



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Möglichkeiten und Grenzen
der Verbesserung von Arbeitsbedingungen
im globalen Produktionsnetzwerk von Bekleidung

*Das Better Factories Cambodia Programm der
International Labour Organization*

Verfasserin

Feli Klinkenberg BA

Angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Internationale Entwicklung

Betreuerin:

Dr. Karin Fischer

DANKSAGUNG

An dieser Stelle möchte ich mich bei all denen Personen bedanken, die mir im Laufe meines Studiums sowie beim Verfassen meiner Diplomarbeit eine große Unterstützung waren.

Mein besonderer Dank gilt meiner Familie, insbesondere meinen Eltern, die mich in jeder Phase meines Studiums unterstützt haben. Ich danke meinen Freunden in Berlin und Wien sowie denjenigen, die in anderen Teilen der Welt verstreut sind. Herzlich bedanken möchte ich mich bei meinem Freund, der mir in allen Phasen zur Seite stand, mir insbesondere in stressigen Zeiten einen Ruhepol geboten hat und mit vielen interessanten Gesprächen zum Gelingen meiner Diplomarbeit beigetragen hat.

Besonders bedanken möchte ich mich bei Anna-Lena für das detaillierte Korrekturlesen und die vielen anderen hilfreichen Tipps. Vielen Dank auch an Volker für die zahlreichen Gespräche über mein Thema.

Schließlich bedanke ich mich vielmals bei Karin Fischer für die Diplomarbeitsbetreuung.

Vielen Dank an euch alle für die Unterstützung und die schöne Zeit, die wir miteinander hatten!

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Ich erkläre an Eides statt, die vorliegende Arbeit selbständig verfasst zu haben. Ich habe keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt. Alle von mir für direkte und indirekte Zitate benutzten Quellen sind nach den Regeln des wissenschaftlichen Zitierens angegeben. Mir ist bekannt, dass beim Verstoß gegen diese Regeln eine positive Beurteilung der Arbeit nicht möglich ist. Ich habe die Arbeit bzw. Teile davon weder im In- noch Ausland zur Begutachtung als Prüfungsarbeit vorgelegt.

Mir ist bekannt, dass die in der vorliegenden Arbeit Verwendung gefundenen Abbildungen der Zustimmung zur Benützung durch die RechteinhaberInnen bedurft hätten. Aufgrund des zur Erstellung der Arbeit vorgegebenen begrenzten zeitlichen Rahmens war mir jedoch eine Einholung dieser Rechte nicht möglich. Da die vorliegende Arbeit weder publiziert noch anderweitig kommerziell genutzt wird, befand ich die Nennung der UrheberInnen bzw. RechteinhaberInnen als ausreichend.

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	IV
Einleitung	1
Forschungsthema und -frage	1
Aufbau der Arbeit	3
Methode	4
1 Theoretische Einbettung	5
1.1 Global Governance	5
1.2 Globale Produktionsnetzwerke	8
2 Hintergründe und Kontext: Einführung in die globale Bekleidungsindustrie ...	11
2.1 Entstehung der globalen Bekleidungsindustrie in Ländern des globalen Südens	11
2.1.1 Entstehung der Bekleidungsindustrie in Kambodscha	13
2.2 Dynamiken im globalen Produktionsnetzwerk von Bekleidung	14
2.2.1 Das globale Produktionsnetzwerk von Bekleidung	14
2.2.2 Wesentliche Charakteristika der Bekleidungsindustrie	17
2.2.3 Firmen-bezogene Akteure in der globalen Bekleidungsindustrie	19
2.2.3.1 Leitfirmen	21
2.2.3.2 Intermediäre	21
2.2.3.3 Zulieferer	23
2.3 Arbeitsbedingungen in der globalen Bekleidungsindustrie	26
2.3.1 Messbare Arbeitsbedingungen	28
2.3.1.1 Art des Beschäftigungsverhältnisses	28
2.3.1.2 Löhne	30
2.3.1.3 Arbeitszeit	32
2.3.1.4 Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz	34

2.3.2 Arbeitsrechtliche Bedingungen	35
2.3.2.1 Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen	36
2.3.2.2 Zwangs- und Pflichtarbeit	39
2.3.2.3 Kinderarbeit	40
2.3.2.4 Diskriminierungen	41
2.3.3 Zusammenfassung	43
3 Ursachen für menschenunwürdige Arbeitsbedingungen in der Bekleidungsindustrie	45
3.1 Internationaler Wettbewerb und regulatorischer Kontext	45
3.2 Macht der Leitfirmen	50
3.2.1 Beschaffungspolitiken von Leitfirmen	51
3.3 Mangelnde Implementierung nationaler Gesetze	55
3.4 Verantwortungsvakuum und Regulationslücke	57
3.5 Weitere Ursachen und Einflussfaktoren	58
3.6 Zusammenfassung	60
4 Die <i>International Labour Organization</i>	62
4.1 Zentrale Annahmen	62
4.2 Struktur	63
4.3 Wichtige Veränderungen der ILO seit ihrer Gründung	65
4.4 Arbeitsweise und Instrumente	67
4.4.1 Standardfestlegung und -überwachung	68
4.4.2 Erklärungen	71
4.4.3 Technische Zusammenarbeit	72
5 Das <i>Better Factories Cambodia</i> Programm der ILO	74
5.1 Das <i>Better Factories Cambodia</i> Programm	74
5.1.1 Entstehung	74
5.1.2 Ziele und Aufbau	75
5.1.3 Der <i>Monitoring</i> -Prozess	77
5.1.3.1 <i>Monitoring</i> und <i>Reporting</i>	77

5.1.3.2	<i>Remediation</i> : Beratungs- und Ausbildungstätigkeiten	79
5.2	Analyse und Diskussion: Möglichkeiten und Grenzen des BFC Programms.....	81
5.2.1	Zwei Kernziele: Widerspruch oder Ergänzung?	82
5.2.2	Sozialer Dialog und Tripartismus	85
5.2.2.1	Mangelnde Durchsetzungskraft durch tripartistische Strukturen ..	88
5.2.3	Die kambodschanische Regierung im BFC Programm.....	89
5.2.4	Der BFC <i>Monitoring</i> -Prozess vs. privates <i>Monitoring</i>	90
5.2.4.1	Privates <i>Monitoring</i>	91
5.2.4.2	Vorteile und Grenzen des BFC <i>Monitoring</i> -Prozesses.....	95
5.2.5	Verknüpfungspunkte mit dem GPN-Ansatz	105
5.2.6	Verknüpfungspunkte mit dem <i>Global Governance</i> -Konzept	109
5.2.6.1	Internationale Ordnungspolitik vs. neoliberale Globalisierung...	109
5.2.6.2	"Globale Probleme fordern globale Lösungen"	110
5.2.6.3	Verbindliche Regelwerke	112
6	Fazit	114
7	Bibliographie	117
8	Anhang	132
8.1	Abbildungsverzeichnis	132
8.2	Zusammenfassung.....	133
8.3	Abstract	135
8.4	Curriculum Vitae.....	136

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AFWA	Asian Floor Wage Alliance
ATC	Agreement on Textiles and Clothing
BFC	Better Factories Cambodia
BSCI	Business Social Compliance Initiative
BSR	Business for Social Responsibility
BW	Better Work
CCAWDU	Coalition of Cambodian Apparel Workers Democratic Union
CCC	Clean Clothes Campaign
CGG	Commission on Global Governance
CMT	Cut-make-trim
CoC	Code of Conduct
CPP	Cambodian People's Party
CSR	Corporate Social Responsibility
EPZ	Export Processing Zone
EU	European Union
ETI	Ethical Trading Initiative
FDC	Fixed-duration contract
FLA	Fair Labor Association
FOB	Free on board
FTUWKC	Free Trade Union of Workers of the Kingdoms of Cambodia
FWF	Fair Wear Foundation
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs

GMAC	Garment Manufacturers Association in Cambodia
GPN	Global Production Networks
GPRA	Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit
GSP	Generalized System of Preferences
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
GVC	Global Value Chain
H&M	Hennes & Mauritz
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
ICFTU	International Confederation of Free Trade Unions
IFC	International Finance Cooperation
INEF	Duisburger Institut für Entwicklung und Frieden
ILO	International Labour Organization
IWF	Internationaler Währungsfond
LTA	Long-Term Arrangement
MFA	Multi-Fibre Arrangement
MNU	Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik
MOU	Memorandum of Understanding
MSI	Multistakeholder-Initiative
NGO	Non-Governmental Organisation
OBM	Original brand manufacturing
ODM	Original design manufacturer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEM	Original equipment manufacturer
OSH	Occupational Safety and Health
PAC	Project Advisory Committee

PICC	Performance Improvement Consultative Committee
PPP	Public Private Partnership
PwC	PricewaterhouseCoopers
SAI	Social Accountability International
SLS	Stanford Law School
STA	Short-Term Arrangement
UCTA	US-Cambodia Textile and Apparel Trade Agreement
UDC	Undetermined-duration contract
UNCTAD	United Nations Conference in Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNO	United Nations Organisation
USA (= US)	United States of America
WRC	Worker Rights Consortium
WTO	World Trade Organisation
WWW	Women Working Worldwide
YLS	Yale Law School

EINLEITUNG

Forschungsthema und -frage

Die Herstellung von Bekleidung findet seit den 1970/80er Jahren vornehmlich in Ländern des globalen Südens¹ statt. Durch die Auslagerung der arbeitsintensiven Produktionsprozesse und den Aufbau von Exportsektoren wurden diese Länder in ein globales Produktionsnetzwerk eingebunden. Dieses ist von unausgewogenen Machtstrukturen geprägt, die gravierende Auswirkungen für jene Personen haben, die tagtäglich in der Bekleidungsproduktion arbeiten. (Dicken 2003)

Im Großteil der bekleidungsproduzierenden Länder herrschen menschenunwürdige Arbeitsbedingungen vor. Diese zeichnen sich durch niedrige Löhne, exzessive Arbeitszeiten, prekäre Beschäftigungsverhältnisse und fehlende Arbeitsrechte aus. Zu Letzteren zählen das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverträge, Nicht-Diskriminierung sowie die Verbote von Zwangs- und Kinderarbeit. Trotz vorhandener Arbeitsgesetze in diesen Ländern sind die Arbeitsbedingungen weiterhin prekär. Auch die zahlreichen Projekte, Initiativen und Programme von verschiedenen Akteuren² auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene haben nur marginale Verbesserungen erreicht. Zu den Akteuren zählen zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften und Gewerkschaftsverbünde, KonsumentInnen,³ *Multistakeholder*-Initiativen, Staaten, internationale Organisationen und Unternehmen. Obwohl Bekleidungsunternehmen aufgrund des starken zivilgesellschaftlichen Drucks zunehmend Bemühungen zeigen, soziale Verantwortung im gesamten Produktionsnetzwerk zu übernehmen, ist die Ernsthaftigkeit dieser Maßnahmen zu hinterfragen. Folglich bleibt das sogenannte „Verantwortungsvakuum“ (Ungericht 2010: 58) in der Weltwirtschaft weiterhin bestehen.

¹ Ich bin mir über die Problematik des Begriffs „Entwicklungsländer“ bewusst. Aufgrund der negativen Wertung, die dieser Begriff impliziert, verwende ich in der vorliegenden Arbeit den Begriff „Länder des globalen Südens“.

² Folgende Begriffe *gender* ich in dieser Arbeit nicht, da sie sich auf Gruppen, Institutionen, Länder, Organisationen und Unternehmen beziehen: Akteur, Auftraggeber, Einkäufer, Geber, Händler, Hersteller, Importeur, Intermediär, Investor, Käufer, Konkurrent, Partner, Produzent, Sozialpartner, Zulieferer.

³ Ich verwende in dieser Arbeit das Binnen-I, um alle Geschlechter einzuschließen. Innerhalb von Zitaten nehme ich diesbezüglich keine Angleichung vor, um die originale Schreibart beizubehalten.

Dieses wird durch eine „Regulationslücke“ (ebd.) ergänzt, die durch deregulierende Maßnahmen weltweit erzeugt beziehungsweise vergrößert wurde und gravierende Menschenrechtsverletzungen in der Produktion zulässt.

Eine internationale Organisation, die die Sicherung von Arbeitsrechten weltweit als Ziel verfolgt und somit versucht der Regulationslücke entgegenzuwirken, ist die *International Labour Organization* (ILO).⁴ Die Programme und Instrumente der Sonderorganisation der *Vereinten Nationen* erfahren eine weltweite Anerkennung, insbesondere die in Konventionen festgelegten internationalen Arbeitsstandards. (Lukas, Hutter 2009: 183) Trotz der wichtigen Rolle, die die ILO im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik spielt, wird die geringe Durchsetzungskraft der Konventionen stark kritisiert (Ungericht 2010: 63). Die ILO versucht die Durchsetzungskraft der von Staaten ratifizierten Konventionen durch technische Zusammenarbeit zu stärken. So führt sie auch im Bekleidungssektor zahlreiche Programme durch, die zum Erreichen menschenwürdiger Arbeitsbedingungen beitragen sollen.

Eines dieser Programme ist das *Better Factories Cambodia* Programm, dessen Hauptaufgabe eine vorher von der ILO noch nicht durchgeführte Tätigkeit beinhaltet: die Kontrolle der Einhaltung von Arbeitsstandards in Bekleidungsfabriken, das sogenannte *Monitoring*. Diese Tätigkeit wird durch Beratungs- und Ausbildungsarbeit ergänzt. Das Programm verfolgt dabei zwei Ziele: einerseits die Stärkung der kambodschanischen Wirtschaft über eine bessere Wettbewerbsfähigkeit und andererseits die Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Bekleidungssektor. In der vorliegenden Arbeit analysiere und diskutiere ich die Wirksamkeit des BFC Programms zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen in der globalen Bekleidungsindustrie. Dabei steht folgende Forschungsfrage im Zentrum der Betrachtungen: *Welche Möglichkeiten und Grenzen hat das Better Factories Cambodia Programm der ILO zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen in der globalen Bekleidungsindustrie?* Für die Beantwortung der Frage zeige ich positive Merkmale des Programms auf, diskutiere dessen Mängel in Bezug auf die Wirksamkeit und schlage Möglichkeiten zur Erhöhung der Wirksamkeit vor.

⁴ In dieser Arbeit verwende ich den englischen Namen *International Labour Organization* (ILO) anstatt den deutschen (*Internationale Arbeitsorganisation*, IAO), da dieser auch in der deutschen Literatur eine breitere Verwendung erfährt.

Aufbau der Arbeit

Im ersten Kapitel der Arbeit stelle ich einen theoretischen Bezugsrahmen her, indem ich auf das *Global Governance*-Konzept sowie den Ansatz der Globalen Produktionsnetzwerke (*Global Production Networks*, GPN) eingehe.

Anschließend beschreibe ich die für die Analyse und Diskussion des BFC Programms notwendigen Hintergründe. Dafür erläutere ich im zweiten Kapitel die Entstehung der globalen Bekleidungsindustrie in Ländern des globalen Südens und gehe genauer auf Kambodscha ein. Eine ausführliche Darstellung der Charakteristika und Struktur sowie der beteiligten Akteure der globalen Bekleidungsindustrie ist ebenso Teil dieses Kapitels. Außerdem beschreibe ich die vorherrschenden Arbeitsbedingungen, die ich in messbare und arbeitsrechtliche Bedingungen unterteile.

Im dritten Kapitel behandle ich drei identifizierte Hauptursachen für die menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen in der Bekleidungsindustrie. Dazu zählen der internationale Wettbewerb, die Macht der Leitfirmen sowie die mangelnde Implementierung nationaler Gesetze. Auf das daraus resultierende Verantwortungsvakuum sowie die vorhandene Regulationslücke gehe ich anschließend genauer ein. Am Ende des Kapitels beschreibe ich weitere Ursachen und Einflussfaktoren, die für die Arbeitsbedingungen relevant sind.

Im vierten Kapitel beschäftige ich mich genauer mit der *International Labour Organization*. Dabei beschreibe ich die zentralen Annahmen, auf denen die Arbeit der Organisation aufbaut, die Struktur sowie wichtige Veränderungen seit ihrer Gründung. Anschließend erläutere ich die Arbeitsweise der ILO sowie ihre Instrumente. Dabei gehe ich auf zwei Säulen ihrer Arbeit detaillierter ein: die Standardfestlegung und -überwachung sowie die technische Zusammenarbeit.

Nachdem ich ausführliche Informationen zum globalen Bekleidungsproduktionsnetzwerk, zur kambodschanischen Bekleidungsindustrie sowie zur ILO dargelegt habe, ist die Beschreibung, Analyse und Diskussion des *Better Factories Cambodia* Programms Gegenstand des letzten Kapitels. Zuerst beschreibe ich die Entstehung und die Ziele sowie den Aufbau des Programms. Anschließend nehme ich eine Analyse und Diskussion des Programms vor, um die Möglichkeiten und Grenzen für die Verbesserung von

Arbeitsbedingungen in Kambodscha zu identifizieren. In zwei abschließenden Unterkapiteln der Diskussion stelle ich Verknüpfungspunkte mit den beiden theoretischen Ansätzen her. Für die aufgezeigten Grenzen des Programms nenne ich Verbesserungsvorschläge für eine höhere Wirksamkeit.

In einem abschließenden Fazit fasse ich die Ergebnisse der Diskussion zusammen und beleuchte Möglichkeiten und Grenzen des BFC Programms.

Methode

Für die vorliegende Arbeit habe ich eine kritische Literaturanalyse vorgenommen. Dafür habe ich einschlägige Sekundärliteratur aus verschiedenen Disziplinen wie der Ökonomie, Politikwissenschaft, Soziologie und Anthropologie herangezogen. Zusätzlich habe ich zahlreiche Publikationen der ILO sowie von ILO-nahen AutorInnen verwendet. Für Informationen über das BFC Programm habe ich neben Sekundärquellen auch Primärquellen des Programms und der ILO herangezogen. Dabei gilt nicht nur die Internetseite des BFC Programms als wichtige Quelle, sondern auch die Publikationen. Zu diesen zählen allgemeine Berichte über die Einhaltung von Arbeitsstandards in den kontrollierten Fabriken, Diskussionspapiere und Broschüren. Für Informationen über die aktuelle Situation in Kambodscha habe ich zusätzlich im Internet veröffentlichte Zeitungsartikel von kambodschanischen sowie deutschen Zeitungen verwendet.

1 THEORETISCHE EINBETTUNG

Die folgende Arbeit biete ich theoretisch in zwei Ansätze ein: *Global Governance* und Globale Produktionsnetzwerke (*Global Production Networks*, GPN). Diese Ansätze sowie die Zusammenhänge mit meinem Thema beschreibe ich in den folgenden zwei Abschnitten.

1.1 GLOBAL GOVERNANCE⁵

Die Diskussion über *Global Governance* ist in der politikwissenschaftlichen Subdisziplin Internationale Beziehungen verortet und hat einen wesentlichen Aufschwung zum Ende des Kalten Krieges in den 1980er Jahren erfahren.⁶ Nach der Auflösung der Bipolarität zwischen der USA und der ehemaligen Sowjetunion auf internationaler Ebene, wurde schnell deutlich, dass ein neuer Weg zur Lösung globaler Probleme gefunden werden muss. *Global Governance* ist „der Versuch eine politische Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung zu finden“ (Nuscheler 2008: 47). Eine Grundannahme dieses Ansatzes ist daher, dass globale Probleme globale Lösungen fordern. Zentral dafür sind neue ordnungspolitische Instrumente auf internationaler Ebene, die von einer nationalstaatlich-zentrierten Perspektive Abstand nehmen. Somit wird die Lösung in einer internationalen Ordnungspolitik gesucht. Ziel ist die „Entwicklung eines Institutionen- und Regelsystems und neuer Mechanismen internationaler Kooperation, die die kontinuierliche Problembearbeitung globaler Herausforderungen und grenzüberschreitender Phänomene erlauben“ (Messner, Nuscheler 2006: 18).

Es gibt zahlreiche Perspektiven innerhalb der *Global Governance* Diskussion. In der folgenden Arbeit beziehe ich mich auf das normative Konzept des *Duisburger Instituts für*

⁵ Da es im Deutschen keine präzise Übersetzung gibt, verwende ich den englischen Begriff. Übersetzungsversuche lauten unter anderem „Globale Ordnungspolitik“ oder „Weltordnungspolitik“. (Brand *et al.* 2000: 13)

⁶ Die Genese des Begriffs *Global Governance* reicht in die 1970er Jahre zurück. Erst in den 1990er Jahren wurde der Begriff mit der *Commission on Global Governance* (CGG) und dessen Bericht *Our Global Neighbourhood* in der Politik verbreitet. (Behrens 2005; Messner, Nuscheler 2006)

Entwicklung und Frieden (INEF), innerhalb dessen die Sozialwissenschaftler Franz Nuscheler und Dirk Messner eine wesentliche Rolle spielen.⁷ Die theoretischen Wurzeln des INEF-Ansatzes liegen in der Interdependenztheorie, der Institutionalismustheorie, der Regimetheorie sowie der sozialwissenschaftlichen Steuerungstheorie (Messner, Nuscheler 2006: 24f., 32). Es baut auf mehreren Bausteinen einer „Global Governance-Architektur“ (ebd.: 33) auf, die ich im Folgenden zusammenfasse:

- Bei der *Global Governance*-Architektur geht es nicht darum, einen „Weltstaat“ oder eine „Weltregierung“ aufzubauen. Dies ist laut Messner und Nuscheler weder realistisch noch erstrebenswert, da es kaum demokratisch legitimierbar wäre. Vielmehr stellen sie sich eine „Weltföderation von freien Republiken mit einem notwendigen Minimum an Zentralstaatlichkeit“ (ebd.) vor.
- *Global Governance* beruht auf einer kooperativen Bearbeitung von Weltproblemen. Es sind verschiedene Formen von Koordination, Kooperation und kollektiver Entscheidungsfindung auf internationaler Ebene erforderlich. Dabei haben internationale Organisationen die Koordinationsfunktion inne und tragen wesentlich zur Entstehung globaler Sichtweisen bei. Internationale Regime⁸ schaffen dazu verbindliche Regelwerke, mit denen die Lösung globaler Probleme angestrebt wird.
- Um Kooperation gewährleisten zu können, müssen die Nationalstaaten auf Souveränitätsverzichte eingehen. So entstehen sogenannte „geteilte Souveränitäten“ (ebd.: 34).
- Die *Global Governance*-Architektur baut auf regionalen Kooperations- oder Integrationszonen, wie die EU, auf. Sie dienen als stabiler Unterbau.
- Neben den Nationalstaaten spielen sogenannte *Public Private Partnerships* (PPP) eine bedeutende Rolle, bei denen es um eine Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren geht. Zu den nichtstaatlichen Akteuren zählen

⁷ Neben der deutschen Schule, die hauptsächlich durch die Arbeit des INEF geprägt wird und einer liberalen Theorietradition zuzurechnen ist, sind in der Debatte um *Global Governance* auch die U.S.-amerikanische und englische Schule sowie zahlreiche Beiträge aus dem Feminismus vorhanden. Eine komprimierte Zusammenfassung und Kritik bietet Hummel 2005. Wichtige Beiträge aus der deutschen sowie US-amerikanischen Schule befinden sich in Behrens 2005.

