üblichen Sicherheitsgründen aufgestellt werden;
- allen Arbeiter/innen die gesetzlichen Leistungen für Krankheit und Mutterschaft gewährt werden;
- alle Arbeiter/innen im Rahmen der lokalen Gesetze ihr Recht auf Arbeitnehmervertretung wahrnehmen können;

Unter dem Stichwort „Arbeitsplatz“ („*The Workplace*“) verlangt der Kodex, dass ...

- Spielzeugfabriken ihren Beschäftigten eine sichere Arbeitsumgebung bieten und hinsichtlich Hygiene und Arbeitsschutz mindestens den örtlichen Bestimmungen entsprechen;
- die Fabrik angemessen beleuchtet und belüftet ist und Korridore und Ausgänge jederzeit passierbar sind;
- im Notfall eine angemessene medizinische Versorgung verfügbar ist und die dafür zuständigen Mitarbeiter/innen in Erster Hilfe ausgebildet sind;
- es angemessene und gut erkennbare Notausgänge gibt und alle Mitarbeiter/innen Übungen für Räumungen im Notfall absolviert haben;
- Arbeitsschutzausrüstung verfügbar ist und die Mitarbeiter/innen in ihrem Gebrauch unterwiesen sind;
- die Sicherheitsvorkehrungen an den Maschinen mindestens den örtlichen Bestimmungen entsprechen;
- es angemessene Toiletten gibt, die den örtlichen Hygieneerfordernissen entsprechen und richtig gewartet werden;
- Räumlichkeiten vorhanden und andere Voraussetzungen für Mahlzeiten und Pausen gegeben sind;

- sofern Fabrikunterkünfte bereitgestellt werden, die Schlafräume und sanitären Einrichtungen den grundlegenden Erfordernissen entsprechen, angemessen belüftet sind und die Feuer- schutz- und andere örtliche Bestimmungen eingehalten werden;
- keine psychischen oder körperlichen Disziplinarmaßnahmen angewendet werden.

Unter dem Stichwort „Einhaltung“ („*Compliance*“) weist der Kodex unter anderem darauf hin, dass ...

- es Zweck des Kodex sei, einen Verhaltensstandard zu schaffen, aufzuklären und zu verantwortlicher Produktion zu ermutigen, nicht zu bestrafen;
- die ICTI-Mitgliedsunternehmen sowohl ihre eigenen Betriebe als auch die ihrer Lieferanten bewerten sollen, um zu ermitteln, ob der Kodex eingehalten wird. Dazu sollen sie Bücher und Unterlagen in Augenschein nehmen, Vor-Ort-Inspektionen der Betriebe durchführen und von ihren Lieferanten verlangen, dass sie mit ihren Zulieferern in gleicher Weise verfahren;
- für jede Produktions- und Zulieferfirma ein/e Verantwortliche/r einmal pro Jahr eine Erklärung über die Einhaltung des Kodex unterschreiben muss;
- Verträge mit Lieferanten eine Vereinbarung darüber enthalten sollen, dass ein wesentlicher Verstoß gegen den Kodex oder die Weigerung, in angemessener Zeit Maßnahmen zur Behebung von Missständen zu ergreifen, einen Vertragsbruch darstellt, infolgedessen der Vertrag gekündigt werden kann;
- der Kodex in der lokalen Sprache ausgehängt oder allen Beschäftigten auf andere Weise zugänglich gemacht werden muss.

Dem Kodex sind vier Anhänge beigelegt, die seine Inhalte sowie das Verfahren zur Kontrolle der Fabriken und zur Beseitigung von Missständen konkretisieren.³

- **Anhang I: Methodologie für die Überprüfung** (*Methodology for Evaluating Compliance*)
Das kurze Papier (1,5 Seiten) verweist lediglich darauf, dass die Überprüfung des Kodex eine Erhebung der gesetzlichen Regelungen, die Einsichtnahme in Unternehmensrichtlinien und weitere relevante Unterlagen des Unternehmens, eine Vor-Ort-Inspektion und Interviews mit Arbeiter/innen einschließt.
- **Anhang II: Checkliste für die Fabrikinspektionen** (*Audit Checklist*)
Dieses ausführliche Papier (ca. 20 Seiten) erläutert für alle Kriterien des Kodex, welche Daten im Zuge der Fabrikinspektion erhoben und welche Fragen beantwortet werden müssen.
- **Anhang IIa: Richtlinien für die Fabrikinspektionen** (*Guidance Document*)
Dieses sehr umfangreiche Papier (ca. 40 Seiten) erläutert im Detail, was im Blick auf die einzelnen Kriterien konkret von einem Unternehmen erwartet wird, damit es von den Auditor/inn/en für eine Zertifizierung empfohlen werden kann.

³ Der Kodex selbst sowie die Anlagen sind auf der Website der *ICTI CARE Foundation* unter <http://www.icti-care.org/resources/codeofbusinesspractices.html> verfügbar. Eine deutsche Übersetzung des Kodex stellt die Aktion fair spielt auf ihrer Website unter <http://www.fair-spielt.de> → Hintergrundinfos → ICTI-Kodex → Der ICTI-Kodex im Wortlaut (deutsch) zur Verfügung.

- **Anhang III: Plan zur Beseitigung von Missständen** (*Corrective Action Plan*)

Dieses Formular (ca. 2,5 Seiten) dient dazu, die Ergebnisse der Fabrikinspektion, die notwendigen Maßnahmen zur Beseitigung von Missständen und den Zeitrahmen dafür festzuhalten.

Das Recht, am Text des ICTI-Kodex Änderungen vorzunehmen, hat ausschließlich der Weltverband der Spielzeugindustrie selbst; über Veränderungen an den übrigen Dokumenten des ICTI CARE-Prozesses kann die *ICTI CARE Foundation* bzw. das so genannte *Governance Board* entscheiden.

2.2. Die ICTI CARE Foundation und ihre Gremien

Die *ICTI CARE Foundation* ist eine gemeinnützige Organisation mit Sitz in New York. Ihr ausschließlicher Zweck ist die Organisation des ICTI CARE-Prozesses. Sie hat ein Büro in Hongkong bei der *ICTI CARE Foundation Asia Limited*, ein weiteres in Brüssel.

Präsident und Geschäftsführer der *ICTI CARE Foundation* ist Christian Ewert (seit Juli 2004). Er ist für das Alltagsgeschäft der Stiftung und die Organisation des ICTI CARE-Prozesses verantwortlich. Er berichtet an das *Governance Board*.

Das so genannte *Governance Board* ist das oberste Entscheidungsgremium der *ICTI CARE Foundation*. Es ist für die Leitung („*leadership*“) und Aufsicht („*oversight*“) über den Prozess zuständig, unterstützt dessen Finanzierung und stellt sicher, so das Selbstverständnis, dass alle Abläufe wirksam, glaubwürdig und für alle Interessengruppen transparent sind.

Dem *Governance Board* gehören aktuell 15 Personen an, davon drei aktive und sechs ehemalige Führungskräfte von Spielzeugunternehmen. Vorsitzende sind Alan Hassenfeld (Hasbro) und Maria Livanos Cattai (ehem. Generalsekretärin der Internationalen Handelskammer). Als branchenunabhängig können Amir Dossal (*United Nations Office for Partnerships*), Jane Nelson (*Harvard Kennedy School*), William S. Reese (*International Youth Foundation*), Paul Rice (*TransFair USA*) und der finnische Politiker Pär Stenbäck gelten.

Darüber hinaus gibt es bisher drei als unabhängig bezeichnete regionale Beratungsgremien, die so genannten *Technical Advisory Boards* (TABs), für Asien, Amerika und Europa mit jeweils sechs bis zehn ehrenamtlichen Mitgliedern.⁴ Sie beraten die Verantwortlichen für den ICTI CARE-Prozess, geben Empfehlungen zu technischen Fragen und sind für die Qualitätssicherung zuständig. Die TABs arbeiten auf der Grundlage der vom *Governance Board* beschlossenen Grundsätze und Verfahren. Manager/innen von Spielzeugfabriken können einem TAB nur angehören, wenn ihr Unternehmen nach dem ICTI-Kodex zertifiziert ist. Voraussetzung für Vertreter/innen von Markenfirmen ist eine Selbstverpflichtung ihres Unternehmens im Rahmen des Date Certain-Programms.

⁴ Ab November 2009 werden die drei regionalen TABs durch ein Technical Advisory Council (TAC) abgelöst. Es wird sich aus bis zu 15 ehrenamtlichen Vertreter/inne/n der Fabriken, der Hersteller, des Handels und der Lizenzgeber zusammensetzen, die von den nationalen Verbänden vorgeschlagen und vom Präsidenten des Weltverbandes ernannt werden. Die übrigen Regelungen für das TAC entsprechen wohl weitgehend denen für die TABs.

2.3. Der ICTI CARE-Prozess

Der ICTI CARE-Prozess ist in der Definition der *ICTI CARE Foundation* das Programm für ethische Produktion der internationalen Spielzeugindustrie, mit dem Arbeiter/inne/n in Spielzeugfabriken weltweit ein sicheres und menschenwürdiges Arbeitsumfeld gewährleistet werden soll. Organisiert wird der Prozess von der *ICTI CARE Foundation*.

2.3.1. Auditierung und Zertifizierung

Der Prozess von der Bewerbung um ein Zertifikat der *ICTI CARE Foundation* bis zu dessen Ausstellung wird von der *ICTI CARE Foundation* als Abfolge von sieben Schritten beschrieben:

1. Ausfüllen des Anmeldebogens durch den (chinesischen) Betrieb⁵, der eine Zertifizierung anstrebt;
2. Beauftragung einer der akkreditierten Auditfirmen⁶ durch die *ICTI CARE Foundation*, Vereinbarung eines Termins für das Erstaudit zwischen Auditfirma und Betrieb;
3. Vereinbarung zwischen Auditfirma und Betrieb über die Kosten des Audits und die anfallenden Reisekosten, die beide vom Betrieb zu tragen sind;
4. Durchführung des Audits, Verständigung zwischen Auditfirma und Betrieb über dessen Ergebnisse; ggf. Vereinbarung eines Plans zur Beseitigung von Mängeln (*Corrective Action Plan*, CAP) und (auf dessen Grundlage) Durchführung eines (wiederum kostenpflichtigen) Re-Audits;
5. Im Fall eines Audits oder Re-Audits ohne Beanstandungen Bericht der Auditfirma über die Ergebnisse an die *ICTI CARE Foundation Asia Limited*, welche den Bericht überprüft und gegebenenfalls bestätigt;
6. Ausstellung eines (kostenpflichtigen) Zertifikates, des so genannten *Seal of Compliance*, durch die *ICTI CARE Foundation Asia Limited*;
7. Erneuerung des Zertifikates nach einem Jahr auf der Basis eines neuerlichen beanstandungsfreien (und wiederum kostenpflichtigen) Audits.

⁵ Um die Unterscheidung zwischen „Spielzeugherstellern“ in China und amerikanischen, europäischen oder japanischen „Spielzeugherstellern“ – letztere stellen zum Teil nur noch wenige ihrer Produkte selbst her, sondern lassen dies mehr und mehr von ersteren im Auftrag erledigen – zu erleichtern, werden die chinesischen Hersteller im Folgenden als „Lieferant“, „Zulieferer“, „Betrieb“ oder „Fabrik“ bezeichnet, die amerikanischen, europäischen oder japanischen Hersteller dagegen als „Abnehmer“ oder gelegentlich als „Markenfirmen“ oder „Markenunternehmen“. Die Begriffe „Spielzeugunternehmen“ oder „Spielzeugfirma“ beziehen sich auf beide Kategorien.

⁶ Als Audits werden hier Fabrikinspektionen durch dafür zugelassene Kontrolleurinnen und Kontrolleure (Auditor/inn/en) verstanden, mit denen die Einhaltung der Kriterien des ICTI-Kodex überprüft wird. Die Ergebnisse der Inspektionen werden in einem Auditbericht zusammengestellt. Unternehmen, die solche Fabrikinspektionen durchführen, werden als Auditfirmen bezeichnet. Auditfirmen, die im Rahmen des ICTI CARE-Prozesses tätig werden, müssen von der *ICTI CARE Foundation* zugelassen (akkreditiert) sein. Aktuell sind acht Auditfirmen akkreditiert.

2.3.2. Qualitätskontrolle

Für die Qualitätskontrolle sind die *Technical Advisory Boards* (TABs) bzw. das an ihre Stelle tretende *Technical Advisory Council* (TAC) zuständig. Ein Instrument, mit dem die Qualität der Regelaudits gewährleistet und die Validität von deren Ergebnissen sichergestellt werden sollen, sind die so genannten *Quality Control Audits* (QC Audits).

Anlass für QC Audits können von einem TAB festgestellte Unstimmigkeiten in einem Auditbericht sein und sich daraus ergebende Verdachtsmomente, dass der Bericht die tatsächliche Situation in einem Betrieb nicht korrekt darstellt. Auch der Eingang einer Beschwerde – etwa aus der Belegschaft – oder Hinweise auf Unregelmäßigkeiten von externen Quellen können Anlass für ein unangekündigtes QC Audit sein.

Um ein QC Audit in die Wege zu leiten, beauftragt die *ICTI CARE Foundation* eine Auditfirma und vereinbart (mit der Auditfirma, nicht mit dem Betrieb, der überprüft werden soll) einen Termin. Die Auditfirma, die das letzte Regelaudit in dem entsprechenden Betrieb durchgeführt hat, kann nicht mit dem QC Audit beauftragt werden. Anstelle einer Auditfirma kann das QC Audit auch von Angestellten der *ICTI CARE Foundation* oder Mitgliedern des TAB durchgeführt werden. Beobachter/innen können vom TAB zugelassen werden.

Werden bei einem QC Audit schwerwiegende Verstöße festgestellt, kann das betreffende Unternehmen einer Reihe von Auflagen unterworfen werden, zum Beispiel:

- Einstellung einer Vollzeit-Führungskraft, die für die Einhaltung des ICTI-Kodex verantwortlich ist (*Compliance Manager*);
- Finanzielle Leistungen für Maßnahmen zugunsten der Beschäftigten, etwa für Schulungen;
- Erstattung sämtlicher Zahlungen (Löhne, Überstundenvergütungen), die der Betrieb seit der letzten Zuerkennung eines Zertifikates Beschäftigten vorenthalten hat;
- Einrichtung einer kostenlosen Telefonhotline für Beschwerden der Arbeiter/innen, die auf Kosten des Betriebes von der *ICTI CARE Foundation* oder von dritter Seite betrieben wird;
- Zusätzliche Kontrollaudits auf Kosten des Betriebes über einen bestimmten Zeitraum;
- Treffen zwischen Beschäftigten des Betriebes und Vertreter/innen der *ICTI CARE Foundation* außerhalb der Fabrik, um die Einhaltung der Arbeitszeitregeln zu überprüfen;
- Listung des Unternehmens im *ICP Factory Database* auf der Website der *ICTI CARE Foundation* (<http://www.icti-care.org>) als „*on probation*“ (auf Bewährung).

Unterwirft sich ein Betrieb den verhängten Auflagen nicht, wird ihm das Zertifikat entzogen.

2.3.3. Date Certain-Programm

Im Rahmen des *Date Certain*-Programms können sich Markenfirmen und Handelsunternehmen gegenüber der *ICTI CARE Foundation* verpflichten, ab einem bestimmten, frei wählbaren Zeitpunkt nur noch bei solchen Lieferanten einzukaufen, die sich dem ICTI CARE-Prozess angeschlossen

haben. Ziel ist es, durch diese Verpflichtung der Abnehmerfirmen möglichst viele ihrer Zulieferer für den Beitritt zum ICTI CARE-Prozess zu veranlassen.

Die Namen der Unternehmen, die sich gegenüber der *ICTI CARE Foundation* auf ein *Date Certain* verpflichtet haben, werden auf der Website der Stiftung in einer entsprechenden Datenbank (*Date Certain Database*) veröffentlicht. Sie können darüber hinaus im Rahmen einer spezifischen Vereinbarung in ihrer Werbung ein Zeichen der *ICTI CARE Foundation* nutzen, das ihre Selbstverpflichtung dokumentieren soll, das so genannte *Seal of Commitment*.