⁸ Internationale Regime sind „Regelwerke, die in Teilbereichen Ordnung in die vermeintliche Anarchie der Staatenwelt bringen sollen“ (Messner, Nuscheler 2006: 27). Ein Beispiel ist das Handelsregime der Welthandelsorganisation (*World Trade Organisation*, WTO).

Nichtregierungsorganisationen (*Non-Governmental Organisations*, NGOs), transnationale Unternehmen, Interessensverbände und internationale Organisationen. Zivilgesellschaftliche Organisationen (NGOs) spielen dabei eine besonders zentrale Rolle, da sie die Position eines „Globalisierungswächters“ (Messner, Nuscheler 2006: 36) übernehmen.

- Staaten bilden weiterhin die tragenden Pfeiler der *Global Governance*-Architektur. Zwar verlieren sie in einigen Politikbereichen an autonomen Handlungsspielräumen, treffen aber weiterhin allein autoritative Entscheidungen. Sie sind jedoch auf Kooperationen mit anderen Akteuren angewiesen und übernehmen Koordinationsfunktionen. (ebd.: 33-38)

Schwachstellen dieses Ansatzes werden in der Literatur unter anderem von Brand *et al.* (2000) aus einer neogramscianischen, hegemonietheoretischen Perspektive diskutiert. Sie werfen dem *Global Governance*-Ansatz Machtblindheit vor: einerseits gegenüber mächtigen Staaten und ihren Eigeninteressen und andererseits gegenüber einflussreichen transnationalen Konzernen. Ein weiterer wichtiger Kritikpunkt ist die Unverbindlichkeit von bereits existierenden globalen Abkommen im Zusammenhang mit internationalen Regimen.

Ich biete das Thema der Arbeit in den *Global Governance*-Ansatz ein, um die globale Relevanz des Themas zu verdeutlichen. Außerdem dient die Einbettung dazu, aufzuzeigen, dass institutionelle Veränderungen auf globaler Ebene notwendig sind, um die Arbeitsbedingungen langfristig zu verbessern. So spielen internationale Organisationen, wie die ILO, in der *Global Governance*-Architektur eine bedeutende Rolle. Diese bedürfen allerdings einer Reformierung und Ausweitung. Der *Global Governance*-Ansatz verdeutlicht die Notwendigkeit globaler Lösungen für globale Probleme, wie den menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen in Ländern des Südens. Die globale Einhaltung von Arbeitsstandards ist nicht nur eine Angelegenheit der einzelnen Nationalstaaten, sondern bedarf einer globalen Auseinandersetzung sowie konkreter politischer Maßnahmen. Eine wichtige Grundannahme des Ansatzes ist, dass Änderungen möglich sind und dass eine liberalisierte Wirtschaft sich wieder in eine institutionelle Ordnung

einbetten lässt. Demnach wird nicht gefordert, die Globalisierung⁹ rückgängig zu machen oder einzudämmen, sondern die Herausforderungen der Globalisierung global zu lösen, indem das Wirtschaftssystem stärker reguliert und modifiziert wird. (Karsch 2008) Diese Grundannahmen sind wichtig für die Bemühungen, Arbeitsbedingungen in Ländern des Südens zu verbessern, da eine Schließung oder Zerstörung der zahlreichen Bekleidungsindustrien in diesen Ländern, die zum Großteil für den Export produzieren, keine Lösung der globalen Probleme darstellen würde. Somit sind die *Global Governance*-AutorInnen keine GlobalisierungsgegnerInnen, wenden sich jedoch gegen die Dominanz des Neoliberalismus, womit vor allem die Öffnung der Märkte im Zuge von Freihandelsabkommen und die Dominanz von Marktmechanismen als Allokationssystem gemeint sind. Zentral ist zudem, dass mehrere Akteure – besonders diejenigen, die an der globalen Bekleidungsindustrie beteiligt sind - bei der Verbesserung von Arbeitsbedingungen einbezogen werden und miteinander kooperieren. Dazu zählen transnationale Konzerne, Gewerkschaften,¹⁰ NGOs und andere Interessensverbände. Die ILO bezieht durch ihren tripartistischen Ansatz bereits mehrere Akteure mit ein und verändert ihre Sicht bezüglich der zentralen Rolle von Staaten.

Für diese Arbeit ist jedoch nicht nur der *Global Governance*-Ansatz des INEF relevant, sondern auch die Kritik daran. So ist es von äußerster Bedeutung, die Machtverhältnisse zwischen den beteiligten Akteuren einzubeziehen und zu beachten. Zum Beispiel darf die einflussreiche Position transnationaler Konzerne in der globalen Bekleidungsindustrie nicht unterschätzt werden.

1.2 GLOBALE PRODUKTIONSNETZWERKE

Zusätzlich zur Einbettung des Themas in die *Global Governance*-Diskussion verwende ich für die Beschreibung des Bekleidungssektors sowie für die Analyse und Diskussion des

⁹ Für den Begriff Globalisierung gibt es zahlreiche Definitionen. Für diese Arbeit ist insbesondere die wirtschaftliche Globalisierung von Bedeutung, die von Stiglitz als eine engere Verflechtung von Ländern und Völkern [sic!] der Welt [...], die durch die enorme Senkung der Transport- und Kommunikationskosten herbeigeführt wurde, und die Beseitigung künstlicher Schranken für den ungehinderten grenzenüberschreitenden Strom von Gütern, Dienstleistungen, Kapital, Wissen und (im geringeren Grad) Menschen [definiert wird] (Stiglitz 2002: 24).

¹⁰ Gewerkschaften werden als „die sozialen und wirtschaftlichen Interessensvertretungen der abhängig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Arbeiter, Angestellte, Beamte, Auszubildende)“ (Schubert, Klein 2006: 127) definiert.

Better Factories Cambodia Programms den Globalen Produktionsnetzwerk-Ansatz (*Global Production Networks*, GPN).

Im Vergleich zum Ansatz der Globalen Wertschöpfungsketten (*Global Value Chain*, GVC)¹¹ von Gary Gereffi, der sich auf die Analyse von kommerziellen Dynamiken zwischen Firmen konzentriert (Barrientos, Gereffi, Rossi 2011: 322), verfügt der GPN-Ansatz über eine breitere Perspektive. Zentral ist hier, dass die globalen wirtschaftlichen Verflechtungen im GPN-Ansatz als Netzwerke und nicht als Kette verstanden werden. Dies betont die vertikalen, horizontalen und multidirektionalen Verbindungen, die in einem Netzwerk bestehen. Somit unterstreicht dieser Ansatz die Komplexität und Dynamik der Produktionszusammenhänge. (Fischer, Reiner, Staritz 2010: 15; Manzenreiter 2010: 161) Die Komplexität wird nicht nur auf der Unternehmensebene hervorgehoben. Der GPN-Ansatz bezieht auch die Rolle von Staaten, internationalen Organisationen, NGOs, Gewerkschaften, KonsumentInnen und ArbeiterInnen in die Analyse mit ein. Daher werden kommerzielle Operationen auch innerhalb des institutionellen und sozialen Kontextes analysiert. Laut Lukas (2011) hebt der Ansatz die Machtbeziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren vor.¹² Obwohl der Fokus in der GPN-Literatur weiterhin auf den Firmen-Beziehungen liegt und Möglichkeiten einer ökonomischen Aufwertung¹³ von Firmen analysiert werden, beschäftigen sich jüngere Arbeiten von GPN-ForscherInnen zunehmend mit der Verbindung zwischen ökonomischem und sozialem *Upgrading*.¹⁴ Daher werden verstärkt Arbeitsbedingungen und -rechte in globalen Produktionsnetzwerken in die Analyse einbezogen.¹⁵ (Barrientos, Gereffi, Rossi 2011: 322)

¹¹ Eine komprimierte Zusammenfassung der Entwicklung der theoretischen Ansätze in der globalen Güterkettenforschung bieten Fischer, Reiner, Staritz 2010.

¹² Jörg Flecker (2012: 19) weist im Gegensatz dazu bei der Metapher des Netzwerks daraufhin, dass relativ ausgeglichene Machtverhältnisse von dem GPN-Ansatz angenommen werden, die auf Gegenseitigkeit, Vertrauen und Kooperation beruhen. In der folgenden Arbeit zeige ich jedoch, dass die globale Bekleidungsindustrie sowie das internationale System von verankerten hierarchischen Strukturen geprägt sind.

¹³ Ökonomische Aufwertung wird in der GPN-Literatur als „*Upgrading*“ bezeichnet und folgendermaßen definiert: „moving to higher-value activities to increase the benefits (e.g. security, profits, skill, technology or knowledge transfer) from participating in global production“ (Staritz 2012: 9).

¹⁴ Die Aufwertung der Arbeitsverhältnisse wird in der GPN-Literatur „social upgrading“ genannt und als „the process of improvements in the rights and entitlements of workers as social actors, which enhances the quality of their employment“ (Barrientos, Gereffi, Rossi 2011: 324) definiert.

¹⁵ Jörg Flecker hingegen sieht diese Erweiterung des Ansatzes auf die Arbeitsverhältnisse nicht:

Es sind eher andere Forschungsfelder, die sich bisher um die Auswirkungen der Beziehungsmuster zwischen Unternehmen und Betrieben auf die Arbeitsorganisation, die Arbeitsbeziehungen und die Arbeitsbedingungen kümmern. Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die

Laut Lukas (2011: 16) hat die immer noch vorherrschende Annahme in der GPN-Literatur, dass ökonomisches *Upgrading* einen *trickle down*-Effekt auf ArbeiterInnen hat, diese Erweiterung verzögert.

Wichtig für meine Arbeit ist die jüngere Ansicht, dass verschiedene Entwicklungen und Veränderungen in globalen Produktionsnetzwerken signifikante Einflüsse auf die Situation von ArbeiterInnen in Ländern des Südens haben. Um diese Einflüsse nachvollziehen und im späteren Verlauf diskutieren zu können, ist es meiner Ansicht nach sinnvoll, den GPN-Ansatz als theoretische Einbettung für diese Arbeit zu verwenden. In erster Linie bietet dieser einen Rahmen für die Beschreibung der Struktur des globalen Bekleidungssektors und der beteiligten Akteure. Weiterhin können so die Machtverhältnisse zwischen den Akteuren in der Bekleidungsindustrie analysiert werden. Dies ist auch für die abschließende Diskussion und Analyse des BFC Programms relevant. Hier bietet der Ansatz eine Möglichkeit die hierarchischen Strukturen zwischen den verschiedenen beteiligten Unternehmen, beziehungsweise Subunternehmen, und den institutionellen Akteuren zu erfassen und diese mit der Wirksamkeit des BFC Programms in Verbindung zu setzen. Zudem bietet der Fokus des GPN-Ansatzes auf den Zusammenhang zwischen ökonomischem und sozialem *Upgrading* weiterführende Möglichkeiten für eine nachhaltigere Wirksamkeit des BFC Programms an.¹⁶

Industrial Relations-Forschung und der Ansatz segmentierter Arbeitsmärkte. (Flecker 2012: 21f., Hervorhebung des Autors)

Beispiele für den stärkeren Einbezug der genannten Themen in den GPN-Ansatz finden sich in den Publikationen des internationalen Forschungsnetzwerkes *Capturing the Gains*, dessen Untertitel „economic and social upgrading in global production networks“ heißt und sich mit der Beziehung zwischen beiden Prozessen beschäftigt. Näheres siehe *Capturing the Gains* 2009. Von mir verwendete Publikationen des Netzwerkes sind unter anderem Arnold 2013 und Bair, Gereffi 2013.

¹⁶ Wichtige Artikel, die der GPN-Literatur zugeordnet werden können und die ich in der Arbeit verwende sind neben den oben genannten Beiträgen aus „*Capturing the Gains*“ folgende: Barrientos 2011; Barrientos, Gereffi, Rossi 2011; Barrientos *et al.* 2011; Dicken 2003; Lukas 2011; Lukas, Plank, Staritz 2010; Plank, Staritz, Lukas 2009; Plank, Rossi, Staritz 2012; Staritz 2012.

2 HINTERGRÜNDE UND KONTEXT: EINFÜHRUNG IN DIE GLOBALE BEKLEIDUNGSINDUSTRIE

In diesem Kapitel gebe ich eine Einführung in die globale Bekleidungsindustrie und die vorherrschenden Arbeitsbedingungen in Ländern des Südens. Dabei liegt mein Länderfokus auf Kambodscha. Dies dient der späteren Analyse des *Better Factories Cambodia* Programms. Im ersten Unterkapitel stelle ich allgemeine Informationen über die globale Bekleidungsindustrie dar und beschreibe kurz die Entstehung dieser Industrie in Kambodscha. An zweiter Stelle, erläutere ich das globale Produktionsnetzwerk von Bekleidung sowie wichtige beteiligte Akteure. Drittens, skizziere ich die vorherrschenden industriellen Arbeitsbedingungen in Ländern des Südens.¹⁷

2.1 ENTSTEHUNG DER GLOBALEN BEKLEIDUNGSINDUSTRIE IN LÄNDERN DES GLOBALEN SÜDENS

Seit der Krise des fordistischen Wirtschaftsmodells¹⁸ der 1930er-1960er Jahre suchten Unternehmen in den Industriestaaten nach Wegen, die Wirtschaftlichkeit wieder zu erhöhen. So kam es zu einer „new international division of labour“ (Rimml 2003: 16),¹⁹ bei der arbeitsintensive Produktionsprozesse in Länder des globalen Südens mit niedrigen Arbeitskosten ausgelagert wurden. Besonders in der Bekleidungsindustrie, die sehr

¹⁷ Obwohl der Großteil der ArbeiterInnen in bekleidungsproduzierenden Ländern weiblich ist, gehe ich in dieser Arbeit nur marginal auf *gender*-spezifische Aspekte ein. In meinen Betrachtungen beziehe ich Frauen sowie Männer ein. Informationen zu geschlechtsbedingten Diskriminierungen siehe in dieser Arbeit Kapitel 2.3.2.4 *Diskriminierungen*. Für ausführliche Informationen über Frauen in globalen Produktionsnetzwerken siehe Elson, Pearson 1997 und Wick 1998.

¹⁸ Das fordistische Modell war von einer Massenproduktion, einer hohen Produktivität sowie einer keynesianischen Politik, also einer Regulierung durch den Staat, geprägt. Die Krise des Fordismus in den 1960er Jahren zeigte sich durch geringe Wachstumsraten, eine geringere Produktivität und eine ansteigende Arbeitslosigkeit. (Rimml 2003: 14)

¹⁹ Der Begriff „new international division of labour“ wurde von Fröbel *et al.* (1980) im Jahr 1980 eingeführt und beschreibt die Verlagerung von Manufakturtätigkeiten von Industrieländern in Länder des globalen Südens. Somit änderte sich die bis dahin dominierende Rolle Letzterer als Rohstoffexporteure. Die in den 1980er Jahren verbreiteten neoliberalen Politiken wichtiger Industriestaaten, die eine Deregulierung und Liberalisierung der Wirtschaft mit zahlreichen Privatisierungen beinhalteten, unterstützte die Globalisierung der Bekleidungsindustrie und den Aufbau von Exportsektoren in Ländern des globalen Südens.

arbeitsintensiv, technologiearm (im Gegensatz zu kapitalintensiven Industrien, wie zum Beispiel der Automobilindustrie) und auf gering qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen ist, sieht sich der Aufbau eines solchen Sektors mit relativ wenigen Barrieren konfrontiert. Deshalb bot es sich für viele Länder des globalen Südens an, einen Bekleidungssektor aufzubauen und primär für den Export zu produzieren. Der Bekleidungssektor wurde auf diese Weise zu „one of the largest export sectors in the world“ (Frederick, Staritz 2012: 42f.). Für viele Länder des globalen Südens stellen die Exportsektoren seit der Öffnung der Märkte wichtige Einnahmequellen dar. US-amerikanische und europäische Firmen begrenzten ihre Tätigkeitsfelder auf Design und Vermarktung der Produkte und verlagerten die eigentliche Herstellung der Kleidung in geographisch distanzierte Länder mit geringen Arbeitskosten sowie einer schwachen nationalen arbeitsrechtlichen Gesetzgebung. (Rimml 2003: 16f.) Auf diese Weise wurde der Produktionsprozess in der Bekleidungsindustrie stark fragmentiert, was auch aufgrund der einfachen Aufteilung von Produktionsschritten in diesem Sektor möglich ist. So wurden zahlreiche Länder des globalen Südens seit den 1970er Jahren in globale Produktionsnetzwerke der Bekleidungsindustrie integriert. Die erste von bisher drei identifizierten asiatischen „waves of production“ (ebd.: 19f.) inkludierte die Republik Korea, Hong Kong, Taiwan und Japan. Nachdem in diesen Ländern die Gewerkschaften daraufhin an Einfluss gewonnen hatten und die Löhne angestiegen waren, folgte die zweite Welle Ende der 1980er Jahre in kleineren asiatischen Ländern, wie die Philippinen, Indonesien, Thailand und Malaysia. Bei der dritten Welle breitete sich die Bekleidungsindustrie in den 1990er Jahren auch in Bangladesch, Pakistan, Sri Lanka, Laos, Nepal, Vietnam und Kambodscha aus. (ebd.: 19f.) Der Grund für die weitere Verbreitung der Bekleidungsindustrie liegt unter anderem in internationalen Handelsabkommen, die den Handel mit Textilien und Bekleidung zu dieser Zeit regulierten.²⁰

Es ist wichtig, hervorzuheben, dass die Internationalisierung der Bekleidungsindustrie ein zwiespältiger Prozess ist. Durch ihre globale Verbreitung wurden zahlreiche formelle Arbeitsplätze in den Niedriglohnländern geschaffen und die Abhängigkeit von Rohstoff- und Agrarexporten gemindert. Grundsätzlich kann dies als positiv angesehen werden und wird von VerfechterInnen der Globalisierung und vielen Unternehmen als Argument für die

²⁰ Nähere Ausführungen zu den internationalen Handelsabkommen siehe in dieser Arbeit 3.1 *Internationaler Wettbewerb und regulatorischer Kontext*.

Auslagerung der Produktionsstätten in diese Länder angegeben. Das Problem liegt dabei jedoch einerseits in der Eliminierung eben dieser Arbeitsplätze in den Industriestaaten und andererseits in den Bedingungen, unter denen die „neuen“ ArbeiterInnen arbeiten müssen. (Ferenschild, Wick 2004) Auf Letzterem liegt der Fokus dieser Arbeit.

2.1.1 ENTSTEHUNG DER BEKLEIDUNGSINDUSTRIE IN KAMBODSCHA

In Kambodscha wurde erst mit der dritten Welle Mitte der 1990er Jahre begonnen eine für den Export produzierende Bekleidungsindustrie aufzubauen. Die relativ späte Integration in das globale Produktionsnetzwerk liegt unter anderem an der durch Kriege, BürgerInnenkriege und autoritärer Herrschaft geprägten Geschichte des Landes.²¹ Die Geschichte zeigt die Gründe dafür auf, warum Kambodscha in einer sehr schwachen Position in die Weltwirtschaft integriert wurde. (Arnold, Shih 2010: 404f.) Die Öffnung der kambodschanischen Wirtschaft begann mit den Strukturanpassungsprogrammen der *Weltbank* und des *Internationalen Währungsfonds* (IWF) 1993. Die zuvor vorherrschende zentrale Planwirtschaft wurde durch eine exportorientierte Marktwirtschaft abgelöst. Die Textil- und Bekleidungsindustrie stellt bis heute einen der vier wesentlichen Wirtschaftssektoren dar, neben Tourismus, Baugewerbe und Landwirtschaft (Arnold 2013: 4). Mitte der 1990er Jahre begannen Investoren aus Hong Kong, Taiwan, Malaysia und Singapur in die kambodschanische Bekleidungsindustrie zu investieren, um die internationale Regulierung des Handels zu umgehen und Kosten durch billige Arbeitskräfte einzusparen (Arnold, Shih 2010: 406). Der Boom der Bekleidungsindustrie begann jedoch erst mit dem bilateralen Handelsabkommen zwischen den USA und Kambodscha von 1999, *US-Cambodia Textile and Apparel Trade Agreement* (UCTA).²² So entwickelte sich der für

²¹ Nachdem auch Kambodscha von den kriegesischen Tätigkeiten (Vietnamkrieg) der USA in Indochina betroffen war, regierte von 1975 bis 1978 die maoistisch-nationalistische Guerillabewegung, die Khmer Rouge, in Kambodscha. Unter der Khmer Rouge Herrschaft wurden ein Achtel bis ein Drittel der kambodschanischen Bevölkerung durch Exekutionen, Folter, Hungertod und extrem harte Arbeit getötet. Mit dem Ziel, einen Agrarkommunismus aufzubauen, wurde das Land sozial, politisch und wirtschaftlich zerstört. Während der vietnamesischen Besetzung Kambodschas von 1978 bis 1989 wurde ein BürgerInnenkrieg gegen die Khmer Rouge geführt. Erst 1991 wurde der Waffenstillstand ausgerufen und 1993 fanden die ersten Wahlen statt. Seit einem Putsch 1997 ist die *Cambodian People's Party* (CPP) an der Macht, die schon während der vietnamesischen Besetzung unter dem Namen *Khmer People's Revolutionary Party* regierte. (Für nähere Ausführungen siehe Arnold, Shih 2010) Die kambodschanische Regierung wird *Royal Cambodian Government* (RCG) (SLS, WRC 2013) genannt. In der vorliegenden Arbeit nenne ich sie der Einfachheit halber „kambodschanische Regierung“.