Bei Hinweisen auf einen Verstoß gegen die Selbstverpflichtung kann die *ICTI CARE Foundation* zunächst auf deren Einhaltung drängen, das Unternehmen aber gegebenenfalls auch aus dem *Date Certain Database* streichen und ihm die Nutzung des *Seal of Commitment* untersagen.

2.3.4. Konvergenz-Programm

Ziel des Konvergenz-Programms ist im Interesse eines brancheneinheitlichen Standards die möglichst breite Anerkennung des ICTI CARE-Prozesses durch Handelsunternehmen sowie durch andere Programme für sozial verantwortliche Produktion. Dazu wird zwischen dem jeweiligen Unternehmen und der *ICTI CARE Foundation* eine Vereinbarung getroffen, die den Übergang zum Beispiel von einem unternehmensspezifischen Monitoringprogramm auf den ICTI CARE-Prozess beschreibt. Es ist vorgesehen, die Vereinbarungen auf der Website der *ICTI CARE Foundation* zu veröffentlichen.

Bisher (Stand 30. September 2009) wurden solche Vereinbarungen mit den folgenden Unternehmen getroffen: (1) ARGOS Ltd., (2) ASTRA, (3) Carrefour, (4) Chelsea Stores, (5) Colruyt Group, (6) Costco, (7) Disney, (8) GOprom! Creative Marketing, (9) Groupe Emeraud, (10) Hamley's, (11) Marks & Spencer, (12) Sears/Kmart/Land's End, (13) Top-Toy, (14) Toys 'R' Us, (15) Walmart Stores. Ein weiteres Unternehmen möchte seine Beteiligung am Konvergenz-Programm nicht öffentlich machen.

2.3.5. Kontinuierlicher Verbesserungsprozess

Nach fünf Jahren hat die *ICTI CARE Foundation* die Anforderungen im Blick auf Löhne und Arbeitszeiten überarbeitet, wo nach ihrer Einschätzung chinesische Betriebe die größten Probleme mit der Einhaltung der Standards des ICTI-Kodex haben. Um ihnen den Zugang zum ICTI CARE-Prozess zu erleichtern und die Betriebe zu größerer Transparenz anzuhalten, statt gefälschte Unterlagen vorzulegen, hat die Stiftung seit September 2009 den so genannten *Continuous Improvement Process* eingeführt. Diese Änderung erlaubt es Betrieben, sich für den ICTI CARE-Prozess zu registrieren, unabhängig von den aktuellen Löhnen und Arbeitszeiten. Voraussetzung ist allerdings, dass die betreffenden Betriebe der *ICTI CARE Foundation* jederzeit volle Transparenz gewährleisten, sich engmaschigen Kontrollen unterwerfen und die vereinbarten Übergangsfristen bis zum Erreichen der Vorgaben des Kodex einhalten.

Bei den Löhnen und Überstundenzuschlägen wird den Betrieben im Rahmen des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses eine Übergangsfrist von drei Monaten eingeräumt. Mit anderen Worten: Um sich am ICTI CARE-Prozess beteiligen zu können, müssen Fabriken nicht zwingend schon

zum Zeitpunkt des Erstaudits die vorgeschriebenen Mindestlöhne und Zuschläge nachweisen können, sondern erst drei Monate später im Rahmen eines weiteren Audits.

Bei den Arbeitszeiten können im Rahmen des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses längere Übergangsfristen bis zum Erreichen der Vorgaben des Kodex in Anspruch genommen werden, ohne aus dem ICTI CARE-Prozess ausgeschlossen zu werden: Betriebe, die sich vor dem 30. Juni 2011 für den Prozess registrieren, haben bis 30. Juni 2012 Zeit, die vorgeschriebene maximale Arbeitszeit von 66 Stunden pro Woche zu erreichen.⁷ Betrieben, die sich danach anschließen, wird eine einjährige Übergangsfrist eingeräumt.





In Abhängigkeit von der jeweiligen maximalen Wochenarbeitszeit erhalten die Fabriken, sofern es sonst keine Beanstandungen gibt, ein Siegel der Kategorie A (bis maximal 66 Stunden), der Kategorie B (bis maximal 72 Stunden) oder ein Zertifikat unter Vorbehalt (*Conditional Seal of Compliance*, über 72 Stunden).

Fabriken der Kategorie A werden im ersten Jahr alle sechs Monate auditiert, Fabriken der beiden anderen Kategorien abgestuft alle drei bis sechs Monate. Sie müssen dabei eine gleichmäßige Verbesserung bis zum Erreichen des Zielwertes von maximal 66 Wochenstunden nachweisen. Eine Zurückstufung in eine niedrigere Kategorie ist nur unter strengen Auflagen möglich.

⁷ Die ICTI CARE Foundation wertet das neue Verfahren als wichtigen Schritt zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben. Sie legt bei der Berechnung der maximalen Wochenarbeitszeit von 66 Stunden die Regelarbeitszeit von acht Stunden täglich, die maximal zulässigen drei Überstunden pro Tag und sechs Arbeitstage pro Woche zu Grunde. Sie lässt dabei außer Acht, dass das chinesische Arbeitsgesetz (Art. 41) die Zahl der Überstunden pro Monat auf 36 begrenzt.

3. Der ICTI CARE-Prozess aus der Perspektive der Aktion fair spielt

Im folgenden Abschnitt 3 wird der ICTI CARE-Prozess einer kritischen Würdigung aus der Perspektive der Aktion fair spielt unterzogen. Nach zwei grundsätzlichen Vorbemerkungen werden Stärken, Schwächen und erste Verbesserungen benannt. Icons am Anfang jedes Unterkapitels signalisieren den Handlungsbedarf im jeweiligen Zusammenhang.

	kein unmittelbarer Handlungsbedarf
	Handlungsbedarf
	großer Handlungsbedarf
	vordringlicher Handlungsbedarf

3.1. Zwei grundsätzliche Vorbemerkungen

3.1.1. Eine Branche bekennt sich zu ihrer Mitverantwortung – wird sie ihr auch gerecht?

Grundsätzlich sieht die Aktion fair spielt Staaten bzw. ihre Regierungen in der Pflicht, ihre nationale Arbeitsgesetzgebung und international vereinbarte Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards durchzusetzen sowie die nötigen Rahmenbedingungen für die Aushandlung von kollektiven Verträgen zwischen Arbeitnehmer/inne/n und Arbeitgeber/inne/n zu schaffen. Unabhängig davon, ob ein Staat das tatsächlich gewährleistet, tragen Unternehmen Mitverantwortung für die Einhaltung dieser Normen. Diese Mitverantwortung bezieht sich nicht nur auf eigene Betriebsstätten oder Beteiligungsgesellschaften, sondern auch auf Lieferanten und andere Auftragnehmer.

Die Aktion fair spielt erkennt an, dass der Weltverband der Spielzeugindustrie mit der Verabschiedung der revidierten Fassung des ICTI-Kodex und dem Aufbau des ICTI CARE-Prozesses ernst zu nehmende Schritte eingeleitet hat, dieser Mitverantwortung gerecht zu werden.

Die Aktion fair spielt erkennt darüber hinaus an, dass der ICTI-Kodex zentrale Probleme bei den Arbeitsbedingungen in Spielzeugfabriken anspricht und bei konsequenter Umsetzung zu einer spürbaren Verbesserung der Situation der Beschäftigten beitragen kann.

Die Aktion fair spielt ist aber der Meinung, dass ein solcher Beitrag zur Verbesserung der Situation der Beschäftigten von bestimmten Voraussetzungen abhängt: Der ICTI-Kodex muss in möglichst vielen Betrieben konsequent umgesetzt werden, die Kontrollen müssen wirksam und glaubwürdig sein und der Prozess muss für die interessierte Öffentlichkeit transparent sein. Das alles ist bislang nicht gewährleistet.

Die Aktion fair spielt ist außerdem der Überzeugung, dass der Versuch, allein mit Hilfe des ICTI CARE-Prozesses menschenwürdige Arbeitsbedingungen durchzusetzen, an Grenzen stößt. Vielmehr sind darüber hinaus vonseiten der Abnehmerfirmen (neben weiteren Faktoren) Einkaufsprak-

tiken nötig, die ihren Lieferanten – etwa durch angemessene Preise und Lieferfristen – den Handlungsspielraum einräumen, den sie objektiv benötigen, um überlange Arbeitszeiten zu vermeiden und angemessene Löhne zu zahlen.