²² Näheres zum *US-Cambodia Textile and Apparel Trade Agreement* siehe in dieser Arbeit 5.1.1 *Entstehung*.

den Export produzierende Bekleidungssektor schnell zur größten Fertigungsindustrie Kambodschas. Im Jahr 2010 machten die Bekleidungsexporte fast 90 Prozent des gesamten Exports des Landes aus (Merk 2012: 9). Somit stellt die Industrie einen wesentlichen Teil der Arbeitsplätze. Im Jahr 2012 waren in 320 Fabriken 356.609 ArbeiterInnen angestellt (Arnold 2013: 4), von fast ungefähr 15 Millionen EinwohnerInnen (The World Bank 2013). Es muss bedacht werden, dass der große informelle Sektor²³ in diesen Zahlen nicht inbegriffen ist. Heute bestehen bereits über 400 Bekleidungsfabriken in Kambodscha (BFC, ILO 2013: 2). Der Großteil befindet sich in der Nähe der Hauptstadt Phnom Penh (Ferenschild, Wick 2004: 39). Die primären Importeure der in Kambodscha produzierten Bekleidung sind die USA aufgrund des UCTA (2008: 61,9 Prozent), die EU (2008: 24,4 Prozent) sowie Kanada (6,1 Prozent) (Savchenko 2012: 170). Im globalen Vergleich machen die kambodschanischen Exporte jedoch einen sehr geringen Anteil aus (SLS, WRC 2013: 4). Die genannten Zahlen verdeutlichen die niedrige Diversifizierung der Wirtschaft und die hohe Abhängigkeit der Wirtschaft Kambodschas von der Bekleidungsindustrie (Arnold 2013; Ferenschild, Wick 2004; Miller *et al.* 2007). Das zeigt die große Bedeutung der Industrie für das Land, macht die Wirtschaft des Landes jedoch auch angreifbar für internationale Fluktuationen.

Seit dem UCTA-Abkommen und dem *Better Factories Cambodia* Programm der ILO wird die kambodschanische Bekleidungsindustrie als „ethical sourcing option“ (Arnold, Shih 2010: 408) angepriesen. Die Einhaltung der Arbeitsstandards wird somit als Wettbewerbsvorteil genutzt, da die Wettbewerbsfähigkeit des Landes, welche auf anderen Faktoren aufbaut, sehr gering ist. Auf diese und weitere wichtige Aspekte der kambodschanischen Bekleidungsindustrie gehe ich im Laufe dieses Kapitels ein. Im fünften

²³ Für den Begriff „informeller Sektor“ gibt es keine einheitliche Definition. Laut Parnreiter (2006) gibt es zwei Arten, Informalität zu definieren:

[Die] erste orientiert sich an formalen Merkmalen bestimmter wirtschaftlicher Aktivitäten bzw. Einheiten. So bildet die Betriebsgröße einen Kernpunkt für die Begriffsbestimmung der ILO – informell sind Betriebe, in denen weniger als fünf Personen arbeiten. Außerdem werden geringe Produktivität, arbeitsintensive Erzeugung und die nur geringen Eintrittskosten in den Markt als Charakteristika informeller Betriebe angesehen. [Die zweite Art] bezeichnet als informell jene Tätigkeiten, die staatlicherseits nicht reguliert werden, obwohl vergleichbare Tätigkeiten in der betreffenden Gesellschaft durchaus durch Steuer-, Arbeits- und andere Gesetze geregelt werden. (Parnreiter 2006)

Für diese Arbeit sind beide Arten der Definition von Bedeutung. Das entscheidende Charakteristikum für diese Arbeit ist, dass die Arbeitsbedingungen im informellen Sektor wesentlich schlechter sind als in der Formalität.

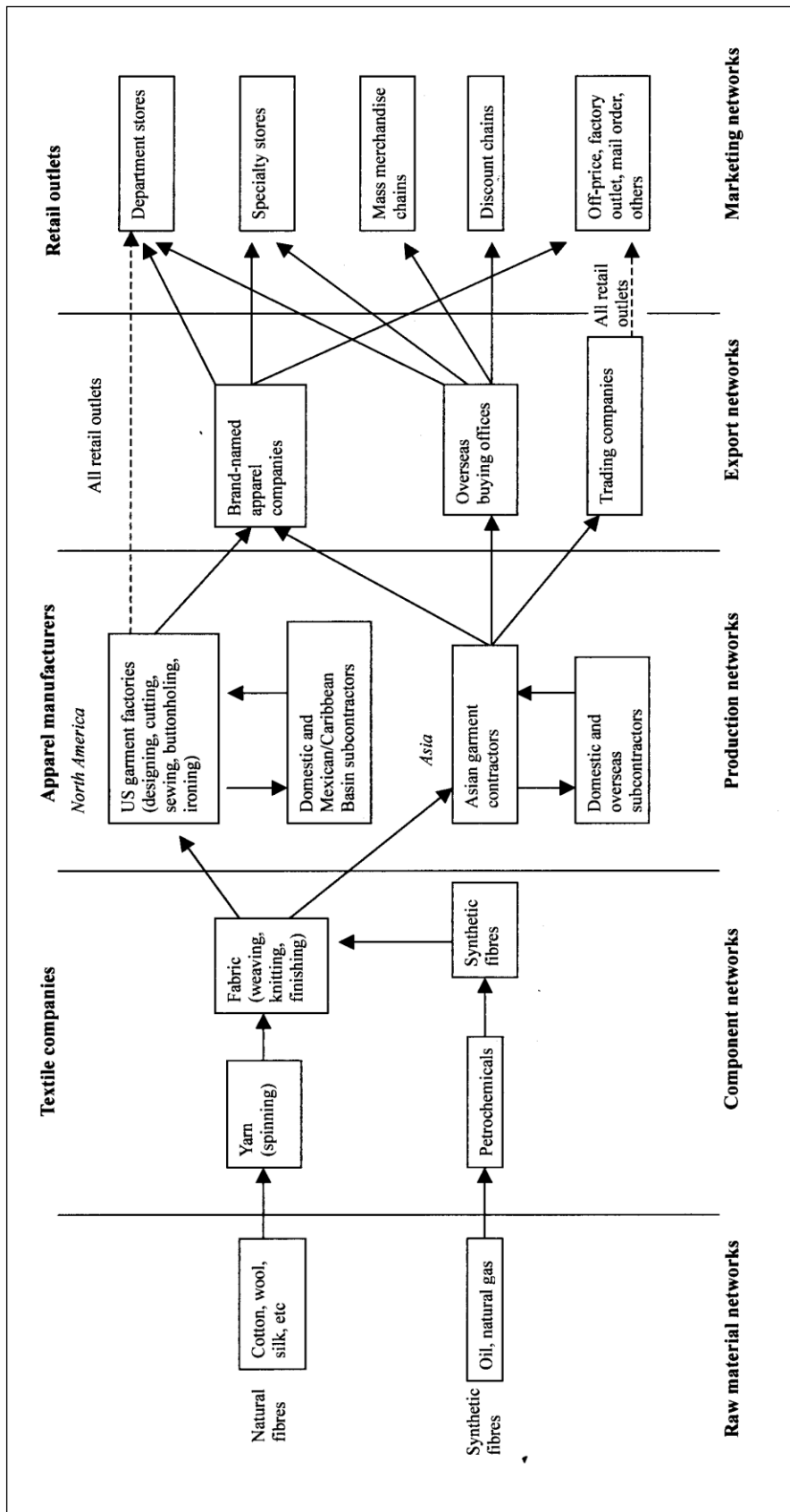
Kapitel werden diese Aspekte wieder aufgegriffen und in Zusammenhang mit dem *Better Factories Cambodia* Programm der ILO diskutiert.

2.2 DYNAMIKEN IM GLOBALEN PRODUKTIONSNETZWERK VON BEKLEIDUNG

2.2.1 DAS GLOBALE PRODUKTIONSNETZWERK VON BEKLEIDUNG

Um das Produktionsnetzwerk von Bekleidung mit den verschiedenen Akteuren und Machtverhältnissen zwischen ihnen verstehen zu können, beschreibe ich dieses in dem folgenden Abschnitt. Dabei liegt der Fokus auf dem Bekleidungssektor, ich schneide jedoch auch die Textilindustrie an, da die beiden Sektoren über Rückwärtsverflechtungen eng miteinander verbunden sind.

Abbildung 1: Die Wertschöpfungskette von Bekleidung



Obwohl Gary Gereffi einen Globalen Wertschöpfungsansatz (*Global Value Chain*, GVC) in der Bekleidungsindustrie vertritt, verwende ich seine Darstellung, da diese sehr übersichtlich ist und die jeweiligen Akteure deutlich darstellt. Die Wertschöpfungskette ist in fünf Hauptschritten organisiert, wobei der zweite Schritt von der Textilindustrie und der dritte von den Bekleidungsproduzenten ausgeführt werden. Der erste Schritt beinhaltet die Beschaffung von Rohstoffen, die sich in Naturfasern (Baumwolle, Wolle, Seide) und Chemiefasern/Synthesefasern (Holz, Öl, Erdgas) unterteilen lassen. Der zweite Schritt wird von Textilfirmen ausgeführt und umfasst die Herstellung von Faden (durch Spinnen) und die darauffolgende Produktion von Stoff (durch Weben, Stricken und eine Endbearbeitung). Außerdem wird in diesem Schritt in chemischen Fabriken und petrochemischen Raffinerien synthetischer Stoff hergestellt, der anschließend den Stoff-Produzenten überliefert wird. In einem dritten Schritt werden die Stoffe an Bekleidungshersteller versandt und in Fabriken verarbeitet. Auf diesem dritten Schritt liegt der Fokus bei der Analyse der Arbeitsbedingungen und des *Better Factories Cambodia* Programms. Hier werden die arbeitsintensiven Herstellungsprozesse von den ArbeiterInnen in den Bekleidungsfabriken in Ländern des Südens durchgeführt, wie Schneiden, Nähen, Nähen von Knopflöchern und Bügeln. Zusätzlich wird diesem Schritt das Design zugeordnet, das jedoch hauptsächlich von US-amerikanischen und europäischen Firmen vollzogen wird. Über Mittelspersonen, wie Handelsunternehmen, werden die Produkte an verschiedene Typen von Einzelhandelsketten, Großhändlern und Markenherstellern überliefert, die sich um die Vermarktung der Produkte kümmern. (Dicken 2003: 318f.; Gereffi, Memedovic 2003: 3ff.; Staritz 2012: 5f.)²⁴

2.2.2 WESENTLICHE CHARAKTERISTIKA DER BEKLEIDUNGSINDUSTRIE

Bei der Bekleidungsindustrie handelt es sich nach dem GVC-Ansatz um eine käuferdominierte Warenkette (*buyer-driven value chain*), die hauptsächlich in arbeitsintensiven und technologiearmen Sektoren vorkommt, wie der Bekleidungs-, Schuh- und Spielwarenindustrie. Diese steht einer herstellergesteuerten Güterkette (*producer-*

²⁴ Nähere Ausführungen zu den verschiedenen Firmen im globalen Produktionsnetzwerk siehe in dieser Arbeit Kapitel 2.2.3 *Firmen-bezogene Akteure in der globalen Bekleidungsindustrie*.

driven value chain)²⁵ gegenüber, die vornehmlich in kapital- und technologieintensiven Sektoren vorkommt. (Gereffi, Memedovic 2003: 3) In käufergesteuerten Warenketten spielen verschiedene Typen von „Leitfirmen“²⁶ eine wesentliche Rolle dabei, dezentralisierte Produktionsnetzwerke aufzubauen. Die Leitfirmen geben das Design sowie die Menge vor. Eine große Anzahl von Zulieferern, vornehmlich in Ländern des globalen Südens, produziert diese Aufträge. Zusätzlich übernehmen die Leitfirmen die Aufgabe der Vermarktung. Während bei der Produktion nur sehr wenig Wert hinzugefügt wird, findet die hauptsächliche Wertschöpfung in der Bekleidungsindustrie bei den von den Leitfirmen ausgeführten Schritten, wie Forschung und Entwicklung, Design und Vermarktung, statt.

Dieser Wandel von Bekleidungsproduzenten hin zu „lifestyle-producing companies“ (Rimml 2003: 17) begann in den 1990er Jahren. Der Produktionsprozess wurde von der Vermarktung getrennt und die Produktion wurde in Niedriglohnländer ausgelagert. Die US-amerikanischen und europäischen Unternehmen konzentrierten sich nun darauf, wie sie die Nachfrage nach ihren Produkten ankurbeln konnten. Dies erreichten sie unter anderem dadurch, Identitäten und *Lifestyles* mit ihren Marken zu verbinden. Somit begannen Unternehmen, ihr Augenmerk auf die Werbung von Produkten und die mit diesen Produkten und Marken verbundenen *Lifestyles* zu verlagern. Die Ausgaben für diesen Tätigkeitsbereich, die Vermarktung der Marke und ihrer Produkte, stiegen immens an, während die Kosten für die eigentliche Herstellung der Produkte so niedrig wie möglich gehalten wurden. Dies war nur durch die Auslagerung der Produktionsstätten und die Abgabe der Verantwortung für die Arbeitskräfte möglich. (Barrientos *et al.* 2011; Dicken 2003; Stolle, Micheletti 2005) Große Einzelhändler und Markenhersteller, wie *Nike*, *Reebok* und *Gap*, werden deshalb auch „manufacturer without factories“ (Gereffi,

²⁵ In herstellergesteuerten Güterketten spielen große, transnationale Produzenten die zentrale Rolle bei der Koordination der Produktionsnetzwerke. Beispiele solcher Wirtschaftssektoren sind die Automobilindustrie und die Computerindustrie. (Gereffi, Memedovic 2003: 3) Diese Unterteilung wird von den GPN-ForscherInnen nicht unterstützt, da sie zu kurz greift, die „Machtasymmetrien zwischen den Akteuren des Produktionsnetzwerkes zu erklären“ (Manzenreiter 2010: 161). Außerdem betone es die Linearität anstatt die Netzwerke. (ebd.) Ich finde sie jedoch hilfreich, um den Aufbau und die Beziehungen in dem Produktionsnetzwerk besser verstehen zu können.

²⁶ Ich übersetze „lead firms“ mit „Leitfirmen“. Dabei handelt es sich um große Unternehmen aus Industriestaaten, die die Auftraggeber für die Fabriken darstellen. Sie werden auch transnationale Konzerne oder Unternehmen genannt. Nach einer Definition der *United Nations Conference in Trade and Development* (UNCTAD) sind transnationale Unternehmen „incorporated or unincorporated enterprises comprising parent enterprises and their foreign affiliates. A parent enterprise is defined as an enterprise that controls assets of other entities in countries other than its home country, usually by owning a certain equity capital stake“ (UNCTAD 2008: 249).

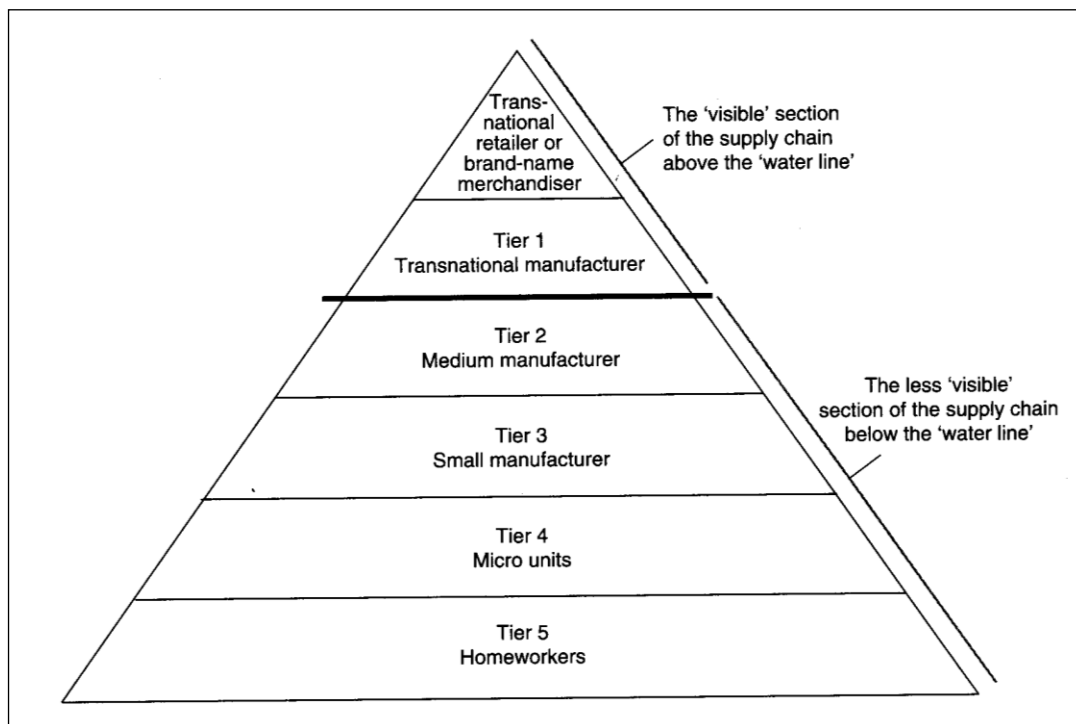
Memedovic 2003: 3) genannt. Das ständige Ankurbeln der Nachfrage nach Bekleidung bei einem gesättigten Markt ist eine „Besonderheit“ der Bekleidungsindustrie (Dicken 2003: 328), kann jedoch auch als ein allgemeiner Trend in der Konsumgesellschaft angesehen werden. KonsumentInnen müssen ständig davon überzeugt werden, noch mehr Kleidung und andere Konsumgüter zu benötigen.

Bei der Herstellung von Bekleidung können zwei Typen unterschieden werden, die das Produktions- und Handelsmuster bestimmen. Einerseits werden standardisierte, einfache Bekleidungsstücke hergestellt, wie zum Beispiel T-Shirts, Hosen und Unterwäsche. Laut Gereffi und Memedovic (2003: 28) stellt das überwiegend Herrenbekleidung dar, die zum Beispiel von *Levi Strauss & Co* und *Fruit of the Loom* in Auftrag gegeben werden. Diese Art von Bekleidung wird in Massenproduktionen und mit wenigen Fluktuationen produziert. Bezüglich der geographischen Herstellung divergieren die Ansichten in der Literatur. Während Gereffi und Memedovic (2003: 29) der Ansicht sind, dass standardisierte Produkte in vertikal integrierten Fabriken in der Nähe des heimischen Marktes der Leitfirmen oder innerhalb dessen produziert werden, schreibt Dicken (2003: 331), dass dies der Fall bei Mode-orientierten (*fashion-oriented*) Kleidungsstücken ist. Mode-orientierte Kleidungsstücke werden in kürzeren Produktionszyklen und von mehreren kleineren Unternehmen, „with a more extensive use of specialized networks for material or service inputs“ (Gereffi, Memedovic 2003: 29) hergestellt. Die zahlreichen Zulieferer für diese Kleidungsstücke, die überwiegend für Konsumentinnen sind, sind laut Gereffi und Memedovic (2003: 29) hauptsächlich in Asien verortet. Dicken (2003: 331), hingegen, ist der Ansicht, dass diese Bekleidung in der Nähe oder in dem heimischen Markt produziert wird. In Kambodscha werden überwiegend standardisierte Kleidungsstücke, wie Hosen, Pullover und T-Shirts, hergestellt. Folglich ist die Produktion auf wenige und einfache Stücke konzentriert. (Savchenko 2012: 170f.) Da diese Produkte hauptsächlich für den US-amerikanischen und europäischen Markt hergestellt werden, bestätigt das Länderbeispiel die Annahme von Dicken.

2.2.3 FIRMEN-BEZOGENE AKTEURE IN DER GLOBALEN BEKLEIDUNGSINDUSTRIE²⁷

In der globalen Bekleidungsindustrie gibt es zahlreiche Akteure, die über ein Netzwerk miteinander verbunden sind. Je nach Position in dem Netzwerk unterscheiden sich ihre Einflussmöglichkeiten. Obwohl ich in dieser Arbeit von einem Produktionsnetzwerk ausgehe, verwende ich das Eisberg-Modell der Globalen Güterkettenforschung zur Erklärung der verschiedenen Akteursebenen. Grob können die beteiligten Firmen-bezogenen Akteure in sogenannte Leitfirmen (*lead firms*), Intermediäre oder auch Mittelspersonen (*intermediaries*) und Zulieferer (*suppliers*) unterteilt werden. Auf diese drei Gruppen und ihre Beziehungen zueinander gehe ich im Folgenden ein.