3.1.2. Die Grenzen der Freiwilligkeit

Ein Kernproblem des ICTI CARE-Prozesses – und aller anderen Instrumente der *Corporate Social Responsibility* (CSR, gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen) – ist die beanspruchte und im juristischen Sinne auch faktisch gegebene Freiwilligkeit dieser Ansätze. Der Grad der Freiwilligkeit – das nur am Rande – kann in den Beziehungen der Firmen untereinander je nach Unternehmensgröße allerdings durchaus unterschiedlich ausfallen. Die Beteiligung am ICTI CARE-Prozess ist insgesamt durchweg von der Motivation der verantwortlichen Personen, den Interessen der beteiligten Unternehmen, den ökonomischen Kräfteverhältnissen zwischen ihnen sowie den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen in ihrem Umfeld abhängig:

Die Haltung eines Unternehmens gegenüber dem ICTI CARE-Prozess kann sich mit dem Wechsel des Geschäftsführers von einem Tag auf den anderen grundlegend wandeln; denselben Effekt kann der Einstieg eines Investors haben oder auch bloß eine veränderte Einschätzung des betriebswirtschaftlichen Nutzens des Engagements. Ein kleineres Markenunternehmen mag einen Lieferanten trotz größter Anstrengungen wegen des fehlenden ökonomischen Hebels nicht zu einer Beteiligung am ICTI CARE-Prozess bewegen können, während sich bei einer anderen Markenfirma der Lieferant unter Umständen ganz ohne äußere Einflussnahme an dem Prozess beteiligt. Ob Nichtregierungsorganisationen durch öffentlichen Druck auf Dauer und vor allem über die großen Markenfirma, die sich einem nennenswerten Reputations(verlust)-Risiko gegenübersehen, hinaus in der Lage sind, Unternehmen zu einer nachhaltigen Beteiligung am ICTI CARE-Prozess zu bewegen, ist aus der Sicht der Aktion fair spielt fraglich. Ähnliches dürfte für die mögliche Einflussnahme auf Unternehmen durch entsprechende Kaufentscheidungen der Verbraucher/innen gelten.

Damit freiwillige Instrumente nicht unverbindlich bleiben, müssen nach Einschätzung der Aktion fair spielt Vorkehrungen getroffen werden, wie etwa verbindliche Offenlegungs- und Rechenschaftspflichten. Deshalb setzt sich die Aktion fair spielt für möglichst umfassende Transparenz des ICTI CARE-Prozesses ein. Der interessierten Öffentlichkeit müssen durch die *ICTI CARE Foundation* alle relevanten Informationen zur Verfügung gestellt werden, die nötig sind, um angemessen über die zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen (etwa als Verbraucher/in) entscheiden zu können.⁸ Darüber hinaus drängt die Aktion fair spielt mit Nachdruck darauf, dass die Arbeiter/innen, die alltäglich hautnah erfahren, ob ihre Rechte verletzt oder geachtet werden, maßgeblich am ICTI CARE-Prozess beteiligt werden. Sie brauchen wirksame und gefahrlos nutzbare Verfahren, um gegenüber ihrem Betrieb und gegebenenfalls gegenüber der *ICTI CARE Foundation* ihre Interessen geltend machen zu können.⁹

⁸ Vgl. Abschnitt 3.2.9. Information der Öffentlichkeit.

⁹ Vgl. Abschnitt 3.2.7. Beschwerdeverfahren.

3.2. Stärken, Schwächen & erste Verbesserungsmaßnahmen

3.2.1. Strukturelle Stärken:

Zertifizierung nach einem branchenweiten Standard

Eine wesentliche Stärke des Ansatzes besteht darin, dass sich der ICTI-Kodex im Gegensatz zu zahlreichen anderen Verhaltenskodizes nicht allein auf die Formulierung von Verhaltensnormen beschränkt. Vielmehr ist er unmittelbar mit einem System verknüpft (dem ICTI CARE-Prozess), mit dessen Hilfe die Einhaltung dieser Normen überprüft wird. Er geht insofern über Verhaltenskodizes hinaus, die als reine PR-Instrumente Normen lediglich zu Papier bringen, ohne ihre Umsetzung zu kontrollieren.



Eine zweite grundsätzliche Stärke des Ansatzes besteht darin, dass der ICTI-Kodex als einheitlicher Standard für die gesamte Spielwarenbranche verstanden wird und – der Idee nach – weltweit gelten soll.¹⁰ Die Spielwarenindustrie ist nach Kenntnis der Aktion fair spielt die erste Branche überhaupt mit einem solchen Ansatz. Der ICTI-Kodex entlastet damit Fabriken von der kaum lösbaren Aufgabe, unter Umständen zahlreichen unterschiedlichen Unternehmenskodizes ihrer Abnehmer gleichzeitig gerecht werden zu müssen. Damit einhergehend bietet er die Möglichkeit, die Zahl der Fabrikinspektionen und die Höhe der Kosten für den Nachweis angemessener Arbeitsbedingungen deutlich zu senken.

3.2.2. Ein überwundenes Grundproblem:

Unabhängige Kontrolle als bezahlte Dienstleistung

Ein strukturell bedingtes Grundproblem des ICTI CARE-Prozesses war zunächst die Geschäftsbeziehung zwischen dem Betrieb und der Auditfirma, welche die Fabrikinspektion im Auftrag des Betriebes als bezahlte Dienstleistung durchführt. Sie hat entscheidenden Einfluss darauf, ob der Betrieb das Zertifikat der *ICTI CARE Foundation* erhält oder nicht. Im Reglement des ICTI CARE-Prozesses ist deshalb festgelegt, dass eine Auditfirma, die für den zu kontrollierenden Betrieb im Rahmen eines anderen Beratungsvertrages tätig ist, nicht für ein Audit im Rahmen des ICTI CARE-Prozesses in Frage kommt.



Gleichwohl kann auch die Hoffnung auf eine wiederholte Beauftragung in den Folgejahren die Ergebnisse von Fabrikkontrollen verfälschen; dies würde den gesamten Ansatz entwerten. Es ist daher aus der Sicht der Aktion fair spielt begrüßenswert und auch aus der Perspektive der *ICTI CARE Foundation* folgerichtig, dass die Betriebe seit Januar 2007 „ihre“ Auditgesellschaft nicht mehr frei wählen können. Sie wird ihnen seither von der *ICTI CARE Foundation* zugewiesen.

¹⁰ Wenngleich es aus praktischen Erwägungen unmittelbar einleuchtet, dass der ICTI CARE-Prozess nicht sofort weltweit, sondern zunächst nur in China umgesetzt wurde, taugt er doch gerade deshalb für bestimmte Zusammenhänge nicht: So stellt die bisherige regionale Begrenztheit des Ansatzes ein grundsätzliches Hindernis dafür dar, die Einhaltung des ICTI-Kodex in Gütesiegel wie etwa den Blauen Engel zu integrieren oder gar als eigenständige Produktkennzeichnung umzusetzen, auch wenn diese aus anderen Gründen kaum zu befürworten ist.

3.2.3. Die Qualitätssicherung der Audits bleibt eine Herausforderung



Von grundlegender Bedeutung für den ICTI CARE-Prozess – auch nach dem Selbstverständnis der *ICTI CARE Foundation* – ist die Validität der Ergebnisse der Fabrikkontrollen.

Die Erfahrungen mit dem ICTI-Kodex und anderen Kodizes zeigen, dass es bei angekündigten Fabrikinspektionen häufig zu Unregelmäßigkeiten und Betrügereien kommt. Von daher ist es zu begrüßen, dass im Rahmen des ICTI CARE-Prozesses inzwischen nur noch das Erstaudit angekündigt wird. Über den Zeitpunkt der übrigen Audits wird der Betrieb seit Januar 2007 nicht mehr vorher in Kenntnis gesetzt. Um zu vermeiden, dass die Auditfirma oder ein/e Auditor/in dem Betrieb den Zeitpunkt des Audits dennoch vorab mitteilt, gibt die *ICTI CARE Foundation* der Auditfirma Namen und Adresse der zu kontrollierenden Fabrik erst am Tag vor dem Audit bekannt.

Qualitätssicherung war auch der entscheidende Impuls für das seit Anfang 2008 für alle akkreditierten Auditfirmen und Auditor/inn/en vorgeschriebene Schulungsprogramm, das durch das *International Register of Certificated Auditors* (IRCA) zertifiziert ist. Die akkreditierten Autor/inn/en sind außerdem zur Teilnahme an einer jährlichen Weiterbildung verpflichtet. Auditor/inn/en, denen Bestechlichkeit nachgewiesen wird, werden beim IRCA ausgelistet und können nicht mehr als Auditor/inn/en für den ICTI CARE-Prozess eingesetzt werden.

Nach Einschätzung der Aktion fair spielt reichen die beiden Maßnahmen aber nicht aus, um die Qualität der Audits zu sichern. Sie fordert die *ICTI CARE Foundation* deshalb seit langem dazu auf, die Ergebnisse der regulären Inspektionen stichprobenartig mit zusätzlichen unangekündigten Kontrollen zu überprüfen. Die Aktion fair spielt hält eine unangekündigte Stichprobenkontrolle pro zehn Regelaudits für eine sinnvolle Größenordnung.

Dieser Forderung ist die *ICTI CARE Foundation* durch die Einführung der QC Audits¹¹ im Jahr 2006 zum Teil nachgekommen: Seither wurden 135 solcher Audits durchgeführt, die bis auf drei Ausnahmen alle zu dem Ergebnis kamen, dass bei den vorangegangenen regulären Fabrikinspektionen Verstöße gegen den ICTI-Kodex vertuscht oder zumindest nicht aufgedeckt wurden. Nach Auskunft der *ICTI CARE Foundation* handelt es sich mehrheitlich um Betrügereien der auditierten Betriebe.

Die QC Audits werden allerdings bisher nicht stichprobenartig, sondern auf der Grundlage konkreter Verdachtsmomente durchgeführt. Damit begründet die *ICTI CARE Foundation* die ernüchternd hohe „Trefferquote“. Auch wenn man anerkennt, dass durch die QC Audits die Betrügereien letztendlich aufgedeckt und die jeweiligen Betriebe engmaschigeren Kontrollen unterworfen werden, signalisiert die hohe „Trefferquote“ doch ganz erhebliche Qualitätsmängel bei den regulären Fabrikinspektionen.

Nach Überzeugung der Aktion fair spielt ist es deshalb nötig, zusätzlich zu den bisherigen QC Audits tatsächlich stichprobenartige Kontrollaudits durchzuführen. Erst auf deren Grundlage lässt sich einschätzen, wie valide die Ergebnisse der Regelaudits im Durchschnitt sind.

¹¹ Vgl. Abschnitt 2.3.2. Qualitätskontrolle.

3.2.4. Die Einbeziehung der Lieferkette: eine unerledigte Agenda

Ein noch gravierenderes Problem als die bisher unzureichende Qualität der Audits ist die nicht vollzogene Einbeziehung der Sublieferanten in das Zertifizierungsverfahren eines Betriebes. Dieser Aspekt ist in zweierlei Hinsicht von Bedeutung:



(1) Der ICTI-Kodex verlangt, dass nicht nur die Markenfirmen bei ihren Lieferanten sicherstellen müssen, dass diese die geforderten Standards einhalten, sondern dass auch die Lieferanten mit ihren Sublieferanten entsprechend zu verfahren haben (Verantwortung für die jeweils vorgelagerte Produktionsstufe). Die Nicht-Einbeziehung der Sublieferanten ist also zunächst ein Verstoß gegen die selbst formulierten Regeln und untergräbt die Glaubwürdigkeit des ICTI CARE-Prozesses.

(2) Wenn Sublieferanten im Rahmen des ICTI CARE-Prozesses nicht erfasst, geschweige denn überprüft werden, gibt es für die *ICTI CARE Foundation* keinerlei Handhabe gegen so genannte „Schattenfabriken“. Nach Einschätzung von Beobachter/inne/n ist es verbreitete Praxis, dass wesentliche Teile der Produktion nicht in der zertifizierten Vorzeigefabrik stattfinden, sondern in einer weder den Kunden noch zum Teil den Behörden bekannten versteckten Fabrik – der „Schattenfabrik“, in der unter Ausschluss jeglicher Kontrolle weiter unter menschenunwürdigen Bedingungen gearbeitet wird.

Die *ICTI CARE Foundation* muss deshalb sicherstellen, dass Betriebe künftig nur dann ein Zertifikat erhalten, wenn sie ihre Lieferanten (mindestens jenseits einer gewissen Nichtigkeitsgrenze) offen legen und diese für den ICTI CARE-Prozess angemeldet sind. Die Verschleierung von Geschäftsbeziehungen zu einem Lieferanten muss als schwerwiegender Verstoß gegen die Regeln des ICTI CARE-Prozesses eingestuft und entsprechend geahndet werden.

3.2.5. Kurz & knapp: Die Factory Worker Card



Grundvoraussetzung für die Beteiligung der Arbeiter/innen ist die Bereitstellung relevanter Informationen sowohl über die Rechte, die sich aus dem ICTI-Kodex ergeben, als auch über die chinesische Arbeitsgesetzgebung und die Arbeitsweise von Vertretungsorganen auf Betriebsebene.

Ein erster Ansatzpunkt für die Information der Arbeiter/innen über die Inhalte des ICTI-Kodex ist die so genannte *Factory Worker Card* bzw. *Worker Information Card*, auf der die zentralen Stichworte des Kodex genannt sind. Außerdem ist auf ihr die Nummer einer Hotline für Beschwerden der Arbeiter/innen angegeben.¹² Die Karte muss seit 2007 an die Belegschaften von Betrieben verteilt werden, die nach QC Audits „on probation“ gesetzt wurden.

Es gibt unterschiedliche Aussagen darüber, inwieweit Nichtregierungsorganisationen vor Ort bei der Formulierung der ersten Auflage der Karte einbezogen wurden. Nach Einschätzung der Aktion

¹² Vgl. Abschnitt 3.2.7. Beschwerdeverfahren.

fair spielt sollte sie jedenfalls stärker auf die Perspektive der Arbeiter/innen zugeschnitten werden, um von ihnen als relevant erachtet zu werden, und Zugänge zu ausführlicheren Informationsquellen eröffnen, etwa im Internet.

Nach Auskunft der *ICTI CARE Foundation* vom November 2009 soll eine überarbeitete Neuauflage der Karte ab 2010 flächendeckend in allen Betrieben verteilt werden. Bei den Audits wird dann auch überprüft werden, ob die Karte allen Arbeiter/inne/n ausgehändigt wurde. Nach dem ersten Augenschein wurde der Text der Karte, die nun mit „*What you should know*“ überschrieben ist, wesentlich überarbeitet und diesbezügliche Anregungen der Aktion fair spielt und ihrer chinesischen Partnerorganisationen aufgenommen. Neben der Hotline wird nun auch auf die Website der *ICTI CARE Foundation* hingewiesen, wo weitere relevante Informationen für interessierte Arbeiter/innen in chinesischer Sprache bereitgestellt werden sollen.

3.2.6. Vorrang für Management-Trainings: Kein Interesse an Schulungen für Arbeiter/innen?



Voraussetzung für die wirksame Beteiligung der Arbeiter/innen sind neben grundlegenden Informationen auch ausführliche Schulungen, etwa über die Inhalte des ICTI-Kodex, Gesundheits- und Arbeitsschutz, die chinesische Arbeitsgesetzgebung und die Durchführung von Wahlen auf Betriebsebene. Entsprechende Schulungen sollten unter maßgeblicher Beteiligung einschlägiger Nichtregierungsorganisationen vor Ort durchgeführt werden.