Abbildung 2: Das Eisberg-Modell der Zulieferkette



²⁷ In diesem Unterkapitel beschreibe ich nur die Firmen-bezogenen Akteure im globalen Produktionsnetzwerk von Bekleidung. Damit sind die verschiedenen Unternehmen gemeint. Wichtige institutionelle Akteure, die einen wesentlichen Einfluss auf das Produktionsnetzwerk ausüben, wie die kambodschanische Regierung, Gewerkschaften und der kambodschanische ArbeitgeberInnenverbund *Garment Manufacturers Association in Cambodia* (GMAC), werden in anderen Abschnitten beschrieben und diskutiert. Für ArbeiterInnen als eine wesentliche Gruppe von Akteuren stelle ich hier keine gesonderte Betrachtung an, da sie den Fokus der gesamten Arbeit darstellen.

2.2.3.1 LEITFIRMEN

Leitfirmen sind größtenteils multinationale oder transnationale Unternehmen mit ihren Hauptsitzen in Industrieländern. Sie werden auch Einkäufer (*buyers*) genannt. Die Leitfirmen lassen sich in drei Typen einteilen: 1) Markenproduzenten (*brand manufacturers*), 2) Markenunternehmen (*brand marketers*) und 3) Einzelhändler (*retailers*). Markenproduzenten besitzen eigene Bekleidungs- oder Textilfabriken oder koordinieren die Beschaffung von Textilien. Außerdem kontrollieren sie die Vermarktung (*marketing*) und Markenpolitik (*branding*). Diese Art von Leitfirmen hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten aufgrund der starken Auslagerung der Produktion wesentlich reduziert. Stattdessen ist die Zahl der Markenunternehmen und Einzelhändler stark angestiegen. Markenunternehmen besitzen keine eigenen Produktionsstätten, sondern haben das Tätigkeitsfeld vollständig auf die Markenpolitik und die Vermarktung gelegt. Die Kleidung bestellen sie über Intermediäre oder direkt bei Zulieferern. Beispiele für diese Unternehmen sind *Nike*, *Reebok*, *Ralph Lauren* und *Liz Claiborne* und *Levi Strauss & Co.* Einzelhändler führen ebenso die Markenpolitik sowie die Vermarktung ihrer Produkte durch. Der Unterschied zu den Markenunternehmen ist, dass die Einzelhändler ihre Produkte ausschließlich für die eigenen Einzelhandelsketten entwickeln und dort verkaufen. Hierbei werden *discount and department stores*, wie *Wal-Mart*, *Marks & Spencer* und *Tesco*, von *speciality stores*, wie *Gap*, *H&M*, *Mango* und *New Look*, differenziert. Letztgenannte Einzelhändler verkaufen ausschließlich Bekleidung und dazugehörige Accessoires. (Staritz 2012: 7) Zu den größten Einkäufern in Kambodscha zählen alle genannten Arten von Leitfirmen, außer die Markenproduzenten: zum Beispiel *Gap*, *H&M*, *Levi Strauss & Co*, *Adidas*, *Nike*, *C&A*, *Walmart*, und *Puma* (Miller et al. 2007: 5).²⁸

2.2.3.2 INTERMEDIÄRE

Der Fokus der Leitfirmen auf die Vermarktung und Markenpolitik hat zu einer Notwendigkeit von Mittelspersonen, sogenannten Intermediären (*intermediaries*) geführt, die zwischen den Leitfirmen und Produzenten vermitteln. Staritz erklärt die Entwicklung

²⁸ Der Einfluss der Leitfirmen auf das restliche Produktionsnetzwerk ist in den letzten zwei Jahrzehnten stetig angestiegen. Ihre Politiken und Strategien, die wesentliche Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen haben, werden in dieser Arbeit Kapitel 3.2 *Macht der Leitfirmen* erläutert.

von Intermediären folgendermaßen: „The role of intermediaries has evolved as buyers have tried to by-pass them to reduce costs and increase control over the supply chain while suppliers have built-up capabilities that allowed them to deal directly with buyers“ (Staritz 2012: 8). Gereffi und Frederick (2010: 16) nennen die zunehmende Komplexität der Zuliefernetzwerke als Grund für die Einführung von Intermediären.²⁹ Zu den Intermediären zählen Händler (*traders*), also Export- und Importunternehmen, und transnationale Produzenten (*transnational manufacturers/ producers*). Sie sind für die Koordination der Produktion, aber inzwischen auch für die Produktentwicklung, das Design und die Vermarktung zuständig. Die transnationalen Produzenten haben sich in den 1990er Jahren aus großen Produzenten entwickelt, die sukzessive mehr Tätigkeitsfelder übernahmen. Diese befanden sich hauptsächlich in Ostasien, genauer gesagt in den „Big Three“ (Hong Kong, Taiwan, South Korea). (ebd.: 16f.; Staritz 2012: 8) Daher ist es nicht verwunderlich, dass viele der Fabriken in Kambodscha Produzenten aus diesen Ländern gehören. (Savchenko 2012: 166)

Das System über die Intermediäre wird bei der Ausweitung über mehrere beziehungsweise drei Länder auch „triangle manufacturing“ (Dicken 2003: 347) genannt. Zum Beispiel vergibt eine US-amerikanische Leitfirma einen Auftrag an einen Produzenten in einem Schwellenland, wie Japan. Der japanische Produzent (Intermediär) verteilt die Produktion wiederum auf ausgelagerte Fabriken in Niedriglohnländer wie China, Indonesien, Guatemala,³⁰ Vietnam und Kambodscha. Die Endprodukte werden dann direkt an die Leitfirma verschickt. (ebd.: 347) Laut Savchenko (2012: 183) ist eine Vielzahl kambodschanischer Fabriken in solche dreieckigen Netzwerke integriert. Einerseits bietet dies den Fabriken einen sicheren Zugang zu den Zulieferketten der großen Leitfirmen. Andererseits bedeutet das, dass sie eine geringere Entscheidungsmacht haben, die sich auch auf die Arbeitsbedingungen auswirken kann.

²⁹ Das traditionelle „agent-sourcing model“ (Gereffi, Frederick 2010: 17), bei dem ohne Mittelspersonen gearbeitet wird, wurde bei den großen Leitfirmen durch Intermediäre abgelöst. Bei kleinen Unternehmen mit geringeren Mengen wird dieses Modell weiterhin verwendet. (ebd.)

³⁰ Seit den 1990er Jahren verlagern asiatische Intermediäre die Produktion von Bekleidung, die für den US-amerikanischen Markt hergestellt wird, auch in lateinamerikanische und karibische Länder wie Guatemala. Bei der EU als Absatzmarkt wird die Produktion in sub-saharische Länder verlegt. (Staritz 2012: 8)

2.2.3.3 ZULIEFERER

Zulieferer sind Unternehmen, die die Aufträge von Leitfirmen und Intermediären ausführen. Diese befinden sich vornehmlich in Niedriglohnländern, wozu auch Kambodscha zählt. In der englisch-sprachigen Literatur wird das Einsetzen von Zulieferern, beziehungsweise Subunternehmen, „subcontracting“ (Dicken 2003: 254) genannt.³¹

Die verschiedenen Typen von Zulieferern lassen sich gut an dem Eisberg-Modell (Hurley 2005) (siehe Abbildung 2) erklären. Hier werden sie in fünf Gruppen eingeteilt, wobei die transnationalen Produzenten der ersten Gruppe (Ebene 1) unter die Intermediären fallen. Die zweite Gruppe (Ebene 2) von Zulieferern setzt sich aus „medium manufacturers“ (ebd.: 100) zusammen, die ebenfalls große Produzenten darstellen, jedoch nicht so stark international verlinkt sind. Diese Zulieferer erhalten Aufträge von den Intermediären. Die dritte Gruppe (Ebene 3) besteht aus kleinen Produzenten, die hauptsächlich Näh- und teilweise auch Schneide-Aktivitäten vollziehen. Zur vierten Gruppe (Ebene 4) von Zulieferern zählen kleine Mikro-Einheiten. Diese setzen sich aus Gruppen von Menschen zusammen, die gemeinsam außerhalb der Fabrik und des eigenen Zuhauses produzieren. Als letzte Gruppe von Zulieferern zählt die zunehmende Anzahl von HeimarbeiterInnen. (ebd.: 98ff.) Häufig handelt es sich hierbei um informelle Arbeit, die zusätzlich zu einem zu geringen Einkommen von einer anderen Tätigkeit vollzogen werden muss.

Neben dieser Einteilung können die unterschiedlichen Zulieferer auch nach den verschiedenen Funktionen kategorisiert werden. Die am wenigsten qualifizierte Arbeit wird von sogenannten „cut-make-trim“ (CMT) (Staritz 2012: 9) Produzenten vollzogen, dessen Tätigkeiten sich auf das Schneiden und Nähen von Stoffen beschränken. Manche CMT-Produzenten erfüllen zusätzlich andere einfache Arbeiten, wie das Annähen von Knöpfen und Reißverschlüssen. Die Stoffe werden von den Auftraggebern bereit gestellt. Laut Savchenko (2012: 182) sind 60 Prozent der Bekleidungsfabriken in Kambodscha CMT-Produzenten.³² Die nächste Tätigkeitsebene ist das sogenannte „free on board (FOB)“³³

³¹ In der restlichen Arbeit verwende ich den englischen Begriff *Subcontracting* für das Einsetzen von Zulieferern. Die Begriffe „Zulieferer“ und „Subunternehmen“ verwende ich synonym. Innerhalb Kambodschas bezieht sich das *Subcontracting* auf die Ebenen drei bis fünf im Eisberg-Modell.

³² Der Fokus der Arbeit über die Möglichkeiten zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen im Bekleidungssektor liegt auf den CMT-Produzenten. Das erklärt sich nicht nur durch das Länderbeispiel Kambodscha und dessen hohen Anteil an CMT-Produzenten, sondern auch durch die schlechten Arbeitsbedingungen, die insbesondere in diesen Fabriken vorherrschen.

(Frederick, Staritz 2012: 51). 25 Prozent der kambodschanischen Bekleidungshersteller zählen zu diesem Bereich (Savchenko 2012: 182).³⁴ Die Hersteller mit höheren Funktionen werden „original equipment manufacturer (OEM)“ (Staritz 2012: 9) genannt. Diese Produzenten vollziehen alle Produktionsleistungen, die Endbearbeitung und die Verpackung der Produkte. Das Design der Kleidungsstücke wird weiterhin von den Auftraggebern vorgegeben. Die sogenannten „original design manufacturer (ODM)“ (ebd.) sind für das Design, die Produktentwicklung sowie für die den Kauf von benötigten Materialien zuständig. Die nächst höhere Ebene, das sogenannte „original brand manufacturing (OBM)“ (ebd.), beinhaltet die Entwicklung einer eigenen Marke und die Vermarktung dieser.

Die Aufwertung der Tätigkeiten und somit der Wechsel zu höheren Funktionen wird in der GPN-Literatur *Upgrading* genannt.³⁵ Das *Upgrading* der verschiedenen funktionalen/ökonomischen Tätigkeiten wird auch als „economic upgrading“ (Barrientos *et al.* 2011: 301) oder ökonomisches *Upgrading* bezeichnet.³⁶

In Kambodscha hat bisher kaum ein ökonomisches *Upgrading* stattgefunden. Dies hängt eng mit der hohen Anzahl an ausländischen Investoren zusammen. Während in Vietnam und Bangladesch viele der Fabriken in lokalen Händen sind, gehört die überwiegende Mehrzahl der Fabriken in Kambodscha ausländischen Investoren aus den bereits genannten asiatischen Ländern: zu den größten zählen Taiwan (25 Prozent), Hong Kong (20 Prozent), China (15 Prozent) und Korea (12 Prozent). Nur ungefähr sieben Prozent der registrierten Fabriken ist in kambodschanischer Hand. (Arnold 2013: 4) Das hat zur Folge, dass die Entscheidungsmacht bei den ausländischen Investoren liegt und diese es nicht anstreben, Tätigkeiten mit einer höheren Wertschöpfung zu übernehmen. Außerdem investieren die ausländischen InhaberInnen nicht in neue Technologie, sodass die Maschinen in Kambodscha sehr alt sind oder/und gebraucht gekauft werden. Zudem besetzen meist ausländische ArbeiterInnen die höheren Positionen in Fabriken, wie zum Beispiel die Manager-Positionen, wohingegen die kambodschanische Bevölkerung für gering

³³ FOB ist eine Zwischenstufe zwischen CMT und OEM und umfasst das Einkaufen von Textilien, alle Produktionsleistungen, die Endverarbeitung und das Verpacken. (Frederick, Staritz 2012: 51)

³⁴ Die restlichen 15 Prozent sind in „subcontracting arrangements“ (Savchenko 2012: 182) eingebunden.

³⁵ Für eine Definition von „Upgrading“ siehe in dieser Arbeit 1.2 *Globale Produktionsnetzwerke*.

³⁶ Inwieweit ökonomisches *Upgrading* für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen wichtig ist und welche Rolle es im BFC Programm spielt, diskutiere ich in dieser Arbeit Kapitel 5.2.5 *Verknüpfungspunkte mit dem GPN-Ansatz*.

qualifizierte Arbeiten eingesetzt wird. (Savchenko 2012: 183) Ein weiterer Aspekt, der eng mit der hohen Anzahl an ausländischen BesitzerInnen zusammenhängt, ist die hohe Abhängigkeit der kambodschanischen Bekleidungsindustrie von fast allen benötigten Rohstoffen und Materialien. So importiert sie Garn, Stoffe, das gesamte Zubehör sowie die Verpackungsmaterialien (Miller *et al.* 2007: 4). Das bedeutet, dass kaum Rückverflechtungen mit der heimischen Industrie vorhanden sind und die Industrie stark von Importen abhängig ist.

Die Zulieferer in Kambodscha, also die ArbeitgeberInnen in den Bekleidungsfabriken, haben sich in dem ArbeitgeberInnenverband *Garment Manufacturers Association in Cambodia* (GMAC) 1996 zusammengeschlossen. Der GMAC hat über 300 Mitglieder, die überwiegend ausländische Produzenten sind. Laut der *Yale Law School* (2011: 12), betreibt der ArbeitgeberInnenverband aggressives Lobbying in der kambodschanischen Regierung.

Durch die zahlreichen Zulieferbeziehungen wird das globale Produktionsnetzwerk der Bekleidungsindustrie sehr komplex. So schreibt der Vorsitzende eines multinationalen Handelsunternehmens, Li and Fung:

Say we get an order from a European retailer to produce 10,000 garments. For this customer, we might decide to buy yarn from a Korean producer but have it woven and dyed in Taiwan. So we pick the yarn and ship it to Taiwan. The Japanese have the best zippers and buttons but they manufacture them mostly in China. So we go to YKK in Japan, but we order the right zippers from their Chinese plants. Then we determine that, because of quotas and labour conditions, the best place to make the garments is Thailand. So we ship everything from there. And because the customer needs quick delivery, we may divide the order across five factories in Thailand. Effectively, we are customising the value chain to best meet the customer's needs. Five weeks after we have received the order, 10,000 garments arrive on the shelves in Europe, all looking like they came from one factory. (Magretta 1998: 108 zitiert nach Hurley, Miller 2005: 25)

Diese komplexen Zulieferbeziehungen³⁷ werden von dem Intermediär koordiniert, sind jedoch nicht immer so transparent. Vielmehr erschweren diese unübersichtlichen Netzwerke die Möglichkeiten, Arbeitsbedingungen auf den jeweiligen Ebenen zu verbessern (Barrientos *et al.* 2011: 303). Je tiefer die Zulieferer in der Kette beziehungsweise in dem Netzwerk angesiedelt sind, desto schlechter sind die Arbeitsbedingungen für die ArbeiterInnen (Hurley 2005). Dies verdeutliche ich in den folgenden Abschnitten.

³⁷ Ein weiteres Beispiel, das diese Komplexität verdeutlicht liefert das Unternehmen Nike: „Heute werden von mehr als 800.000 ArbeiterInnen Nike-Produkte in mehr als 600 Fabriken in 46 Ländern hergestellt“ (Nike 2009 zitiert nach Manzenreiter 2010: 164).

2.3 ARBEITSBEDINGUNGEN IN DER GLOBALEN BEKLEIDUNGSINDUSTRIE

In vielen Fabriken der globalen Bekleidungsindustrie herrschen menschenunwürdige Arbeitsbedingungen vor. Arbeitsbedingungen werden im Lexikon der Wirtschaft als

die für ein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen wie Beginn und gegebenenfalls auch Ende des Arbeitsverhältnisses, Arbeitsort, Bezeichnung bzw. Beschreibung der zu leistenden Tätigkeit, Höhe und Fälligkeit des Arbeitsentgelts, Arbeitszeit, jährliche Urlaubsdauer, Kündigungsfristen, Hinweise auf Tarifverträge [definiert] (Pollert, Kirchner, Polzin 2004: 313).

Das Arbeitsrecht hingegen ist der „Teil des Rechts, der die Rechtsverhältnisse zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern regelt“ (ebd.: 315). Die in internationalen Konventionen festgeschrieben, von vielen Staaten ratifizierten und in die nationalen Gesetzgebungen übernommenen Sozialstandards werden von zahlreichen Firmen und Staaten immer noch missachtet.

Als Sozialstandards im weiteren Sinne können sämtliche Übereinkommen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen und gesetzliche Regelungen betrachtet werden, die auf die Verbesserung der Situation der Beschäftigten abzielen. Sie reichen daher von tarifvertraglich festgelegten Löhnen und Urlaubsregelungen über gesetzliche Vorschriften zur Sozialversicherungspflicht und Sicherheitsvorkehrungen am Arbeitsplatz. (Reichert 2002: 5)

Trotz der Durchsetzung zahlreicher Sozialstandards in nationalen Gesetzgebungen von Niedriglohnländern, bleiben ausbeuterische Arbeitsbedingungen und gravierende Arbeitsrechtsverletzungen bestehen. Diese zeigen sich in verschiedenen Aspekten, die wiederum in zwei Bereiche der Arbeitsbedingungen unterteilt werden können: messbare Arbeitsbedingungen und arbeitsrechtliche Arbeitsbedingungen.³⁸ Zu den messbaren Arbeitsbedingungen zählen die einfacher beobachtbaren und quantifizierbaren Aspekte, wie die Art des Beschäftigungsverhältnisses (regulär oder irregulär), die Lohnhöhe, die Arbeitszeit und die Sozialversicherungen. Außerdem können Daten über die geschlechtliche Aufteilung der Arbeitspositionen dazu gezählt werden. Die arbeitsrechtlichen Arbeitsbedingungen umfassen hingegen qualitative Aspekte wie die Vereinigungsfreiheit als auch das Recht auf Kollektivverhandlungen und Nichtdiskriminierung. Außerdem zählen die Verbote von Kinderarbeit und Zwangsarbeit dazu. (Barrientos, Gereffi, Rossi 2011: 325)

³⁸ In dieser Arbeit verwende ich den Begriff „Arbeitsbedingungen“ als Beschreibung für die vorherrschenden Arbeitsverhältnisse in den Fabriken und somit als Überbegriff. Die Unterteilung in zwei Bereiche dient vornehmlich der Struktur der Arbeit. In der GPN-Literatur werden die Begriffe „measurable standards“ (Barrientos, Gereffi, Rossi 2011: 325) und „enabling rights“ (ebd.) verwendet. Da ich jedoch beide Bereiche zu den Arbeitsbedingungen zähle, soll dies auch in den Begriffen verdeutlicht werden. Ich möchte allerdings betonen, dass beide Bereiche auf arbeitsrechtlichen Aspekten basieren.

Im folgenden Unterkapitel beschreibe ich die vorherrschenden Arbeitsbedingungen in Niedriglohnländern im Bekleidungssektor und definiere wichtige Begrifflichkeiten. Da sich die Arbeitsbedingungen in zahlreichen Ländern sehr ähneln, verwende ich Literatur, die auf Studien aus verschiedenen Ländern basiert.³⁹ Zusätzlich beziehe ich aktuelle Studien⁴⁰ über die vorherrschenden Arbeitsbedingungen in Kambodscha ein. Dabei ist es wichtig zu erwähnen, dass sich die Arbeitsbedingungen insgesamt in den ersten vier Jahren des BFC Programms verbessert haben, seit 2005 allerdings nur geringe Verbesserungen mehr zu verzeichnen sind und seit 2010 sogar ein Rückwärtstrend vorherrscht.