Die Ausarbeitung eines Programms zur Schulung von Geschäftsführer/inne/n, Manager/inne/n und Belegschaften sollte ab 2007 ein Schwerpunkt der Arbeit der *ICTI CARE Foundation* sein. Für vier Jahre wurden dafür nach Angaben der Stiftung Mittel in Höhe von 1,3 Mio. USD eingestellt.¹³ Die bisher rund 100 Schulungen richteten sich aber ausschließlich an Vertreter/innen des Managements und Geschäftsführer/innen von Fabriken.¹⁴ Die Frage von Belegschaftsschulungen behandelte die *ICTI CARE Foundation* bisher eher hinhaltend. Der Versuch der Aktion fair spielt, über eine Beteiligung der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) die Einbindung der Arbeiter/innen in ein solches Programm abzusichern, scheiterte zunächst am nachlassenden Interesse der *ICTI CARE Foundation*.

Das seinerzeit angedachte Schulungsprogramm sah Module zu Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, zum Arbeitsrecht und zum ICTI CARE-Prozess selbst vor. Es sollte zusammen mit externen Partnern entwickelt und durchgeführt werden; mit chinesischen Nichtregierungsorganisa-

¹³ Laut einer früheren Auskunft der *ICTI CARE Foundation* vom Oktober 2006 sollten zur Finanzierung von Arbeiterschulungen die Geldstrafen verwendet werden, die Betriebe für Verstöße zu zahlen haben, die im Rahmen von QC Audits aufgedeckt werden. Die Verhängung von Geldstrafen betrachtet die Stiftung inzwischen nicht mehr als probates Mittel (siehe auch Fußnote 15).

¹⁴ Die Aktion fair spielt erkennt an, dass Managementschulungen wichtige Bausteine auf dem Weg zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Betrieben sein können. Die Bereitschaft, solche Schulungen anzubieten, ist bei den Verantwortlichen der *ICTI CARE Foundation* erkennbar. Dagegen ist die Bereitschaft, mindestens in gleichem Umfang und unter Beteiligung einschlägiger Arbeitsrechtsorganisationen Schulungen für Arbeiter/innen anzubieten, deutlich weniger ausgeprägt. Deshalb und aus grundsätzlichen Erwägungen konzentriert sich die Aktion fair spielt auf die Forderung nach Schulungen für die Belegschaften und deren schrittweise Einbeziehung in die Strukturen des ICTI CARE-Prozesses.

tionen sollte wenigstens der Inhalt der Module abgestimmt werden. Der aktuelle Status dieses Schulungsprogramms ist unklar. Jedenfalls finden nach Kenntnis der Aktion fair spielt bislang keine Schulungen für Arbeiter/innen statt, und auch über eine Beteiligung einschlägiger Nichtregierungsorganisationen an der Konzeption solcher Schulungen ist der Aktion fair spielt nichts bekannt.¹⁵

Ein erstmals im Juni 2008 gegenüber der Aktion fair spielt erwähntes Schulungsvideo, das die *ICTI CARE Foundation* zusammen mit der in den USA ansässigen Nichtregierungsorganisation *China Labor Watch* realisieren will, ist auch nach über einem Jahr noch nicht fertig gestellt. Einschlägige chinesische Nichtregierungsorganisationen, die in Gesprächen mit der Aktion fair spielt die Idee des Videos durchaus begrüßt hatten, wurden nach Kenntnis der Aktion fair spielt nicht an dem Projekt beteiligt.

Die Aktion fair spielt drängt weiterhin darauf, im Rahmen des ICTI CARE-Prozesses zielgruppen-gerechte Informationsangebote und Schulungen für die Arbeiter/innen vorzusehen, entsprechende Planungen zügig umzusetzen und einschlägige Nichtregierungsorganisationen vor Ort substantiell daran zu beteiligen.

3.2.7. Beschwerdeverfahren: Erste Ansätze, aber kein umfassendes Konzept

Ein zentrales Anliegen der Aktion fair spielt ist die Beteiligung der Arbeiter/innen an der Kontrolle des ICTI-Kodex – wenigstens in Form eines gefahrlos nutzbaren Beschwerdeverfahrens. Grundzüge für ein solches Verfahren skizzierte die Aktion fair spielt bereits im April 2004 in einem Schreiben an den seinerzeit neuen ICTI-Präsidenten T.S. Wong. Der Vorschlag der Aktion fair spielt sieht ein zweistufiges Verfahren vor: Zum einen sollen Beschwerdesysteme in den Fabriken aufgebaut (und ihr Vorhandensein im Rahmen der Audits überprüft) werden; zum anderen soll ein durch die *ICTI CARE Foundation* (oder auch einen unabhängigen Dritten) betriebenes Beschwerdesystem für Fälle eingerichtet werden, die auf Betriebsebene nicht behandelt werden können. Beide Systeme müssen dazu beitragen, dass Beschwerden nach einem geregelten Verfahren bearbeitet, Missstände beseitigt und gegebenenfalls auch Sanktionen gegen Betriebe verhängt werden. Nachteile für die Beschwerdeführenden müssen ausgeschlossen sein. Sie müssen über die Ergebnisse des Verfahrens nach Möglichkeit individuell informiert werden. Außerdem sollte über die Ergebnisse in anonymisierter Form öffentlich informiert werden, um das Vertrauen in das Beschwerdesystem zu stärken.




Das über die *Factory Worker Card* angebotene Beschwerdetelefon erfüllt nach Einschätzung der Aktion fair spielt die nötigen Voraussetzungen nur sehr unzureichend: Die Arbeiter/innen erhalten weder einen Hinweis darauf, wem sie sich mit ihrer Beschwerde offenbaren, noch darauf, welche

¹⁵ Anfang November 2009 legte die *ICTI CARE Foundation* der Aktion fair spielt Auszüge aus einem Projektantrag an die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) vor. Dieser bezieht sich auf *Factory Worker Education and Capacity Building Project*, das von Januar 2010 bis Oktober 2011 als Pilotprojekt in 16 mittelgroßen chinesischen Spielzeugfabriken durchgeführt werden soll. Dabei sind Schulungseinheiten zu Arbeitssicherheit, zum Arbeitsvertragsgesetz, zum Beschwerdetelefon der ICTI CARE Foundation und zu Beschwerdesystemen auf Betriebsebene vorgesehen.

Schritte aufgrund ihrer Beschwerde in die Wege geleitet werden. Außerdem ist es wohl so, dass die Arbeiter/innen auch nicht über die Resultate ihrer Beschwerde informiert werden.

Die Aktion fair spielt drängt deshalb weiterhin auf die Einrichtung eines zweigleisigen Beschwerdeverfahrens in den Fabriken und bei der *ICTI CARE Foundation* oder einer anderen überbetrieblichen Stelle. Das Verfahren muss Nachteile für die Beschwerdeführenden ausschließen und ein festgelegtes Prozedere für die Beseitigung von Mängeln vorsehen.

3.2.8. Kaum Beteiligung unabhängiger Akteure: Noch kontrolliert sich die Branche selbst



Die Aktion fair spielt hat gegenüber dem Weltverband der Spielzeugindustrie und der *ICTI CARE Foundation* von Anfang an darauf hingewiesen, dass die mindestens gleichgewichtige Beteiligung von unabhängigen Persönlichkeiten oder von Vertreter/innen branchenunabhängiger Organisationen eine Grundvoraussetzung für die Glaubwürdigkeit des ICTI CARE-Prozesses ist. Dazu gehören einschlägige Nichtregierungsorganisationen mit Erfahrungen im Bereich der Menschenrechte und Sozialstandards, Gewerkschaften oder Wissenschaftler/innen (beispielsweise Arbeitsrechtler/innen). Nur mit einem unabhängigen, mandatierten und handlungsfähigen Aufsichts- oder Kontrollgremium kann der Eindruck vermieden werden, die Branche zertifiziere sich selbst.

Der Hinweis von Seiten der *ICTI CARE Foundation*, sie sei eine vom Weltverband der Spielzeugindustrie unabhängige Organisation, mag formal zutreffen, ist jedoch aus zwei Gründen irreführend: (1) Verband und Stiftung sind sowohl personell als auch über das alleinige Recht des Verbandes, Veränderungen am Kodex vorzunehmen, miteinander verknüpft. (2) Auch in den Gremien der *ICTI CARE Foundation* sind die Branchenvertreter/innen in der Überzahl.