Bevor ich auf die zwei Bereiche der Arbeitsbedingungen genauer eingehe ist es wichtig, auf die zahlreichen Schwierigkeiten bei der Messung von Arbeitsbedingungen hinzuweisen. Erstens können Aspekte, wie Diskriminierungen und Belästigungen in der Arbeit oder auch die Vereinigungsfreiheit, nur schwer quantitativ erfasst werden. Zweitens besteht häufig kein Zugang zu relevanten Daten und Informationen. Zum Beispiel werden zwar Verträge unterschrieben, diese jedoch nicht eingehalten. Außerdem werden die zahlreichen Überstunden und die Nicht-Entlohnung der ArbeiterInnen bei einer fehlerhaften Lieferung oft nicht dokumentiert und öffentlich gemacht. Ein zentraler Punkt bei der Recherche ist die Angst der ArbeiterInnen, bei einer Weitergabe von Informationen fristlos gekündigt oder auf sonstige Art und Weise benachteiligt zu werden. Drittens werden vorhandene Daten häufig von beteiligten Unternehmen manipuliert und in ihrem Interesse als positiver dargestellt.⁴¹ Zuletzt, beinhalten offizielle Statistiken über beispielsweise die Lohnhöhe nur die registrierten Fabriken. Der informelle Sektor, der besonders in der Bekleidungsindustrie

³⁹ Die Daten von Angela Hale und Jane Wills (2005) beziehen sich auf Aktionsforschungen, die in neun verschiedenen Ländern durchgeführt wurden: Bangladesch, Bulgarien, China, Indien, Pakistan, Philippinen, Sri Lanka, Thailand und Großbritannien. Kambodscha wurde bei den Forschungen nicht inkludiert. Insgesamt sind die Arbeitsbedingungen jedoch sehr ähnlich. Sie haben mithilfe verschiedener Organisationen in Asien, Europa und Mexiko anhand des *bottom-up*-Ansatzes die Perspektiven von ArbeiterInnen erforscht. Die Organisation *Women Working Worldwide* (WWW) hat die Forschungen koordiniert. Die Ergebnisse haben sie in dem Buch „Threads of Labour“ veröffentlicht, aus dem ich mehrere Beiträge verwende.

⁴⁰ Eine für die Arbeit sehr wichtige Studie der *Stanford Law School* in Kooperation mit dem *Worker Rights Consortium* (WRC) aus dem Jahr 2013 liefert unabhängige Informationen über die aktuelle Situation der ArbeiterInnen in der kambodschanischen Bekleidungsindustrie. Zusätzlich ziehe ich Ergebnisse aus dem jüngsten Bericht des BFC Programms über die Arbeitsbedingungen in den teilnehmenden Fabriken als Quelle heran.

⁴¹ Dies passiert insbesondere bei privaten Kontrollmechanismen. Über die privaten *Monitorings* können die Arbeitsbedingungen und die Nicht-/Einhaltung der Arbeitsrechte zwar kontrolliert, allerdings auch aufgrund der fehlenden Unabhängigkeit leicht manipuliert werden. Nähere Informationen zu privaten *Monitorings* siehe in dieser Arbeit Kapitel 5.2.4.1 *Privates Monitoring*.

sehr groß ist, wird dabei nicht einbezogen. (Rimml 2003: 31) Daher ist es notwendig, weitere unabhängige Forschungen in diesem Bereich durchzuführen.

2.3.1 MESSBARE ARBEITSBEDINGUNGEN

2.3.1.1 ART DES BESCHÄFTIGUNGSVERHÄLTNISSES

Empirische Studien belegen, dass die Arbeitsbedingungen je nach Beschäftigungsverhältnis unterschiedlich sind (Barrientos, Gereffi, Rossi 2011: 329). Als Antwort auf die hohen Anforderungen der Leitfirmen an die Zulieferer⁴² reagieren Letztere mit der Verwendung von zwei verschiedenen Beschäftigungsarten: festangestellte/reguläre ArbeiterInnen und temporäre/irreguläre ArbeiterInnen. Um eine hohe Qualität zu niedrigen Preisen sowie die Flexibilität bezüglich der Erfüllung der Aufträge zu gewährleisten, greifen zunehmend mehr Zulieferer auf temporäre ArbeiterInnen zurück. Sie werden in Hochzeiten zusätzlich zu festangestellten ArbeiterInnen eingestellt (Hurley, Miller 2005: 30f.). Mit den permanenten ArbeiterInnen ermöglichen sie Qualität und Zuverlässigkeit, während die temporären Arbeitskräfte die niedrigen Kosten und die Flexibilität gewährleisten. Die organisatorische Aufgabe, temporäre ArbeiterInnen in Hochzeiten zu rekrutieren, wird inzwischen oft von sogenannten „third-party labour contractors“ durchgeführt (Barrientos, Gereffi, Rossi 2011: 330). Diese sorgen dafür, dass „the right type“ of workers“ (ebd.: 330) zu den richtigen Aufgaben und zur richtigen Zeit eingesetzt werden kann. Auf diese Weise werden auch die zahlreichen arbeitssuchenden MigrantInnen (BinnenmigrantInnen sowie internationale MigrantInnen) in die Fabriken gebracht. Die Leiharbeitsfirmen nutzen die Unsicherheit der Menschen aus und tragen so zu einer massiven Ausbeutung bei. Barrientos (2011) spricht in diesem Zusammenhang von neuen Formen der Zwangsarbeit.

Festangestellte ArbeiterInnen setzen sich meistens aus erfahrenen und älteren Menschen zusammen, bekommen höhere Löhne, arbeiten in höheren Positionen (Barrientos, Gereffi, Rossi 2012: 329) und haben einen Anspruch auf Sozialversicherung (Hurley, Miller 2005: 30). Aufgrund ihrer relativ hohen Arbeitsplatzsicherheit im Sinne eines festen Arbeitsplatzes, tendiert diese Gruppe von ArbeiterInnen eher dazu, sich in Gewerkschaften

⁴² Die Anforderungen von Leitfirmen an Zulieferer, die sich über die Beschaffungspolitiken definieren, beschreibe ich in dieser Arbeit Kapitel 3.2.1 *Beschaffungspolitiken von Leitfirmen*.

zu organisieren oder sich daran zu beteiligen (Barrientos, Gereffi, Rossi 2012: 329). Zudem arbeiten sie unter besseren Bedingungen und haben eine höhere Chance auf Verbesserungen der Arbeitsverhältnisse. Im Zuge der Anstrengungen von Unternehmen, die Arbeitsstandards in ihren Fabriken zu verbessern, sind es meistens nur die festangestellten ArbeiterInnen, die von diesen Maßnahmen profitieren (Plank, Rossi, Staritz 2012). Irreguläre ArbeiterInnen hingegen, die sich vorwiegend aus jungen, unerfahrenen und weitgehend ungebildeten Frauen zusammensetzen, arbeiten weiterhin unter menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen, erhalten sehr niedrige Löhne und haben keinen Anspruch auf eine Sozialversicherung. Die Mehrzahl der temporären Arbeitskräfte sind MigrantInnen, Binnen- sowie internationale MigrantInnen, und zudem weiblich. Sie erhalten nur selten einen Arbeitsvertrag und können es sich aufgrund ihres unsicheren Arbeitsverhältnisses nicht leisten, gewerkschaftliche Aktivitäten zu unterstützen. (Barrientos, Gereffi, Rossi 2011; Hurley, Miller 2005)

In Kambodscha wurden im Anfangsstadium der Bekleidungsindustrie überwiegend reguläre Arbeitsverträge vergeben. Diese werden im kambodschanischen Gesetz „undetermined-duration contracts, UDCs“ (YLS 2011: 1) genannt. Heute hingegen zeigt sich verstärkt der Trend hin zu zeitlich begrenzten Arbeitsverträgen, sogenannten „fixed-duration contracts, FDCs“ (ebd.). Diese werden nicht nur in Hochzeiten eingesetzt, sondern betreffen den Großteil der ArbeiterInnen. Diejenigen ArbeiterInnen, die noch über einen UDC verfügen, werden unter Druck gesetzt, einen FDC einzugehen. Die ArbeitgeberInnen gehen davon aus, dass FDCs die Wettbewerbsfähigkeit stärken. Die *Yale Law School* (2011) identifiziert mehrere negative Auswirkungen der verbreiteten Verwendung von FDCs. Sie erhöhen die ohnehin schon hohe Unsicherheit der ArbeiterInnen, schwächen ihre Rechte und behindern die Beziehungen zwischen ArbeitgeberInnen und -nehmerInnen, indem der Antagonismus zwischen beiden Parteien verstärkt wird. Zudem verringern sie die Produktivität sowie Möglichkeiten des *Upgradings*, da weiterbildende Tätigkeiten bei den Kurzzeitverträgen nicht möglich sind.⁴³ Entgegen der Annahme der ArbeitgeberInnen, argumentieren die AutorInnen der *Yale Law School*, dass diese Punkte die Wettbewerbsfähigkeit der kambodschanischen Bekleidungsindustrie nicht erhöhen, sondern „Cambodia’s reputation as a country committed to improving conditions for workers“ (YLS 2011: 2) gefährden.

⁴³ Für nähere Ausführungen über die Verwendung von FDCs in Kambodscha und die negativen Auswirkungen siehe YLS 2011.

2.3.1.2 LÖHNE

Die Löhne der BekleidungsfabrikarbeiterInnen in Ländern des Südens werden aufgrund des hohen internationalen Wettbewerbs ständig gedrückt (Rimml 2003: 32). Wie oben erwähnt, sind die niedrigen Lohnkosten in kleineren asiatischen Ländern ein Grund für Leitfirmen und transnationale Produzenten, die Produktion dorthin zu verlagern. Aufgrund dessen werden sie auch „Niedriglohnländer“ genannt. Gleichzeitig sind die Lebenshaltungskosten in diesen Ländern wesentlich niedriger. Die Hauptprobleme bei der Bezahlung der Arbeit liegen laut Hurley (2005: 120) jedoch darin, dass die Löhne erstens zu niedrig sind, um die Lebenshaltungskosten abzudecken, und zweitens verspätet und/oder unvollständig bezahlt werden.

Das Einkommen von ArbeiterInnen hängt von verschiedenen Faktoren ab. Erstens unterscheiden sich die Löhne je nach der Position im Betrieb und den Fähigkeiten. So erhalten ArbeiterInnen in höheren Positionen eine bessere Bezahlung als ungelernte ArbeiterInnen bei Tätigkeiten wie Nähen und Schneiden. Außerdem variieren die Löhne je nach Position der Fabrik im globalen Bekleidungsproduktionsnetzwerk. In kleineren Fabriken und bei HeimarbeiterInnen sind die Löhne niedriger als in registrierten und größeren Fabriken, die zu den Zulieferern der Ebenen eins und zwei gehören (siehe Abbildung 2).⁴⁴ Festangestellte ArbeiterInnen in großen Unternehmen werden oft auf Mindestlohnbasis⁴⁵ ausgezahlt, wohingegen temporäre Angestellte einen niedrigeren Lohn erhalten. Außerdem hängen saisonale Abweichungen mit der Art der Bezahlung zusammen: Stücklohn (auch Akkordarbeit genannt) oder Stundenlohn. Die Akkordarbeit ist insbesondere im informellen Sektor verbreitet, wohingegen in den großen Fabriken die Arbeitszeit bezahlt wird. Besonders die Heimarbeit wird pro abgeliefertes, einwandfreies Stück entlohnt. (Hurley 2005: 120ff.)

Zusätzlich zu den oft sehr niedrigen Löhnen, gibt es zahlreiche Kürzungen der Löhne aufgrund verschiedener Vorkommnisse, wie zum Beispiel Krankheit, Verspätung oder die Nicht-Erreichung von gesetzten Quoten. Auch Überstunden und fehlerhaft hergestellte Kleidungsstücke werden oft nicht entlohnt. Diese Punkte zeigen, dass die Errechnung der

⁴⁴ Ein Beispiel für die unterschiedlichen Löhne in den verschiedenen Zulieferer-Ebenen liefert Hurley 2005: 121.

⁴⁵ „Ein gesetzlicher Mindestlohn definiert die Untergrenze der Bezahlung für abhängig Beschäftigte.“ (Oschmiansky, Kühl 2011)

Löhne sehr komplex und für die ArbeiterInnen oft nicht nachvollziehbar ist. Sie können folglich nicht kontrollieren, ob sie den ohnehin niedrigen Lohn überhaupt vollständig ausbezahlt bekommen. (Hurley 2005: 122) Ein weiteres Problem ist die verspätete Bezahlung der Löhne.

In zahlreichen Ländern wurden inzwischen Mindestlöhne eingeführt. Diese variieren jedoch je nach Industriezweig und Region. Ein großes Problem besteht darin, dass trotz eines vorhandenen gesetzlichen Mindestlohns, dieser in den Fabriken oft nicht eingehalten wird. Wie oben beschrieben, bekommen die festangestellten ArbeiterInnen in großen, überwachten Unternehmen den Mindestlohn ausbezahlt. In kleinen, nicht kontrollierten Fabriken hingegen liegt die Bezahlung häufig unter dem gesetzlichen Mindestlohn. Auch wenn der Mindestlohn bezahlt wird, reicht dieser oft nicht aus, um die Lebenshaltungskosten abzudecken. Dies hat zur Folge, dass viele FabrikarbeiterInnen einen zusätzlichen Arbeitsplatz benötigen oder zahlreiche Überstunden leisten müssen und somit eine doppelte Arbeitsbelastung erfahren. Das verleitet viele ArbeiterInnen dazu, auf Heimarbeit umzusteigen. (CCC [o.J.a]; Hurley 2005)

Die Löhne in der kambodschanischen Bekleidungsindustrie sind im regionalen Vergleich sehr niedrig und das Land steht an zweiter Stelle nach Bangladesch. Interessanterweise sind die Löhne in der Bekleidungsindustrie im nationalen Vergleich zu anderen Industriezweigen höher als der Durchschnittslohn. Der Mindestlohn für reguläre ArbeiterInnen in der Produktion wurde im Jahr 2008 von 45 US-Dollar auf 56 US-Dollar und 2011 auf 75 US-Dollar pro Monat erhöht (SLS, WRC 2013: 7). ArbeiterInnen erhalten inklusive Bonus-Zahlungen, wie Essensgeld und Überstunden im Monat durchschnittlich 87-94 US-Dollar. Ein von der *Asian Floor Wage Alliance* (AFWA) im Jahr 2013 errechneter existenzsichernder Lohn⁴⁶ beträgt in Kambodscha 285 US-Dollar pro Monat (CCC [o.J.b]). Der existenzsichernde Lohn bezieht sich jedoch auf eine Arbeitswoche von

⁴⁶ Bei dem existenzsichernden Lohn, im Englischen „living wage“ genannt, geht es darum, die Lebenshaltungskosten mit dem Lohn abdecken zu können: „a wage you can live on“ (CCC [o.J.a]). Zu den Lebenshaltungskosten zählen primär Wohn-, Essens- und Bekleidungskosten. Je nach Definition kommen noch Aspekte wie Gesundheits- und Transportkosten dazu. Glickman definiert den „living wage“ folgendermaßen: „It is a wage level that offers workers the ability to support families, to maintain self respect and to have both the means and the leisure to participate in the civic life of the nation“ (Glickmann 1997 zitiert nach Pollin 2007: 104). In den letzten zwei Jahrzehnten wurden zahlreiche Organisationen gegründet, die die Festschreibung eines „living wage“ in die nationalen Gesetzgebungen fordern. Ein Beispiel aus dem asiatischen Raum ist die Organisation *Asia Floor Wage Alliance* (AFWA), die sich auf den Bekleidungssektor konzentriert. Für nähere Informationen zu der Organisation siehe AFWA 2008.

48 Stunden und exkludiert somit die Überstunden, die in dem oben errechneten Monatslohn der ArbeiterInnen enthalten sind. (Arnold 2013: 14-18) Laut der kambodschanischen Zeitung Phnom Penh Post wird der Mindestlohn noch Ende 2013, geltend ab 2014, in der Bekleidungs- und Schuhindustrie erhöht (Kunthea 2013). Es muss jedoch hinzugefügt werden, dass trotz der mehrfachen Erhöhungen des Mindestlohns die Löhne für regulär Angestellte real, also von der Inflation bereinigt, seit 2000 um 16,6 Prozent gesunken sind (SLS, WRC 2013: 7). Die daraus folgende sehr magere Ernährung der ArbeiterInnen hat in Verbindung mit anderen Faktoren im Jahr 2011 zu Massenohnmachten geführt (ebd.: 8). Nach dem Bericht der ILO (2013: 3f.)⁴⁷ über die Einhaltung der Arbeitsstandards in den am BFC beteiligten Fabriken sind Verbesserungen bezüglich der regelmäßigen Bezahlung der Löhne sowie der Auszahlung von Krankengeld zu verzeichnen.

2.3.1.3 ARBEITSZEIT

Neben den niedrigen Einkommen, stellen auch unregelmäßige und zu lange Arbeitszeiten einen Faktor schlechter Arbeitsbedingungen dar. Aus mehreren Gründen⁴⁸ leisten ArbeiterInnen in der Bekleidungsindustrie zahlreiche Überstunden.⁴⁹ Diese Überstunden haben gravierende Auswirkungen auf die psychische sowie physische Gesundheit. Das wirkt sich wiederum negativ auf die Produktivität aus. Um die Gesundheitsbelastung zu reduzieren und eine höhere Produktivität zu erzielen, haben viele Länder gesetzliche Regelungen die Arbeitszeit betreffend eingeführt. Die ILO hat diesbezüglich schon Anfang des 20. Jahrhunderts Konventionen verabschiedet (Nr. 1 *Hours of Work*, Nr.14 *Weekly Rest*). (Seo 2011)

Die ILO unterscheidet zwischen zwei Arten von Arbeitszeiten: einer gesetzlich festgelegten Arbeitszeit und der Anzahl an Stunden, die tatsächlich gearbeitet wurde. Zwischen diesen beiden Arten bestehen beträchtliche Unterschiede. In den letzten Jahrzehnten wurde die

⁴⁷ Der „30th Synthesis Report on Working Conditions in Cambodia’s Garment Sector“ misst den Zeitraum von November 2012 bis April 2013.

⁴⁸ Die Gründe für menschenunwürdige Arbeitsbedingungen beschreibe ich in dieser Arbeit Kapitel 3 *Ursachen für menschenunwürdige Arbeitsbedingungen in der globalen Bekleidungsindustrie*.

⁴⁹ Überstunden werden von der ILO folgendermaßen definiert: “work hours exceeding the normal statutory hours which determine a socially acceptable level, meaning generally more than 48 hours per week“ (Seo 2011: 5). Der Begriff “excessive overtime” unterstreicht die negativen gesundheitlichen Folgen, die die Erbringung von Überstunden zur Folge haben kann beziehungsweise oft hat (ebd.).

gesetzlich vorgegebene maximale Arbeitszeit in vielen Ländern aufgrund sozialer Proteste und Debatten verringert. (ILO 2000: 48f.) So wurde auch in Kambodscha eine maximale Arbeitszeit gesetzlich festgelegt, bei der maximal acht Stunden pro Tag und 48 pro Woche gearbeitet werden darf. Überstunden dürfen zwei pro Tag geleistet werden, denen freiwillig zugestimmt werden muss (Seo 2011: 32). Inklusive der Überstunden dürfen in Kambodscha also maximal zehn Stunden pro Tag oder 60 Stunden pro Woche gearbeitet werden. Laut dem Bericht der ILO und dem BFC (2013: 4) übersteigen 85 Prozent der kontrollierten Fabriken die gesetzlich festgelegte Anzahl an Überstunden. So arbeiten viele ArbeiterInnen in der Bekleidungsindustrie in Niedriglohnländern bis zu 16 Stunden pro Tag und ohne Ruhetag. (Hurley 2005: 123)

Die Arbeitszeit unterscheidet sich ebenso in den verschiedenen Positionen der Zulieferer im globalen Produktionsnetzwerk. In großen Fabriken werden die gesetzlichen Regelungen eher eingehalten als in kleineren Fabriken und bei HeimarbeiterInnen (Hurley 2005: 123). Außerdem hat die jeweilige Auftragslage der Fabriken wesentliche Auswirkungen auf die Arbeitszeit. Während in Hochsaisons, die laut Hurley ungefähr drei Monate dauern, zahlreiche Überstunden geleistet werden „müssen“⁵⁰ und die ArbeiterInnen sieben Tage pro Woche arbeiten, müssen in den Nebensaisons viele ArbeiterInnen Zwangsurlaub nehmen. Eine große Anzahl an ArbeiterInnen wird in der Nebensaison auch komplett entlassen, um zusätzliche Kosten einzusparen. Daher stellen nicht nur die Überstunden ein Problem dar, sondern auch die Negativstunden. (ebd.: 122ff.) Wie oben schon beschrieben, verlegt sich der Trend daher hin zu temporären Arbeitskräften.

Schon zu Beginn des 20. Jahrhundert wurde festgestellt, dass eine Arbeitswoche mit über 48 Stunden gravierende gesundheitliche Schäden zur Folge hat und sich das wiederum negativ auf die Produktivität von Unternehmen auswirkt (Seo 2011: 4). Nicht nur gesundheitliche Schäden mit daraus folgenden Krankheitsausfällen, sondern auch psychologische Faktoren wie die Einstellungen von ArbeiterInnen sowie die Arbeitsmoral haben Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistung von Unternehmen. Die ILO stellt die gesetzlichen Regelungen von Arbeitszeiten als Vorteil für Unternehmen dar (ebd.: 22). Die

⁵⁰ ArbeiterInnen haben oft nicht die Wahl, Überstunden abzulehnen. Vielmehr werden sie, zum Beispiel durch eine drohende Kündigung, dazu gedrängt, so lange zu arbeiten, bis der Auftrag erfüllt wurde. Außerdem sind viele ArbeiterInnen auf die Bezahlung der Überstunden angewiesen sind, um die Lebenshaltungskosten der Familie abdecken zu können.

Gesundheit der ArbeiterInnen ist zudem eng mit den Sicherheitsvorkehrungen am Arbeitsplatz verbunden, die in vielen Fabriken nicht oder nur marginal gegeben sind.

2.3.1.4 SICHERHEIT UND GESUNDHEITSSCHUTZ AM ARBEITSPLATZ⁵¹

Ein weiterer Aspekt, der menschenunwürdige Arbeitsbedingungen ausmacht, ist der mangelnde Gesundheitsschutz sowie fehlende Sicherheitsvorkehrungen in den Fabriken. Zudem spielt hier die soziale Sicherheit eine Rolle, die in vielen Industriestaaten über die Sozialversicherung gewährleistet wird. Ein mangelnder Zugang zu Sozialversicherungen über den Arbeitsplatz trägt maßgeblich zu den gesundheitlichen Folgen bei. Temporär angestellten sowie informellen ArbeitnehmerInnen werden Sozialversicherungsansprüche verwehrt.

Im Zuge der von der Organisation *Women Working Worldwide* koordinierten Forschungen wurden in den Fabriken gesundheitsschädliche Arbeitsbedingungen vorgefunden (Hurley 2005). Dazu zählen zum Beispiel extrem hohe Temperaturen, ein sehr hoher Geräuschpegel durch die zahlreichen Maschinen, viel Staub sowie eine mangelnde Belüftung und Beleuchtung in den Fabriken. Der ungeschützte Umgang mit Chemikalien und gesundheitsschädlichen Stoffen hat gravierende Folgen für die ArbeiterInnen. Trotz zahlreicher Verzichtserklärungen vieler Leitfirmen bezüglich der Sandstrahltechnik⁵² bei der Jeansherstellung, werden immer wieder Verwendungen dieser Technik aufgedeckt (CCC 2012). Zudem sind die wenigen sanitären Anlagen mangelhaft und unhygienisch. In vielen Fabriken wird es ArbeiterInnen untersagt, öfter als zum Beispiel zweimal pro Tag die Toilette zu besuchen. Die Toilettenbesuche sind zudem zeitlich limitiert und werden häufig von der Arbeitszeit abgezogen. In manchen Fabriken sind Toilettengänge während der Arbeitszeit komplett verboten. Die bewusste Nicht-Bereitstellung von Trinkwasser reduziert die Toilettengänge. Auch die Kantinen, wenn welche vorhanden sind, sind oft unhygienisch. In vielen dieser Aspekte halten über 50 Prozent der vom BFC kontrollierten Fabriken die vorgegebenen Standards nicht ein (BFC, ILO 2013: 4f.). Zu hohe Temperaturen, unhygienische Bedingungen sowie mangelndes Equipment für den Umgang

⁵¹ In der englischsprachigen Literatur sowie im BFC Programm wird dieser Aspekt unter dem Begriff „Occupational Safety and Health (OSH)“ zusammengefasst. (BFC, ILO 2013)

⁵² Die Sandstrahltechnik wird unter anderem zum Bleichen von Jeans verwendet, um einen „worn-out-look“ zu erzeugen. Diese Technik führt bei einer längeren Verwendung zu fatalen Lungenkrankheiten. (CCC 2012)

mit Chemikalien sind Beispiele dafür (BFC, ILO 2013: 4f.). Diese Arbeitsbedingungen haben gravierende Auswirkungen auf die Gesundheit der ArbeiterInnen. Zu der langen Liste an Krankheiten, Infektionen und Verletzungen zählen zum Beispiel Fieber, Kopfschmerzen, Sehprobleme, Hautallergien, Niereninfektionen, Rückenschmerzen, Magenkrämpfe sowie fortwährende Müdigkeit und Erschöpfung. Besonders während der Hochsaison ist es für ArbeiterInnen fast unmöglich Krankenurlaub zu nehmen oder einen Tag krankheitsbedingt zu fehlen. (Hurley 2005)

Fehlende Feuerlöscheinrichtungen und blockierte Notausgänge können außerdem fatale Folgen haben, da sie eine erfolgreiche Bekämpfung eines möglichen Brands und eine schnelle Flucht aus dem Gebäude verhindern. Daher kam es zum Beispiel in Bangladesch in den letzten Jahren zu zahlreichen Todesfällen und schwerwiegenden Verletzungen in Folge von Bränden in den Fabriken. Zudem haben kürzliche Zusammenstürze von Fabriken zu hunderten von Toten geführt. Laut Berechnungen der *Clean Clothes Campaign* sind von 2005 bis 2013 1468 Menschen in der Bekleidungsindustrie in Bangladesch aufgrund von Bränden und Einstürzen von Fabriken gestorben, wobei die Zahl nicht alle Unfälle dieser Zeitspanne umfasst. (CCC 2013) In Kambodscha hat sich die Einhaltung von den Hauptbrandschutzeinrichtungen in den letzten ein bis drei Jahren um 45 bis 53 Prozent verschlechtert (BFC, ILO 2013: 4). In der Studie der *Stanford Law School* und dem *Worker Rights Consortium* wird die Situation folgendermaßen beschrieben: „after more than ten years of BFC monitoring and reporting, noncompliance with basic health and safety standards remains epidemic“ (2013: 23).

2.3.2 ARBEITSRECHTLICHE BEDINGUNGEN

Neben den eher quantitativ erfassbaren Arbeitsbedingungen sind Arbeitsrechte von zentraler Bedeutung. Im Folgenden beschreibe ich vier wichtige arbeitsrechtliche Bedingungen: das Recht auf Vereinigungsfreiheit sowie das Recht auf Kollektivverhandlungen, das Verbot von Zwangsarbeit, das Verbot von Kinderarbeit und das Verbot von Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Ethnizität oder Alter.⁵³

⁵³ Die ILO nennt diese vier Punkte *Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* (GPRA) (ILO 2012) oder „Kernarbeitsnormen“ (ebd.) (*fundamental rights at work*). Sie gelten im Bereich der Arbeitsrechte als die

Arbeitsrechte sind von zentraler Bedeutung für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen, da über die Einforderung und Nutzung dieser Rechte die Arbeitsverhältnisse ausgehandelt und verbessert werden können (Barrientos, Gereffi, Rossi 2011: 325).

2.3.2.1 VEREINIGUNGSFREIHEIT UND KOLLEKTIVVERHANDLUNGEN

Die Vereinigungsfreiheit sowie das Recht auf Kollektivverhandlungen⁵⁴ sind von gravierender Bedeutung für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen und -rechten:

Freedom of association is unquestionably the key element in ensuring respect for other fundamental rights at work. Only if workers have the right freely to establish and join trade union organizations of their own choosing are their other fundamental rights likely to be respected. (ILO 2000: 60)

Über Gewerkschaften können ArbeitnehmerInnen mit ArbeitgeberInnen und Regierungen in Dialog treten und über die Arbeitsverhältnisse verhandeln. Gewerkschaften sind nicht nur für die Aushandlung von besseren Arbeitsbedingungen wichtig, sondern auch für die Stärkung demokratischer Prinzipien.

In allen Industriestaaten und im Großteil der Länder des globalen Südens ist das Recht auf Vereinigung sowie auf Kollektivverhandlungen gesetzlich verankert. Das Problem liegt bei der mangelhaften Implementierung dieser Gesetze, besonders in den Niedriglohnländern. Die Meinungen von Gewerkschaften und Industrievereinigungen sowie Unternehmen divergieren in diesem Bereich. Während zahlreiche Gewerkschaften Verletzungen im Gewerkschaftsrecht in der Bekleidungsindustrie beklagen, sprechen transnationale Leitfirmen von einer vorhandenen Offenheit gegenüber einer gewerkschaftlichen Organisierung. (ILO 2000: 60f.)

Wie auch bei den messbaren Arbeitsbedingungen gibt es markante Unterschiede zwischen dem formellen und informellen Sektor bezüglich der Implementierung von Gewerkschaftsrechten (ebd.; Rimml 2003). Die Arbeitsrechte gelten in den meisten Staaten nur für den formellen Sektor. Obwohl in den großen Fabriken Gewerkschaften offiziell

„anerkanntesten Normen“ (Lukas, Hutter 2009: 183). Für nähere Informationen siehe in dieser Arbeit Kapitel 4 *Die International Labour Organization*.

⁵⁴ Folgende Definition von Kollektivverhandlungen verwende ich in dieser Arbeit: „Zahlreiche Beschäftigte verhandeln mit ihren Arbeitgebern individuell über Entlohnung und Arbeitsbedingungen. Gewerkschaftsmitglieder tun dies jedoch kollektiv als Gruppe. Der Prozess, in dem sich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände schließlich über die Arbeitsbedingungen verständigen, ist unter der Bezeichnung *Kollektivverhandlungen* bekannt.“ (Mankiw, Taylor 2008: 695, Hervorhebung der Autoren)

erlaubt sind, zeigen empirische Forschungen, dass vielen ArbeitnehmerInnen mit einer Entlassung oder einem Standortwechsel bei einer Beteiligung an einer gewerkschaftlichen Organisation gedroht wird. Laut der ILO ist das streng genommen keine Verletzung von Gewerkschaftsrechten, sondern eine Art „self-censorship“ (ILO 2000: 62), da die Personen „selbst entscheiden“, sich nicht zu vereinigen. Diese Strategie der Unternehmen, Gewerkschaftsgründungen durch die Verbreitung von Angst zu verhindern, ist in der Bekleidungsindustrie weit verbreitet. Es geht jedoch über die Verbreitung von Angst hinaus, da es keine Seltenheit ist, dass gewerkschaftlich aktive Personen in großen sowie kleinen Fabriken entlassen werden. (ebd.: 62) Außerdem verwenden manche FabrikleiterInnen „schwarze Listen“, auf denen ArbeiterInnen aufgezählt werden, die an einer gewerkschaftlichen Organisation beteiligt sind. Diese Listen werden entweder in der eigenen Fabrik aufgehängt, um eine weitere Beteiligung einzudämmen, oder im Fall einer Entlassung dieser Personen, an andere Fabriken weitergeleitet, um deren Einstellung dort zu verhindern. (Hurley 2005: 130)

Eine weitere Strategie, die im Bekleidungssektor üblich ist und einen wesentlichen Einfluss auf die Nicht-/Bildung von Gewerkschaften hat, ist eine zunehmende Fragmentierung und Informalisierung der Produktion. Durch die Verschiebung der Produktion hin zu informellen Beschäftigungsverhältnissen umgehen die ArbeitgeberInnen die gesetzlichen Gewerkschaftsrechte, da diese für den informellen Sektor nicht existieren. Somit können informell beschäftigte ArbeiterInnen erstens keine Gewerkschaften gründen und zweitens keine Verstöße gegen das Arbeitsrecht einklagen. Die zunehmende Fragmentierung der Produktionsschritte wird ebenso dazu verwendet, gewerkschaftliche Aktivitäten zu unterbinden beziehungsweise gar nicht erst zu ermöglichen. Erstens wird dies dadurch erreicht, dass Fabrik-ManagerInnen Produktionsschritte weiter auslagern und die Aufträge an verschiedene Zulieferer verteilen. Zweitens zeigen empirische Ergebnisse in der indischen Bekleidungsindustrie, dass Zulieferer die ArbeiterInnen strategisch in Einheiten von maximal 20 Personen aufteilen und somit eine kollektive Identität verhindern: „many workers do not know who their co-workers are, so they cannot unite with them; nor do they know who their employers are, so they cannot unite against them.“ (Hurley 2005: 129) Außerdem erzeugen die Strategien der Zulieferer - die Flexibilitätsanforderungen von Leitfirmen mittels temporärer Arbeitskräfte zu erfüllen - Spannungen zwischen den verschiedenen Typen von ArbeiterInnen (temporär angestellt/festangestellt;

FabrikarbeiterInnen/HeimarbeiterInnen). (Hurley 2005: 129ff.) In Kambodscha wird die Arbeit von Gewerkschaften zusätzlich durch die zunehmende Verwendung von Kurzzeitverträgen behindert.

Ein weiteres Problem bei der Implementierung von Gewerkschaftsrechten besteht in der fehlenden Unabhängigkeit von Gewerkschaften. In manchen Ländern des globalen Südens existieren zwar Gewerkschaften, diese sind jedoch nicht unabhängig vom Staat oder ArbeitgeberInnenverbänden. Dieses Problem besteht auch in Kambodscha. Zwar ist die Zahl der Gewerkschaften seit 2000 stark angestiegen, sodass im Jahr 2008 440 aktive Gewerkschaften in 314 Fabriken von der ILO gezählt wurden und die Mitgliedschaft der ArbeiterInnen in Gewerkschaften ungefähr 60 Prozent betrug. Einem Großteil der Gewerkschaften wird jedoch vorgeworfen, eine enge Verbindung zur regierenden Partei CPP und/oder zum ArbeitgeberInnenverband GMAC zu pflegen. Somit können viele der Gewerkschaften als „pro-business“ (Arnold, Shih 2010: 416) und/oder korrupt bezeichnet werden. (ebd.) Die von der *Yale Law School* genannten „yellow unions“ (2011: 13) erhalten finanzielle Unterstützung von der Regierung und/oder von dem ArbeitgeberInnenverband. Das verringert die Möglichkeiten der wenigen unabhängigen Gewerkschaften, Veränderungen durchzusetzen, wie die oben beschriebenen, immer noch sehr prekären Arbeitsbedingungen untermauern. Zwei wichtige unabhängige Gewerkschaftsverbände in Kambodscha sind die *Coalition of Cambodian Apparel Workers Democratic Union* (CCAWDU) und die *Free Trade Union of Workers of the Kingdom of Cambodia* (FTUWKC). Zudem sehen sich die unabhängigen Gewerkschaften mit Bedrohungen, Gewalt und Diskriminierung konfrontiert. Seit 2004 wurden bereits drei Vorsitzende der FTUWKC ermordet und bei Streiks kommt es immer wieder zu gewalttätigen Übergriffen gegenüber den Protestierenden.⁵⁵ Außerdem werden viele Gewerkschaftsmitglieder, die ihre Mitgliedschaft in einer unabhängigen Gewerkschaft bekannt geben oder an Streiks teilnehmen, gekündigt oder auf andere Art und Weise benachteiligt. (Arnold, Shih 2010: 416; SLS, WRC 2013: 17) Die Ergebnisse des BFC Programms und der ILO (2013: 5) beinhalten - hingegen den oben genannten Studien - nur einen Nicht-Einhaltungs-Prozentsatz von zwei bis neun Prozent. Aufgrund der Schwäche der unabhängigen Gewerkschaften sind bisher kaum authentische Kollektivverträge ausgehandelt worden

⁵⁵ Für Ausführungen zu den aktuellen Streiks und der gewalttätigen Reaktion der Regierung siehe in dieser Arbeit Kapitel 5.2.2 *Sozialer Dialog und Tripartismus*.

(SLS, WRC 2013: 20). Inwiefern die Situation der Gewerkschaften durch das BFC beeinflusst wird und welche Hindernisse dadurch gesetzt wurden, diskutiere ich im fünften Kapitel.

2.3.2.2 ZWANGS- UND PFLICHTARBEIT

Die Definition von Zwangsarbeit (*forced or compulsory labour*) der ILO lautet folgendermaßen: „any work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which this person has not offered himself voluntarily” (ILO 2000: 76). Verschiedene Formen von Zwangsarbeit liegen trotz der zahlreichen Ratifizierungen von zwei diesbezüglichen Konventionen der ILO⁵⁶ auch heute noch vor, in Industrieländern sowie in Ländern des globalen Südens. Eine weit verbreitete Form der Zwangsarbeit ist das Leisten von „excessive working hours“ (ebd.: 78). Dabei handelt es sich um die Anzahl der Arbeitsstunden, die über die gesetzlich festgelegte Zahl von Überstunden hinaus geht. Die ILO hält jedoch viele der gesetzlich festgelegten Überstunden für zu hoch. (ebd.: 78)

Laut der ILO (2000: 80) finden verschiedene Formen von Zwangsarbeit in Ländern des globalen Südens vornehmlich in kleinen Unternehmen sowie im informellen Sektor statt. In sogenannten „clandestine workshops“ (ebd.: 80) und „sweatshops“⁵⁷ (ebd.) werden überwiegend illegale ImmigrantInnen beschäftigt, die in gesundheitsschädlichen und gefährlichen Schiffsälen oder in der Fabrik selbst untergebracht werden. Das Konfiszieren von Ausweispapieren zählt ebenso zu Zwangsarbeit-ähnlichen Praktiken. (ebd.: 81) Außerdem zählt die Gefängnisarbeit unter bestimmten Bedingungen als Zwangsarbeit. In einigen Ländern werden GefängnisinsassInnen dazu gezwungen, Bekleidungsstücke für private Unternehmen herzustellen: „If a prisoner is hired by a private company, either directly or indirectly (under the terms of a contract between the prison administration and the enterprise concerned), and if the worker is obliged to work, the practice is tantamount to forced labour.“ (ebd.: 81) Laut der *Stanford Law School* und dem WRC (2013: 21) deuten neueste Berichte aus Kambodscha darauf hin, dass die zunehmende Auslagerung der

⁵⁶ Dabei handelt es sich um die Konvention Nr.29 (*Forced Labour Convention*) und Nr.105 (*Abolition of Forced Labour*). (ILO 1996-2013b)

⁵⁷ “The metaphor ‘sweatshop’ was coined in the late 1800s to call attention to problems at workshops or factories using ‘sweated labor’ (people who worked long hours with poor pay and conditions) to produce goods.” (Micheletti, Stolle 2007: 161) Heutzutage werden unter „sweatshops“ die Fabriken in der Bekleidungsindustrie verstanden, in denen menschenunwürdige Arbeitsbedingungen vorherrschen.

Produktion von registrierten Fabriken in den informellen Sektor sich auch auf Gefängnisse ausweitet. Die Arbeit in den Gefängnissen wird als „vocational training programs“ angepriesen. (SLS, WRC 2013: 21)

Die gesetzliche Lage bezüglich des Verbots von Zwangsarbeit hat sich weltweit stark verbessert. Das Problem liegt jedoch, wie bei den anderen Arbeitsrechten, bei einer mangelhaften Implementierung der Gesetze beziehungsweise bei einer mangelhaften Kontrolle. Laut dem neuesten Bericht des BFC Programms (BFC, ILO 2013: 5) sind in Kambodscha keine Fälle von Zwangsarbeit bekannt.

2.3.2.3 KINDERARBEIT

Neben Zwangs- und Pflichtarbeit ist auch Kinderarbeit im Bekleidungssektor in Niedriglohnländern verbreitet. Trotz zahlreicher Initiativen und Projekten seit dem Ende des 20. Jahrhunderts, die sich für die Beseitigung von Kinderarbeit einsetzen und ein größeres Bewusstsein dafür auf internationaler Ebene schaffen konnten, arbeiten immer noch zahlreiche Kinder in Voll- oder Teilzeitbeschäftigungen.

Die ILO definiert Kinderarbeit als „Arbeit, die von Kindern unter dem für diese Art von Arbeit gesetzlich vorgeschriebenen Mindestalter verrichtet wird, oder Arbeit, die wegen ihrer schädlichen Art oder Bedingungen als für Kinder unzumutbar angesehen wird und verboten ist.“ (ILO 2012: 28) Wie auch bei der Beseitigung von Zwangsarbeit, hat sich die gesetzliche Lage bezüglich der Eliminierung von Kinderarbeit weltweit verbessert. Die Staaten, die die ILO Konventionen⁵⁸ diesbezüglich ratifiziert haben, legen ein Mindestalter für Kinderarbeit fest, das nicht unter 15 Jahren (beziehungsweise anfangs unter 14 Jahren in Ländern, in denen die notwendigen Wirtschafts- und Bildungseinrichtungen nicht vorhanden sind) liegen darf. Gesundheitsschädliche und sicherheitsgefährdende Arbeit darf nach der ILO Konvention 138 nur von Personen über 18 Jahren verrichtet werden.

Diese Konvention hat Kambodscha 1999 ratifiziert und ein Mindestarbeitsalter von 15 Jahren festgelegt. Leichte und nicht gesundheitsschädliche Tätigkeiten dürfen Kinder ab 14

⁵⁸ ILO Konventionen zur Kinderarbeit: Nr. 138 *Minimum Age Convention* 1973, Nr. 182 *Worst Forms of Child Labour Convention* 1999. Ein „Kind“ wird in der Konvention 182 als eine Person unter 18 Jahren definiert.

Jahren in Kambodscha verrichten. Zu Beginn des BFC Programms wurden noch zahlreiche Fälle von Kinderarbeit in der kambodschanischen Bekleidungsindustrie aufgedeckt. Im Jahr 2013 haben die ILO und das BFC (2013: 5) zwei Prozent Nicht-Einhaltung in Bezug auf Kinderarbeit festgestellt. Die Verbesserungen in registrierten Fabriken sind daher bemerkenswert. Wie viele Kinder jedoch im informellen Sektor arbeiten, ist unbekannt.