Das gilt für das *Governance Board* der *ICTI CARE Foundation*, in dem nur einige unabhängige Persönlichkeiten vertreten sind; nur wenige von ihnen verfügen über einschlägige Erfahrungen; keine ist durch eine Organisation mandatiert, vielmehr handeln alle Personen ausschließlich im eigenen Namen; Vertreter/innen von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen vor Ort fehlen ganz. Solange die Unabhängigen in der Unterzahl sind und nicht über von der Mehrheit unabhängige Entscheidungskompetenzen verfügen, können sie sich im Zweifel nicht durchsetzen und es besteht die Gefahr, dass sie für Mehrheitsentscheidungen mitverantwortlich gemacht werden. Bei ernststen Meinungsverschiedenheiten bliebe als einziger Weg, um die eigene Position zur Geltung zu bringen, der öffentlichkeitswirksame Rückzug aus dem Gremium oder die Drohung damit.

Die regionalen *Technical Advisory Boards* bzw. das an seine Stelle tretende *Technical Advisory Council*, die tatsächlich Kontrollfunktion haben und über eigene Interventionsmöglichkeiten verfügen, sind sogar ausschließlich mit Vertreter/innen der Branche besetzt.

Ein eigenständiger NGO-Beirat, wie er jüngst zur Diskussion gestellt wurde, ist aus der Perspektive der Aktion fair spielt nur dann eine sinnvolle Option, wenn er nicht nur beratende Funktion hat. Vielmehr müssten vom *Governance Board* getroffene Entscheidungen dann an die Zustimmung des NGO-Beirates gebunden sein und er müsste über Initiativ- und Kontrollrechte verfügen.

Die Aktion fair spielt drängt deshalb weiterhin und verstärkt darauf, dass der ICTI CARE-Prozess von branchenunabhängigen Akteuren mit hinreichenden Rechten kontrolliert oder mitgestaltet wird. Dies kann durch die stärkere Beteiligung von einschlägigen Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Wissenschaftler/innen im *Governance Board* oder im *Technical Advisory Council* geschehen. Alternativ käme unter bestimmten Bedingungen auch die Einrichtung eines eigenständigen NGO-Beirats in Frage. Diese ersten Schritte sollten einmünden in einen Prozess der Überleitung der *ICTI CARE Foundation* in eine Multistakeholder-Initiative¹⁶.

3.2.9. Information der Öffentlichkeit: ohne Transparenz keine Glaubwürdigkeit

Im Interesse der Glaubwürdigkeit des ICTI CARE-Prozesses drängt die Aktion fair spielt die *ICTI CARE Foundation* auf ein Mindestmaß an Transparenz im Sinne der Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit: Der bisher einzige Schritt in dieser Richtung war die seit 2007 praktizierte namentliche Nennung aller zertifizierten Betriebe in der Fabrikdatenbank auf der Website der *ICTI CARE Foundation* (*ICP Factory Database*). Seit 2008 sind in der Datenbank alle registrierten Betriebe erfasst und mit ihrem jeweiligen Status ausgewiesen.



Nach wie vor nicht umgesetzt ist die Forderung der Aktion fair spielt, die *ICTI CARE Foundation* müsse die Verbraucher/innen sowie die interessierte Öffentlichkeit darüber informieren, wie weit die einzelnen Markenfirmen den ICTI-Kodex entlang ihrer Lieferkette umgesetzt haben. Noch immer wird auf der Website der ICTI CARE-Foundation lediglich bekannt gegeben, welche Markenfirmen im Rahmen des *Date Certain*-Programms versprochen haben, ab einem bestimmten, frei wählbaren Zeitpunkt nur noch bei zertifizierten Lieferanten einzukaufen. Ob und in welchem Maße die Firmen diese Zusage umsetzen, wird der Öffentlichkeit nicht mitgeteilt.

Auch wenn die *ICTI CARE Foundation* Informationen, die eine Zuordnung chinesischer Lieferanten zu einzelnen Markenfirmen ermöglichen würden, aus wettbewerbsrechtlichen Gründen nicht offenlegen kann, sollte gewährleistet sein, dass die *ICTI CARE Foundation* selbst Namen, Zahl und Zertifizierungsstatus aller Lieferanten eines Unternehmens (jenseits einer Nichtigkeitsgrenze und nach angemessener Frist) kennt und auf der Website über Anzahl und Anteil der zertifizierten Lieferanten der einzelnen Markenfirmen in geeigneter Weise informiert.

Das Anliegen der Aktion fair spielt, dass die *ICTI CARE Foundation* die Öffentlichkeit über die Fortschritte der Markenfirmen bei der Umsetzung des ICTI-Kodex bei ihren Lieferanten informiert, scheitert allerdings schon daran, dass sich die Unternehmen offenbar weigern, die Stiftung darüber zu informieren, mit welchen Lieferanten sie zusammenarbeiten. Im Oktober 2008 räumte die *ICTI CARE Foundation* auf Nachfrage ein, es gebe im Moment keine Mehrheit dafür, von den Unternehmen mit der Unterzeichnung der *ICTI Member Pledge* (in die das *Date Certain* eingetragen wird) gleichzeitig die Vorlage einer vollständigen Liste ihrer Lieferanten einzufordern. Nur wenige

¹⁶ Multistakeholder-Initiativen zeichnen sich dadurch aus, dass sie die relevanten Akteure an Entscheidungen beteiligen, insbesondere die Betroffenen vor Ort, vertreten zum Beispiel durch Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen. Keine einzelne Interessengruppe nimmt eine beherrschende Stellung ein.

Unternehmen seien dazu bereit. Außerdem fehle der *ICTI CARE Foundation* für die Erfassung der Lieferanten (und damit für die Kontrolle der Einhaltung der *Date Certain*-Zusage) die Arbeitskapazität.

Die Ankündigung der *ICTI CARE Foundation* vom März 2006, die Markenfirmen müssten sie künftig jährlich über die Fortschritte bei der Zertifizierung ihrer Lieferanten informieren, soll nach Angaben der Stiftung ab 2010 umgesetzt werden. Die so erhobenen Daten sollen allerdings nur intern verwendet und nicht öffentlich zugänglich gemacht werden.

Für die Aktion fair spielt bleiben die Information der Öffentlichkeit über die Fortschritte der Markenfirmen bei der Umsetzung des ICTI-Kodex entlang ihrer Lieferkette und die Kontrolle der *Date Certain*-Zusagen zentrale Forderungen an die *ICTI CARE Foundation*.

3.2.10. Date Certain:

Ohne eindeutige Regeln sind Selbstverpflichtungen wertlos



Das *Date Certain*-Programm weist nicht nur im Hinblick auf die Information der Öffentlichkeit deutliche Unzulänglichkeiten auf, sondern auch unter dem Aspekt „Klarheit und Stringenz“.

Am Beispiel der deutschen Spielzeugunternehmen fällt auf, dass die Datenbank, in der die Firmen erfasst werden, die sich an dem Programm beteiligen (*Date Certain Database*), weiterhin auf einer völlig unzureichenden Grundlage beruht: Seit drei Jahren sind dort – trotz mehrfacher entsprechender Hinweise der Aktion fair spielt – noch immer Firmen gelistet, die erklärtermaßen überhaupt nicht planen, sich dem ICTI CARE-Prozess anzuschließen. Die *ICTI CARE Foundation* steht auf dem Standpunkt, sie müsse sich bei der Erstellung der Liste auf Aussagen der nationalen Verbände verlassen können; sie sei jedenfalls nicht in der Lage, jede einzelne *Date Certain*-Zusage zu überprüfen. Für Februar 2008 war die Möglichkeit angekündigt, dass sich Unternehmen über ein Onlineformular direkt bei der *ICTI CARE Foundation* auf ein *Date Certain* verpflichten könnten; diese einfache Lösung wird aber nach Auskunft der *ICTI CARE Foundation* von November 2009 im Interesse der Einbindung der nationalen Verbände nicht weiter verfolgt.

Noch immer fehlt darüber hinaus eine Definition, in der zweifelsfrei festgelegt ist, welche Verpflichtungen ein Unternehmen konkret eingeht, wenn es sich auf ein *Date Certain* verpflichtet, und auf welche seiner Lieferanten sich die Zusage bezieht.