2.3.2.4 DISKRIMINIERUNGEN

In der Konvention Nummer 111 (*Discrimination (Employment and Occupation) Convention*) wird Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf folgendermaßen definiert:

[J]ede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft vorgenommen wird und die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen. (ILO 2012: 31)

Zusätzlich zu den genannten Diskriminierungsgründen werden Personen auch aufgrund ihrer sexuellen Orientierung, ihrer Beeinträchtigung, ihrer HIV-Krankheit,⁵⁹ ihres Alters oder ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert. Diese und andere Gründe wurden von vielen Staaten, die die ILO Konvention 111 ratifiziert haben, in der nationalen Gesetzgebung ergänzt. Trotz der Verankerung von Nicht-Diskriminierungsgesetzen in vielen Ländern, werden zahlreiche ArbeitnehmerInnen aufgrund der genannten Gründe in Beschäftigungsverhältnissen diskriminiert. Die Daten über Vorfälle sind sehr mangelhaft, da nur wenige Studien aufgrund der schwierigen Messbarkeit und der Komplexität von Diskriminierungen vorhanden sind. Über geschlechtsbedingte Diskriminierung sind am meisten Studien durchgeführt worden. Die Tatsache, dass im Bekleidungssektor in den Niedriglohnländern vornehmlich gering ausgebildete Personen benötigt werden und eine hohe Anzahl von Frauen dort arbeitet, „tends to encourage discriminatory practices in the area of employment and occupation“ (ILO 2000: 69). In Kambodscha sind laut Arnold und Shih über 80 Prozent der ArbeiterInnen in der Textil- und Bekleidungsindustrie „rural-urban migrant women“ (2010: 402).⁶⁰

⁵⁹ Die HIV-bezogene Diskriminierung zeigt sich unter anderem in obligatorischen HIV-Tests und in der Verweigerung des Zugangs zu Beschäftigung. (ILO 2012: 31)

⁶⁰ Junge Frauen migrieren in Städte, um Geld zu verdienen und einen gewissen Teil des Geldes an ihre Familie auf dem Land zu schicken. (Arnold, Shih 2010: 402)

Die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen sind in vielen Ländern sehr markant.⁶¹ Während die Lücke zwischen den Löhnen von Männern und Frauen in vielen Industrieländern reduziert wurde und Frauen zunehmend in höheren Positionen eingesetzt werden, ist der Unterschied in vielen Ländern des globalen Südens noch sehr groß. (ILO 2000: 71) Zudem sind nur wenige Frauen in höheren Positionen, wie dem Management-, Administrations- oder Aufsichtsbereich, tätig. Aufgrund des fehlenden Angebots von Aus- oder Weiterbildungen für Frauen, sind kaum Veränderungen diesbezüglich zu verzeichnen. Der Großteil von Frauen in der globalen Bekleidungsindustrie arbeitet in der Produktion und ist für Aufgaben wie Nähen, Schneiden und Verpacken zuständig.⁶² (Hurley 2005: 116f.) In Ländern, die hauptsächlich die CMT-Funktion in der Bekleidungsindustrie übernehmen und daher nur sehr gering qualifizierte Arbeitskräfte benötigen, ist der geringste Anteil von Frauen in höheren Posten vorhanden. Zu diesen Ländern zählt auch Kambodscha. (ILO 2000: 73) In wirtschaftlich stärkeren Ländern, wie zum Beispiel Indonesien, Thailand und Singapur, ist die Anzahl von Frauen in Aufsichtspositionen in registrierten Fabriken angestiegen. Der informelle Sektor wird hingegen weiterhin von weiblichen Arbeitskräften dominiert. (ILO 2000)

Weitere geschlechtsbedingte Diskriminierungen zeigen sich in sexuellen Belästigungen gegenüber Frauen am Arbeitsplatz sowie auf dem Nachhauseweg in der Nacht. Frauen sind eher Opfer von Raubüberfällen, physischen Übergriffen und Vergewaltigungen als Männer. Hurley unterscheidet hier drei Formen von Belästigungen: psychologische, physische und sexuelle. (Hurley 2005: 127) Laut der ILO (2000: 74) sind junge Frauen, die aus ländlichen Gegenden zum Arbeiten in Städte migrieren, oft Opfer von sexueller Belästigung, da sie in unsicheren Unterkünften in der Nähe von den Fabriken leben. Auch der Mutterschutz ist in vielen Ländern nicht gesetzlich verankert oder wird missachtet. Zudem ist inzwischen bekannt, dass in vielen Fabriken obligatorische Schwangerschaftstests vor dem Einstellen sowie in regelmäßigen Abständen während des Beschäftigungsverhältnisses durchgeführt werden. Im Fall einer Schwangerschaft werden die Frauen nicht eingestellt oder fristlos gekündigt. (ILO 2012: 33) Diese Art von Diskriminierung herrscht auch in den vom BFC

⁶¹ Das Übereinkommen Nummer 100 der ILO bestimmt den Grundsatz der „Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit“ (ILO 2012: 31).

⁶² Dies ist jedoch nicht in allen Niedriglohnländern der Fall. Zum Beispiel sind in Pakistan großteils die Männer für das Nähen zuständig, während Frauen schneiden, verpacken und Qualitätskontrollen durchführen. (Hurley 2005: 117)

Programm kontrollierten Fabriken vor. So ist in dem jüngsten Bericht von 2013 eine Nicht-Erfüllung von 16 Prozent zu verzeichnen. Zusätzlich zu den Schwangerschaftstests wird hier die Handlung genannt, Männer aufgrund ihrer angenommenen Tendenz zum gewerkschaftlichen Organisieren, nicht einzustellen (BFC, ILO 2013: 5, 15). Altersbedingte Diskriminierung zeigt sich in Asien vornehmlich in der Dominanz von jungen Frauen zwischen 18 und 26 Jahren in den Bekleidungsfabriken.⁶³

2.3.3 ZUSAMMENFASSUNG

Bei der Beschreibung der derzeit vorherrschenden Arbeitsbedingungen in Niedriglohnländern im Bekleidungssektor ist auffällig, dass es einerseits an empirischen Forschungen und Studien in vielen Bereichen mangelt und andererseits die vorhandenen Ergebnisse verzerrt sind. Dies hängt unter anderem mit dem großen informellen Sektor zusammen, in dem die Probleme besonders schwerwiegend sind. Dieser wird nicht nur von den ArbeitgeberInnen genutzt, um die nationalen Gesetzgebungen zu umgehen, sondern auch von den ArbeitnehmerInnen, um zum Beispiel ausreichend Geld zum Überleben zu verdienen (Heimarbeit, Kinderarbeit, etc.). Außerdem ist es eindeutig, dass die Arbeitsbedingungen in der Informalität wesentlich schlechter als in formellen Beschäftigungsverhältnissen sind. Allerdings gibt es auch in registrierten Fabriken zahlreiche Probleme. Je nach Position der Fabrik im globalen Produktionsnetzwerk, unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen. Die zunehmende Zahl an temporären ArbeiterInnen und sinkende Zahl an Festangestellten in vielen Zulieferfabriken verschlechtert nicht nur die Arbeitsbedingungen für Erstere, sondern erzeugt auch Spannungen unter den ArbeiterInnen. Diese und andere Strategien von Unternehmen verhindern den Aufbau einer kollektiven Identität und somit einer gewerkschaftlichen Organisation. Aber gerade die Wahrung von fundamentalen Arbeitsrechten ist für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen zentral, da ArbeitnehmerInnen mit ArbeitgeberInnen auf diese Weise in Dialog treten und ihre Rechte verteidigen können.

Ich schlussfolgere, dass die Arbeitsbedingungen maßgeblich von der Art des Beschäftigungsverhältnisses, der Position der Fabrik im globalen Produktionsnetzwerk, von

⁶³ Neben der geschlechtsbedingten Diskriminierung werden viele ArbeiterInnen aufgrund ihrer Ethnizität oder sozialen Herkunft benachteiligt. Näheres dazu siehe ILO 2000: 76.

der Informalität beziehungsweise Formalität des Arbeitsortes und dem Grad der Implementierung der Gesetze in den Ländern bestimmt werden. In vielen Bereichen der Arbeitsbedingungen, besonders der Arbeitsrechte, hat sich die gesetzliche Lage in den letzten zwei Jahrzehnten verbessert. Auffällig ist allerdings die mangelnde Implementierung der Gesetze. Die Arbeitsverhältnisse in vielen Ländern des globalen Südens bleiben weiterhin menschenunwürdig und sind in ausbeuterische Strukturen der globalen Bekleidungsindustrie integriert. Besonders die zahlreichen Frauen und MigrantInnen, die in niedrigeren Positionen der Fabriken arbeiten, leiden unter diskriminierenden Lohnunterschieden sowie physischen und psychischen Belästigungen. Obwohl sich die Arbeitsbedingungen in Kambodscha seit der Jahrtausendwende verbessert haben, bleiben zahlreiche Probleme bestehen. Was sind die Gründe für diese menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen? Welche Ursachen können identifiziert werden? Mit dieser Frage möchte ich mich intensiver im anschließenden Unterkapitel beschäftigen.

3 URSACHEN FÜR MENSCHENUNWÜRDIGE ARBEITSBEDINGUNGEN IN DER BEKLEIDUNGSINDUSTRIE

Nachdem ich die vorherrschenden Arbeitsbedingungen in der globalen Bekleidungsindustrie beschrieben habe, gilt es nun zu klären, *warum* ArbeiterInnen unter so schlechten Bedingungen arbeiten. Dabei geht es nicht nur um die Ursachen, sondern auch um jene Faktoren, die diese Arbeitsbedingungen aufrecht erhalten. Die Ursachen und Einflussfaktoren sind vielseitig und komplex. Deswegen behandle ich im Rahmen dieser Arbeit lediglich die zentralen Aspekte ausführlich. Wie bei den Arbeitsbedingungen sind auch die Ursachen und Einflussfaktoren in vielen bekleidungsproduzierenden Ländern sehr ähnlich, weshalb viele allgemeine Aussagen auch auf Kambodscha zutreffen.

Auf Basis der Literaturrecherche identifiziere ich folgende Punkte als zentrale Ursachen für menschenunwürdige Arbeitsbedingungen:

- internationaler Wettbewerb;
- Beschaffungspolitiken von Leitfirmen;
- mangelnde Implementierung nationaler Gesetze.

Diese Ursachen resultieren in einem „gesellschaftlichen Verantwortungsvakuum“ (Ungericht 2010: 58) sowie einer „Regulationslücke“ (ebd.), auf die ich anschließend eingehen werde. Weitere Ursachen beziehungsweise Einflussfaktoren, die direkt oder indirekt auf die Situation von ArbeiterInnen einwirken, beschreibe ich am Ende dieses Kapitels.

3.1 INTERNATIONALER WETTBEWERB UND REGULATORISCHER KONTEXT

Der Wettbewerb zwischen Firmen, Staaten und Industriezweigen stellt eine zentrale Ursache sowie einen Faktor dar, der eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen behindert.

Er löst einen unheimlichen Druck für alle beteiligten Akteure aus, dessen Folgen die Fabrik- und HeimarbeiterInnen am meisten spüren (ILO 2000: 104).

Eine Ursache für den starken Wettbewerb in der Bekleidungsindustrie hängt mit den Liberalisierungspolitiken der 1980er Jahre sowie mit besonderen regulatorischen Handelsmaßnahmen im Bekleidungssektor zusammen. Wie oben erläutert, begannen viele US-amerikanische und europäische Bekleidungsfirmen ihre Produktionsstätten in den 1970/80er Jahren in Niedriglohnländer zu verlegen, um aufgrund des gestiegenen Wettbewerbs zwischen den Firmen, Kosten einzusparen. Im Zuge der in den Industriestaaten vorherrschenden Liberalisierungspolitik der 1980er Jahre und der internationalen Schuldenkrise, wurden auch die Mehrzahl der Länder des globalen Südens „liberalisiert“. Das bedeutet, dass die wirtschaftlichen Aufgaben des Staates reduziert (Deregulierung), staatliche Betriebe größtenteils privatisiert (Privatisierung) und Sozialausgaben gekürzt wurden. Die Mehrzahl der Länder des globalen Südens öffnete sich somit dem internationalen Markt und orientierte sich an einer Export-Strategie. In Kambodscha erfolgte diese Entwicklung, wie oben erwähnt, erst relativ spät. Die Liberalisierung des Marktes und der Aufbau einer für den Export produzierenden Bekleidungsindustrie begannen erst 1993. Dies hängt unter anderem mit den besonderen internationalen Handelsregelungen in der Bekleidungsindustrie zusammen.

In der internationalen Textil- und Bekleidungsindustrie manifestierten sich zentrale Widersprüchlichkeiten des Prozesses der neoliberalen Globalisierung, der von den Industriestaaten propagiert wurde:

[S]o versuchten die Industrieländer mit der Durchsetzung des Multifaserabkommens (MFA) die Quadratur des Kreises: Sie wollten zur Expansion des Handels beitragen, die Barrieren im Welthandel reduzieren und die progressive Liberalisierung des Textil- und Bekleidungshandels herbeiführen – und im gleichen Zug für eine geregelte Entwicklung und die Vermeidung von Störungen individueller Export- und Importmärkte Sorge tragen. (Ferenschild, Wick 2004: 10)

Das Zitat macht den Widerspruch zwischen dem gleichzeitigen Ziel der Liberalisierung und dem Ziel des Protektionismus der Industriestaaten deutlich. Während der Freihandel und die Öffnung der Märkte von den Industriestaaten über eine neoliberale Globalisierung propagiert wurden, sollten mit dem sogenannten Multi-Faser-Abkommen (*Multi-Fibre Arrangement*, MFA) die heimischen Bekleidungsindustrien vor den Billigwaren aus dem globalen Süden geschützt werden. Die zunehmend billigen Importe aus den Niedriglohnländern drückten so die Preise und griffen den heimischen Markt an. Zahlreiche

ArbeiterInnen in Industriestaaten sahen ihre Arbeitsplätze in Gefahr und traten für die Unterzeichnung des Multi-Faser-Abkommens ein. Argumentiert wurde allerdings, dass Industrie- sowie Niedriglohnländer von diesem Abkommen profitieren würden und das Ziel sei, die Barrieren im Handel mit Textilien sowie Bekleidung zu beseitigen und eine Ausweitung des Handels zu erzielen. Dieser Widerspruch wird im folgenden Zitat deutlich:

Sie [die Textil- und Bekleidungsindustrie] steht exemplarisch dafür, dass **Freihandel** keine allgemeingültige Forderung der führenden Handelsmächte ist, sondern in deren wettbewerbsschwachen Sektoren von **protektionistischen Maßnahmen** überlagert wird. (Ferenschild, Wick 2004: 7, Hervorhebung der Autorinnen)

Das Abkommen wurde im Jahr 1973 verabschiedet und sollte ursprünglich für vier Jahre gelten, wurde jedoch vier Mal verlängert (1977, 1982, 1986, 1991).⁶⁴ (Dicken 2003: 338) Es legte bestimmte Quoten für den Import von Bekleidungsstücken aus den neuen Produktionsländern fest, zu denen hauptsächlich die Länder aus der ersten Produktionswelle in Asien gehörten. Das Ziel, den Handel mit kostengünstigen Konkurrenten einzuschränken, wurde paradoxerweise nicht erreicht. Vielmehr haben größere Länder der ersten Bekleidungsindustriewelle, die die Quoten überstiegen haben und dies umgehen wollten, Zulieferbeziehungen zu kleineren asiatischen Ländern aufgebaut, die nicht Teil des MFA waren. Eines dieser Länder war ab Mitte der 1990er Jahre auch Kambodscha. Auf diese Weise hat das Abkommen dazu geführt, dass die Bekleidungsindustrie in vielen kleinen asiatischen Ländern aus- oder aufgebaut wurde. (Staritz 2012: 10) So wurde die Globalisierung des Bekleidungssektors vorangetrieben, ohne dass dies mit dem Abkommen beabsichtigt war.

Ende der 1980er Jahre/ Anfang der 1990er Jahre begannen Verhandlungen darüber, das Abkommen und somit den Textil- und Bekleidungshandel in die Welthandelsorganisation (*World Trade Organisation*, WTO) zu integrieren, genauer gesagt zuerst in das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (*General Agreement on Trade and Tariffs*, GATT).⁶⁵ Die

⁶⁴ Die protektionistischen Bemühungen begannen nicht erst mit dem MFA. Die Vorgänger vom Multi-Faser-Abkommen waren das *Short-Term Arrangement* (STA) von 1961 bis 1962 und das *Long-Term Arrangement* (LTA) von 1962 bis 1973. Diese Abkommen wurden ursprünglich als Mechanismus zur Liberalisierung des internationalen Handels mit Textilien angepriesen. (Heron 2012: 38)

⁶⁵ Das GATT wurde 1947 zur Erleichterung des gegenseitigen Handels von 23 Staaten unterzeichnet und 1948 in Kraft gesetzt. Die Ziele beinhalteten den Abbau von Zöllen und nicht tarifären Handelshemmnissen sowie die Beseitigung von Diskriminierungen im Handel. Das GATT wurde 1996 von der im Jahr 1995 gegründeten WTO abgelöst. (Pollert, Kirchner, Polzin 2004: 224) Die WTO ist eine Sonderorganisation der UNO und wurde mit dem Ziel der Gewährleistung eines freien Welthandels gegründet. Die WTO gilt als dritte Säule der Weltwirtschaftsordnung, neben dem IWF und der *Weltbank*.

erfolgreichen Verhandlungen legten eine Außerkraftsetzung des MFA über eine Zeitspanne von zehn Jahren im Welttextilabkommen (*Agreement on Textiles and Clothing*, ATC) fest. (Dicken 2003: 338f.; Staritz 2012: 11)⁶⁶ Die Außerkraftsetzung des MFA bis Dezember 2004 implizierte eine weitere Liberalisierung des Bekleidungssektors und hatte zahlreiche Konsequenzen für die Entwicklung der globalen Bekleidungsindustrie. Eine wesentliche Folge war, dass große US-amerikanische und europäische Firmen von nun an unabhängig von den Quoten waren und somit frei über die Menge der Bekleidung und die Zulieferländer entscheiden konnten. Auch die bekleidungsproduzierenden Länder konnten nun frei mit den Industrieländern handeln.⁶⁷ (Staritz 2012) So stieg der Wettbewerb zwischen den Zulieferern und Unternehmen immens an, da in der Zeit des MFA zahlreiche neue Fabriken in den nicht-regulierten Ländern entstanden sind.⁶⁸ Das bedeutet, dass eine Überkapazität im Sinne einer hohen Anzahl an Zulieferern vorhanden ist. Diese Zulieferer konkurrieren alle um die relativ wenigen Aufträge der Leitfirmen und Intermediäre. (Gereffi, Frederick 2010: 22) Mit der ansteigenden Zahl an für den Weltbekleidungsmarkt produzierenden Ländern und der Suche von transnationalen Leitfirmen nach günstigen Herstellungsbedingungen begann ein „Wettlauf nach unten“ (Manzenreiter 2010: 158)⁶⁹ zwischen den beteiligten Ländern. Dieser ist von einer sehr hohen Konkurrenz zwischen den Staaten und Firmen gekennzeichnet und hat einen wesentlichen Einfluss auf die Situation von FabrikarbeiterInnen.⁷⁰

Mit dem Ende des MFA wurde vielseitig diskutiert, wie sich die weitere Liberalisierung der Märkte auf die nationalen Bekleidungsindustrien auswirken würde. Entgegen der

Die WTO soll die internationalen Handelsbeziehungen innerhalb verbindlicher Regelungen organisieren und überwachen und bei Handelskonflikten für eine effektive Streitschlichtung sorgen. Wichtigste Prinzipien für die Gewährleistung eines freien Handels sind: Reziprozität (Prinzip der Gegenseitigkeit), Liberalisierung (Abbau von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen), Nichtdiskriminierung (insbesondere Meistbegünstigung). (ebd.: 246)

⁶⁶ Das MFA und die Auswirkungen der stufenweisen Außerkraftsetzung werden bei Lopez-Acevedo, Robertson (2012) ausführlich dargestellt.

⁶⁷ Die globale Bekleidungsindustrie wird allerdings weiterhin durch regionale und bilaterale Handelsabkommen sowie durch das *Generalized System of Preferences* (GSP) bestimmt. Die Quotenregelungen wurden mit der Außerkraftsetzung des MFA abgeschafft, wohingegen Zollregelungen den internationalen Handel mit Bekleidung weiterhin beeinflussen. Für weitere Ausführungen siehe Staritz 2012: 11f..

⁶⁸ Der Wettbewerb zwischen der großen Anzahl an Zulieferern stieg auch schon während des MFA (Heron 2012: 5).

⁶⁹ Der „Wettlauf nach unten“ bezieht sich auf „die Wettbewerbsstrategie, durch die exzessive Ausbeutung der Arbeitskraft in den am wenigsten entwickelten Regionen der Welt, Profitmaximierung zu erlangen“ (Manzenreiter 2010: 158).

⁷⁰ Wie die ILO mit dem BFC Programm dem „Wettlauf nach unten“ entgegenwirken möchte, führe ich in dieser Arbeit in Kapitel 5.2.1 *Zwei Kernziele: Widerspruch oder Ergänzung?* aus.

Annahme, dass die Exporte in Kambodscha mit der Außerkraftsetzung des MFA sinken würden, sind die Exporte zwischen 2005 und 2007 angestiegen (Arnold, Shih 2010: 409). Allerdings wurde die Industrie besonders hart von der Wirtschaftskrise 2008/2009 getroffen und hatte zahlreiche Schließungen von Fabriken als Folge.⁷¹ Das verdeutlicht die Abhängigkeit der Industrie von internationalen Leitfirmen sowie deren Aufträgen und somit ihre Vulnerabilität. (ebd.: 414)

Eine weitere Folge des angestiegenen Wettbewerbs nach der Außerkraftsetzung des MFA ist die Fragmentierung der Produktionsschritte, die durch ihre Auslagerung in Niedriglohnländer und weitere Verbreitung in diesen Ländern über Zulieferbeziehungen verstärkt wurde.⁷² Mit der Fragmentierung geht auch eine zunehmende Informalisierung der Arbeit einher. Diese beiden Faktoren sind zentral für die Entwicklung der Arbeitsbedingungen im Bekleidungssektor:

Subcontracting splinters the industry by playing one firm, and one group of workers, off against another, all in the context of an uneven landscape of labour regulations and practice. In reality, the only way in which smaller subcontracted units are able to produce more cheaply and faster than the larger factories is on the basis of low overheads and the overexploitation of marginalised workers. Workers with few options can be employed on minimal wage rates, in poor conditions and with little or no security, and it is from this marginalization that profits are made. (Hurley 2005: 96)

Der Wettbewerb zwischen den Firmen führt somit auch zu Strategien, mit denen Gewerkschaftsbildungen verhindert und Kollektivverhandlungen, die zu höheren Kosten führen würden, umgangen werden können (Rimml 2003: 37). Auf diese Weise wird kein Dialog und keine Aushandlung über die Arbeitsverhältnisse zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen zugelassen (ILO 2000: 114).