In den folgenden Punkten gibt es inzwischen vom Grundsatz her eine Verständigung zwischen der *ICTI CARE Foundation* und der Aktion fair spielt:

1. Die *Date Certain*-Zusage bezieht sich nicht auf 100 % der Zulieferer eines Unternehmens – dieser Anteil wird bisher zu Grunde gelegt und wird von vielen Unternehmen als unrealistisch erachtet –, sondern auf die größten Lieferanten, die zusammen für 95 % des Einkaufswertes des von dem jeweiligen Unternehmen aus China bezogenen Spielzeugs stehen.
2. Ein neuer Lieferant muss nicht sofort zertifiziert sein, sondern innerhalb eines Jahres nach Beginn der Geschäftsbeziehung. Er muss zunächst lediglich ein Audit durchlaufen und den *Corrective Action Plan* in Angriff genommen haben.

3. Die *Date Certain*-Zusage bezieht sich nur auf Spielzeuge. Geschäftsbereiche außerhalb der Warenkategorie Spielzeug können unberücksichtigt bleiben; branchenfremde Lieferanten von Komponenten für Spielwaren (beispielsweise Lieferanten elektronischer Bauteile) müssen aber einbezogen werden.
4. Die *Date Certain*-Zusage bezieht sich auf alle Spielzeuge eines Unternehmens, unabhängig davon, ob diese im eigenen Auftrag hergestellt oder „nur“ vertrieben werden.

Diese Verabredungen sind aber im ICTI CARE-Prozess offenbar noch nicht praktisch verankert. Jedenfalls werden sie gegenüber den Unternehmen noch nicht kommuniziert: Weder das *ICTI Member Pledge*, mit dem die Unternehmen ihre *Date Certain*-Zusage gegenüber der *ICTI CARE Foundation* förmlich erklären, noch die anderen Dokumente, die den Unternehmen auf der Website der *ICTI CARE Foundation* zur Verfügung gestellt werden, wurden entsprechend überarbeitet.

Aus der Perspektive der Aktion fair spielt bedarf das *Date Certain*-Programm, gerade weil es von den Marken für PR-Zwecke genutzt werden kann, klarer Regelungen hinsichtlich des Anmeldeverfahrens, der eingegangenen Verpflichtungen und der damit verbundenen Informationspflichten (gegenüber der *ICTI CARE Foundation* und gegenüber der Öffentlichkeit), eines wirksamen Kontrollverfahrens und der Möglichkeit, Verstöße zu sanktionieren.

3.2.11. Konsistenz der Regelwerke:

Alle Spielzeugfirmen sind gleich – doch manche ...

Ein weiterer, schon seit 2004 von der Aktion fair spielt immer wieder vorgetragener Kritikpunkt ist die mangelnde Konsistenz zwischen dem ICTI-Kodex, den eigentlich als Anleitungen zur Umsetzung gedachten Dokumenten und der Praxis des ICTI CARE-Prozesses.



Unter anderem lassen die ergänzenden Dokumente und die Praxis des ICTI CARE-Prozesses alle Anforderungen außer acht, die der ICTI-Kodex den Markenfirmen auferlegt (etwa die Vorgabe, die Verpflichtung auf den ICTI-Kodex in sämtlichen Lieferverträgen festzuschreiben). Entsprechend werden Markenfirmen auch keinerlei Berichtspflichten oder Kontrollen unterworfen. Damit wird die Verantwortung für die Einhaltung des ICTI-Kodex in vollem Umfang auf die Lieferanten abgewälzt.

Diese Praxis ist nach Einschätzung der Aktion fair spielt unvereinbar mit dem Anspruch des ICTI CARE-Prozesses, einen weltweiten, für alle Unternehmen der Branche einheitlichen Standard durchzusetzen. Zugleich erschwert die Ungleichbehandlung die Akzeptanz des Kodex und seiner Normen bei chinesischen Zulieferern und bereitet den Boden dafür, dass sie sich der Umsetzung der Standards durch Manipulationen entziehen.

Im Interesse der Glaubwürdigkeit muss die *ICTI CARE Foundation* (bzw. der Weltverband selbst) zum einen den Kodex so fassen, dass er die Praxis des ICTI CARE-Prozesses zwar in allgemeiner Form, aber dennoch zutreffend beschreibt, zum anderen die Praxis konsequent am Wortlaut des Kodex ausrichten. Eine Überarbeitung des Kodex sollte außerdem dazu genutzt werden, die Kriterien auf die Kernarbeitsnormen der *International Labour Organization* (ILO) und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zu beziehen.

4. Mindestanforderungen an den ICTI CARE-Prozess aus der Sicht der Aktion fair spielt

In diesem Abschnitt werden Mindestanforderungen formuliert, welche die Aktion fair spielt als essenziell erachtet für die Wirksamkeit, Glaubwürdigkeit und Transparenz des ICTI CARE-Prozesses. Die Aktion fair spielt erwartet dazu eine klare Stellungnahme der *ICTI CARE Foundation* bis Mitte 2010 und einen verbindlichen Zeitplan zur Umsetzung der einzelnen Elemente.

1. Einbeziehung der Lieferkette

Voraussetzung für die Zertifizierung nach dem ICTI-Kodex ist die Offenlegung der unmittelbaren Lieferanten und deren Anmeldung für den ICTI CARE-Prozess. Diese Verpflichtung gilt nicht für Lieferanten unterhalb einer vereinbarten Nichtigkeitsgrenze.

Die Verschleierung von Geschäftsbeziehungen zu einem Lieferanten wird als schwerwiegender Verstoß gegen die Regeln des ICTI CARE-Prozesses eingestuft und entsprechend geahndet.

2. Beteiligung der Arbeiter/innen

Es besteht ein zweigleisiges Beschwerdeverfahren (a) in den Betrieben und (b) im Rahmen des ICTI CARE-Prozesses in Anlehnung an den Vorschlag der Aktion fair spielt.

Die *ICTI CARE Foundation* informiert die Arbeiter/innen umfassend, zielgruppengerecht und unter substanzieller Beteiligung einschlägiger Nichtregierungsorganisationen vor Ort über die Rechte, die ihnen durch Gesetz und durch den ICTI-Kodex zugesichert sind.

3. Unabhängige Aufsicht

Der ICTI CARE-Prozess kann von branchenunabhängigen Persönlichkeiten – im *Governance Board*, im *Technical Advisory Council* oder in einem neuen eigenständigen Kontrollgremium – mit hinreichenden Rechten wirksam mitgestaltet oder kontrolliert werden. Mittelfristiges Ziel ist die Umgestaltung der *ICTI CARE Foundation* in eine Multistakeholder-Initiative.

4. Qualität der Fabrikkontrollen

Mit stichprobenartigen, von konkreten Verdachtsmomenten unabhängigen und unangekündigten Kontrollaudits wird die Grundlage dafür geschaffen, die durchschnittliche Validität der regulären Fabrikkontrollen einschätzen zu können.

5. Transparenz

Die *ICTI CARE Foundation* informiert die Öffentlichkeit auf der Grundlage von Berichten und Kontrollen der Markenfirmen über deren Fortschritte bei der Umsetzung des ICTI-Kodex entlang der Lieferkette und die Umsetzung ihrer *Date Certain*-Zusagen.

Die *ICTI CARE Foundation* schafft klare Regelungen für das Anmeldeverfahren zum *Date Certain*-Programm, für den sachlichen Gehalt der Selbstverpflichtungen und für die Informationspflichten der Unternehmen.

Sie baut ein wirksames Kontrollverfahren für das *Date Certain*-Programm auf und sieht die Möglichkeit vor, bei Verstößen Sanktionen gegen Unternehmen zu verhängen.

6. Konsistenz

Der Kodex beschreibt die Praxis des ICTI CARE-Prozesses zwar in allgemeiner Form, aber zutreffend. Der Inhalt der erläuternden Dokumente und die Praxis des ICTI CARE-Prozesses orientieren sich streng am Wortlaut des Kodex. Die Kriterien des Kodex nehmen Bezug auf die Kernarbeitsnormen der *International Labour Organization* (ILO) und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

Alle in den Dokumenten formulierten Verpflichtungen werden, unabhängig vom jeweiligen Adressaten, in gleicher Weise und mit vergleichbaren Konsequenzen kontrolliert.