In diesem Zusammenhang spielen auch die veränderten Beschaffungspolitiken von Leitfirmen eine zentrale Rolle. Die höheren Anforderungen von Leitfirmen an Zulieferer lösen einen immensen Wettbewerb zwischen Letzteren aus. Es handelt sich bei den

⁷¹ Die Gründe für den starken Einfluss der Wirtschaftskrise auf den kambodschanischen Bekleidungssektor werden mit den Faktoren erklärt, die die geringe Wettbewerbsfähigkeit Kambodschas ausmachen:

poor infrastructure, low workforce productivity, high frequency of strikes, high utility costs, high costs at customs and other ‚administrative‘ costs (usually referring to corruption), a small domestic market (meaning nearly 100% of garment products are exported), insufficient trade facilitation and access to credit and ‚dollarization‘, where a rising US dollar hurts competitiveness (Arnold, Shih 2010: 414f.).

⁷² Die einzelnen Ebenen der Zulieferer, die dadurch entstanden sind, habe ich anhand des Eisberg-Modells bereits beschrieben: siehe in dieser Arbeit Kapitel 2.2.3.3 *Zulieferer*.

wettbewerbsbedingten Ursachen für menschenunwürdige Arbeitsbedingungen also um eine Kette von Faktoren, die durch den Druck der Leitfirmen aufrecht erhalten wird.

3.2 MACHT⁷³ DER LEITFIRMEN

In der Literatur wird von vielen AutorInnen argumentiert, dass transnationale Leitfirmen in dem letzten Jahrzehnt wesentlich an Einflussmacht innerhalb des globalen Produktionsnetzwerkes von Bekleidung gewonnen haben und sie trotz ihrer Distanz zu den ArbeitnehmerInnen, die Bedingungen, unter denen sie ihre Aufträge erfüllen, bestimmen. (Barrientos *et al.* 2011; Hurley, Miller 2005; Manzenreiter 2010; Staritz 2012; Wills, Hale 2005).

Einerseits haben Leitfirmen die Kontrolle über die Produktion und die ArbeiterInnen mit der Auslagerung der Herstellungsprozesse an Zulieferer abgegeben. Auf diese Weise haben sie die direkte Verantwortung für die Fabrik- und HeimarbeiterInnen ebenso ausgelagert. Wie oben erläutert, besitzen die meisten Leitfirmen keine eigenen Fabriken mehr und stellen somit nicht die direkten ArbeitgeberInnen für diese ArbeiterInnen dar.⁷⁴ Andererseits verfügen die Leitfirmen über die wesentlichen entscheidungsfindenden Funktionen und bestimmen die Abläufe und Strukturen innerhalb des globalen Produktionsnetzwerkes. Sie wählen die Fabriken aus, die ihnen die Bekleidung produzieren soll. Sie entscheiden über das Design und die Anzahl der zu produzierenden Kleidung. Das ausschlaggebende für die Arbeitsbedingungen ist jedoch, dass sie auch über die Zeitabstände, Kosten und Qualität der Aufträge bestimmen. Somit beeinflussen sie über ihre Beschaffungspolitiken die Bedingungen in den Fabriken. Die Anforderungen an die Zulieferer sind seit der Außerkraftsetzung des MFA merklich gestiegen und zementieren die Einflussmacht der großen Leitfirmen. Die Zulieferer werden einem immensen Druck ausgesetzt, die Anforderungen zu erfüllen, und müssen diesen unter anderem durch die Nicht-Einhaltung von Sozialstandards abfedern. Im folgenden Abschnitt beschreibe ich die

⁷³ Ich verwende die folgende Definition von Macht: „Macht ist ein politisch-soziologischer Grundbegriff, der für Abhängigkeits- oder Überlegenheitsverhältnisse verwendet wird, d.h. für die Möglichkeit der Macht-Habenden, ohne Zustimmung, gegen den Willen oder trotz Widerstandes anderer die eigenen Ziele durchzusetzen und zu verwirklichen.“ (Schubert, Klein 2006: 188f.)

⁷⁴ So argumentieren Wills und Hale (2005: 7), dass die fehlende ArbeitgeberInnen-ArbeitnehmerInnen-Beziehung zwischen den Leitfirmen und den ArbeiterInnen eine Bildung von Gewerkschaften erschwere, da diese Beziehung die Basis für Kollektivverhandlungen darstelle.

neuesten Veränderungen in den Beschaffungspolitiken der Leitfirmen und ihre Bedeutung für die Arbeitsbedingungen in Ländern des Südens.

3.2.1 BESCHAFFUNGSPOLITIKEN VON LEITFIRMEN

Unter Beschaffung (*sourcing*) wird der Entscheidungsprozess von Firmen verstanden, mit welchen Ländern und Firmen zusammengearbeitet wird. Genauer gesagt bedeutet Beschaffung „determining the most cost efficient vendor or materials, production, and/or finished goods at the specified quality and service level with delivery within an identified time frame“ (Kunz, Garner 2007: 28). Die in der Definition genannten Faktoren wie Kosten, Qualität und Zeit spielen immer noch eine zentrale Rolle für die Entscheidung der Zulieferländer und -firmen. Allerdings sind in den letzten zehn Jahren als Antwort der Leitfirmen auf die MFA-Außerkraftsetzung und die Wirtschaftskrise von 2008 weitere ausschlaggebende Faktoren hinzu gekommen, die ich zum Schluss dieses Abschnitts anspreche (Frederick, Staritz 2012: 58).

Als „klassische“ Faktoren, die die Auslagerung von Produktionsprozessen bestimmen, werden Kosten, Qualität und Zuverlässigkeit identifiziert (Staritz 2012: 7). In der Literatur herrscht jedoch keine übereinstimmende Meinung bezüglich der heutigen Bedeutung dieser Faktoren für die Beschaffungspolitiken von Leitfirmen vor. Einerseits wird argumentiert, dass die Wichtigkeit dieser Faktoren abgenommen beziehungsweise, dass zusätzliche Kriterien an Bedeutung gewonnen hätten (Dicken 2003: 339f.). Andererseits wird angenommen, dass die Kosteneinsparung bei einer gleichbleibenden Qualität auch heutzutage noch das primäre Kriterium für die Auswahl der Zulieferfirmen und -länder darstelle (Bulut, Lane 2011: 41; Rimml 2003: 24). Da es sich beim Bekleidungssektor um einen sehr arbeitsintensiven Sektor handelt, können die Produktionskosten erheblich durch die Einsparung von Lohnkosten reduziert werden. Neben der Kosteneinsparung spielt auch die Qualität der Ware eine zentrale Rolle in der Beschaffungspolitik eines Bekleidungsunternehmens. Außerdem ist die Zuverlässigkeit der Zulieferer die Pünktlichkeit und Genauigkeit der gelieferten Ware betreffend eine zentrale Dimension. Ein weiteres „klassisches“ Kriterium ist das Umgehen von Arbeitsrechten durch die Auslagerung in Niedriglohnländer. Zum einen, werden mangelnde staatliche Durchsetzungsmechanismen von Arbeitsrechten genutzt, um die Löhne niedrig zu halten

und gewerkschaftliches Organisieren zu verhindern und somit Kosten einzusparen. Zum anderen, werden in zahlreichen Ländern des globalen Südens Freihandelszonen, auch Exportproduktionszonen (*Export Processing Zone*, EPZ)⁷⁵ genannt, eingeführt, in denen zusätzliche Anreize für ausländische Investoren geschaffen werden. Zu diesen Anreizen zählen ebenso mangelnde arbeitsrechtliche Regelungen, auch wenn diese in den restlichen Regionen des Staates gelten.

Seitdem das Multi-Faser-Abkommen offiziell Ende 2004 außer Kraft gesetzt wurde, orientieren sich die Beschaffungspolitiken nicht mehr an den damals vorgesetzten Quoten, sondern an zusätzlichen Kriterien wie Lieferzeiten (*lead times*), Flexibilität, funktionalen Kompetenzen sowie an der Einhaltung von Sozialstandards. Schon in den 1980er Jahren wurde der Faktor Zeit immer bedeutender für Leitfirmen. In dieser Zeit ist aufgrund der zurückgehenden Nachfrage nach Bekleidungsstücken sowie der technologischen Entwicklung im Informations- und Kommunikationsbereich das sogenannte „lean retailing“ (Kunz, Garner 2007: 27)⁷⁶ sowie die „just-in-time-Strategie“ (ebd.) von Firmen entstanden. Diese Strategie, möglichst wenige Bekleidungsstücke lagern zu müssen und in kurzen Zeitabständen die Regale in den Läden neu zu füllen, geht mit der *just-in-time* und der *quick response*-Methode einher. Diese Methoden haben Leitfirmen entwickelt, um die Produktion und Lieferung von Bekleidungsstücken und -komponenten zu koordinieren (ebd.: 22). Im Zuge dieser Entwicklungen ist auch die sogenannte „fast-fashion-Strategie“ (Plank, Staritz 2012: 3) entstanden. Diese wird folgendermaßen definiert:

At the heart of the fast fashion strategy lies a business model that is based on increased variety and fashionability and on permanently shrinking product life cycles that requires bringing new products to markets at an increasing pace and in shorter time spans. (ebd.: 3f.)

Das bedeutet, dass die Bekleidungsunternehmen die Nachfrage durch immer mehr Verkaufssaisons und Modeartikel ankurbeln. Während noch vor zwei Jahrzehnten hauptsächlich zwei Phasen, die Winter- und Sommerkollektionen, dominierten, wurden diese vor ungefähr einem Jahrzehnt durch die Frühlings- und Herbstkollektionen ergänzt. Heutzutage sind Saisons kaum noch trennbar, da alle paar Wochen neue Kollektionen in

⁷⁵ In den EPZs wird ausschließlich für den Export produziert.

⁷⁶ *Lean retailing* beschreibt

the effective management of inventory based on accurate and timely information. The fundamental goal is to maximize sales and gross margins while having a minimum quantity of inventory in stock. Lean retailing practices have forced suppliers to hold inventory for retailers while shipping replacements based on electronically transmitted sales data. (Kunz, Garner 2007: 27)

den Läden erscheinen. (Frederick, Staritz 2012: 58) So schreibt auch Dicken (2003: 330), dass traditionell große Mengen in einem Mal, also einmal pro Saison, verschifft wurden. Heutzutage sind es hingegen unregelmäßige Lieferungen, teilweise auf wöchentlicher Basis. Zulieferer müssen mit diesen sehr engen Zeitspannen umgehen und trotzdem bei gleicher Qualität produzieren. Der Wettbewerb erhöht sich zwischen ihnen dadurch stetig und die *fast-fashion*-Strategie wirkt sich erheblich auf die Produktionsprozesse aus, insbesondere auf die Arbeitsbedingungen. Zulieferer versuchen die Anforderungen der Leitfirmen zum Beispiel über ein flexibles Reservoir an Arbeitskräften abzufedern, indem sie nur noch wenige ArbeiterInnen permanent anstellen.⁷⁷ Je nach Auftragslage werden dementsprechend viele temporäre ArbeiterInnen eingestellt. Dieser Punkt hängt eng mit der hohen Flexibilität, die Zulieferer den Leitfirmen und Intermediären bieten müssen, zusammen: zu jeder Zeit müssen die verschiedenen Aufträge erfüllt werden können. (Frederick, Staritz 2010; Gereffi, Memedovic 2003; Staritz 2012) Die Faktoren Zeit und Flexibilität spielen daher seit der MFA-Außerkraftsetzung eine immer größere Rolle (Frederick, Staritz 2012: 58).

Eine weitere Veränderung der Beschaffungspolitiken seit der MFA-Außerkraftsetzung zeigt sich in den Beziehungen der Leitfirmen zu den Zulieferern. Dazu zählen zwei Faktoren. Erstens haben Leitfirmen begonnen, strategische und längerfristige Partnerschaften zu großen, zuverlässigen Zulieferern aufzubauen. (Dicken 2003: 258; Frederick, Staritz 2012: 57) Sie reduzieren die Anzahl der Zulieferländer und -firmen und konsolidieren die vorhandenen Beziehungen. Zweitens fordern zahlreiche Leitfirmen von ihren Zulieferern, dass diese neben der Produktion zusätzliche, anspruchsvollere Aufgaben erfüllen und somit ein ökonomisches *Upgrading* vollziehen. Zu solchen Aufgaben zählen Logistik, Finanzierung und Produktentwicklung. Die Konsolidierung der Zulieferer und die Zuschreibung höherer Anforderungen tragen zur Entwicklung von intermediären Unternehmen bei. Der Wettbewerb zwischen diesen Firmen steigt damit stetig an. Gleichzeitig findet eine Diversifizierung der kleineren Zulieferfirmen statt, die im Eisberg-Modell zu den Ebenen zwei bis fünf zählen (siehe Abbildung 2 in Kapitel 2.2.3) (Hurley, Miller 2005: 23). Somit wird einerseits die Komplexität der Zulieferbeziehungen in den oberen Ebenen reduziert und andererseits in den unteren Ebenen erhöht (ebd.; Staritz 2012: 8).

⁷⁷ Für nähere Informationen siehe in dieser Arbeit Kapitel 2.3.1.1 *Art des Beschäftigungsverhältnisses*.

Als letzten Punkt nennen Frederick und Staritz (2012) die Einhaltung von Arbeits- und Umweltstandards. Bekleidungsunternehmen stehen unter einem zunehmenden Druck seitens zivilgesellschaftlicher Organisationen und Bewegungen, die Standards einzuhalten (Micheletti, Stolle 2007). Deshalb bemühen sich Unternehmen zunehmend, Verantwortung für ein soziales und umweltverträgliches Wirtschaften zu übernehmen.⁷⁸ Diese Bemühungen stehen jedoch in einem zentralen Widerspruch zu den erläuterten Beschaffungspolitiken. Nach der Betrachtung der oberen Punkte, besonders der Zeit- und Flexibilitätsskoren sowie des Kostenfaktors, wird schnell deutlich, dass die Zulieferer mit diesen Anforderungen die Arbeits- und Umweltstandards gar nicht einhalten können. (Frederick, Staritz 2012) In Leitfirmen fehlt eine Koordination zwischen der Abteilung, die für den Verhaltenskodex zuständig ist, und der Abteilung, die für die Produktions- und Preispolitik verantwortlich ist (Lukas, Plank, Staritz 2010: 42). Der Widerspruch zwischen den Beschaffungspolitiken lässt zudem das Bestreben von Unternehmen, die sozialen und ökologischen Verhältnisse in ihrem Produktionsnetzwerk zu verbessern, hinterfragen.⁷⁹ Das hat signifikante Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen der Menschen im Bekleidungssektor, da sie die Anforderungen abfedern müssen. (Frederick, Staritz 2012) Somit ist nicht die fehlende Einforderung von Sozialstandards der Leitfirmen ausschlaggebend für die mangelnde Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Vielmehr sind die unter menschenwürdigen Arbeitsbedingungen *nicht erfüllbaren* Anforderungen an die Zulieferer entscheidend.⁸⁰

Die neuesten Veränderungen der Beschaffungspolitiken sind auch für Kambodschas Bekleidungsindustrie relevant. Obwohl das Engagement bezüglich der Einhaltung von Arbeitsstandards durch das UCTA und BFC größer als in anderen Ländern ist, stehen die Zulieferer weiterhin unter Druck die Zeit-, Kosten- und Qualitätsanforderungen zu erfüllen. Diese Anforderungen werden trotz des BFC Programms versucht durch die Nichteinhaltung von Sozialstandards (unter anderem durch *Subcontracting*) zu umgehen. Das

⁷⁸ Nähere Ausführungen zur Verantwortungsübernahme von Leitfirmen über Verhaltenskodizes und private *Monitorings* sowie Kritik daran siehe in dieser Arbeit Kapitel 5.2.4.1 *Privates Monitoring*.

⁷⁹ Das Hinterfragen der Strategien von Unternehmen, ihre Öffentlichkeitsarbeit dafür zu verwenden, den KonsumentInnen ein nachhaltiges und umweltfreundliches Unternehmen zu präsentieren, wird auch „greenwashing“ genannt. In Bezug auf die Bekleidungsindustrie und die Kritik an den „sweatshops“ wird auch der Begriff „sweatwash“ verwendet. Dies ist in der Diskussion über eine soziale Verantwortungsübernahme von Unternehmen ein wesentlicher Kritikpunkt. (Micheletti, Stolle 2007: 172)

⁸⁰ Näheres zur Bedeutung der Beschaffungspolitiken von Leitfirmen im BFC Programm siehe in dieser Arbeit Kapitel 5.2.4.2 *Vorteile und Grenzen des BFC Monitoring-Prozesses*.

erklärt auch die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen in der kambodschanischen Bekleidungsindustrie in den letzten Jahren (SLS, WRC 2013). Es zeigt sich jedoch deutlich, dass die Leitfirmen kein ökonomisches *Upgrading* fördern, da die Mehrzahl der Fabriken weiterhin im CMT-Bereich arbeitet.

Zuletzt ist zu betonen, dass die Beschaffungspolitiken eng mit der Wettbewerbsfähigkeit von Bekleidungsfirmen verbunden sind. Zum einen haben sich die Beschaffungspolitiken aufgrund eines erhöhten Wettbewerbs verändert. Zum anderen intensivieren sie den Wettbewerb zwischen den beteiligten Akteuren, so auch zwischen konkurrierenden bekleidungsproduzierenden Ländern.

3.3 MANGELNDE IMPLEMENTIERUNG NATIONALER GESETZE

Niedriglohnländer befinden sich in einem ständigen Wettkampf um ausländische Investitionen und Verträge mit transnationalen Leitfirmen. (Frederick, Staritz 2012: 50) Ausländische Direktinvestitionen werden innerhalb einer exportorientierten Strategie als sehr wichtig für wirtschaftliches Wachstum angesehen, da sie einen Zugang zum globalen Markt verschaffen (Staritz 2012: 21). So konkurrieren die Staaten untereinander und versuchen möglichst viele Anreize für ausländische Unternehmen zu schaffen. (ebd.: 19) Zu diesen zählen Steuererleichterungen, Förderungen der Infrastruktur, geringe Arbeitskosten sowie schwache Gesetze oder eine schwache Implementierung von Gesetzen in Bezug auf Sozialstandards. In speziell eingerichteten EPZs werden umso mehr Anreize geschaffen. Das bedeutet auch, dass die Einhaltung von Sozialstandards umso weniger beachtet wird. Auf diese Weise wird eine flexible Arbeitsrechtregulierung als Wettbewerbsvorteil von Niedriglohnländern genutzt (Rimml 2003: 17; Staritz 2012: 19). Außerdem sind die ausländischen Direktinvestitionen problematisch, weil sie den Zulieferern keine oder nur marginale *Upgrading* Möglichkeiten bieten, da die wertschöpfenden Tätigkeiten weiterhin in den Händen der Leitfirmen bleiben (Staritz 2012: 21). Diese nationalstaatliche Politik, mit dem Leitmotiv der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit, hat gravierende Konsequenzen für die Bevölkerung: „zunehmend geraten alle gesellschaftlichen Bereiche – Arbeitsstandards, Gesundheit, Bildung,

soziale Sicherung – unter das Diktat der Wettbewerbsfähigkeit“ (Ferenschild, Wick 2004: 18).

Die Gesetzeslage bezüglich Sozialstandards hat sich in vielen Ländern stark verbessert. Immer mehr bekleidungsproduzierende Länder haben wichtige ILO-Konventionen ratifiziert und in die nationale Gesetzgebung übernommen. Das Problem besteht jedoch weiterhin darin, dass diese Gesetze größtenteils weder eingehalten noch bei Gesetzesbruch sanktioniert werden. Somit lassen viele Regierungen in Niedriglohnländern Gesetzesbrüche zu, um ausländische Unternehmen und deren Aufträge, im eigenen Land zu behalten. Neben den wettbewerbsbedingten Gründen können zusätzlich mangelnde Ressourcen beziehungsweise eine personelle Unterbesetzung für eine Strafverfolgung und eine gerichtliche Auseinandersetzung (ILO 2000), fehlende Kompetenzen, Korruption sowie mangelnde demokratische Strukturen als Gründe für die mangelnde Implementierung genannt werden.

Die kambodschanische Regierung hat zu Beginn der Bekleidungsindustrie zahlreiche Anreize für ausländische Investoren geschaffen, zum Beispiel „approved the establishment of 100 percent foreign-owned firms in Cambodia in 1994, improved business environment, and provided favourable policies for foreign investors“ (Savchenko 2012: 173). Nach 2005 wurden zudem EPZs aufgebaut. Seit der Implementierung des BFC Programms 2001 wird die Einhaltung von Arbeitsstandards als Wettbewerbsvorteil gegenüber den Hauptkonkurrenten Bangladesch, China, Sri Lanka und Vietnam genutzt (ebd.: 175). Laut Ferenschild und Wick (2004: 39) stellt die weit verbreitete Korruption einen wichtigen Faktor dar, der wirtschaftliche und soziale Verbesserungen in der Bekleidungsindustrie verhindert.

Diese Ausführungen verdeutlichen die Macht der Leitfirmen und „das Diktat der Wettbewerbsfähigkeit“ (ebd.: 18) in der globalen Bekleidungsindustrie. Sie bestimmen nicht nur die Zulieferbetriebe und die Arbeitsbedingungen in diesen, sondern auch die Politiken der Regierungen in Niedriglohnländern. Der Wettbewerb zwischen den Ländern kann jedoch nicht allein auf die Einflussmacht der Leitfirmen zurückgeführt werden.

Vielmehr spielen hier auch nationale sowie internationale historische, wirtschaftliche und politische Faktoren eine wesentliche Rolle.⁸¹

3.4 VERANTWORTUNGSVAKUUM UND REGULATIONS LÜCKE

Die drei identifizierten Hauptursachen tragen zu einem „gesellschaftlichen Verantwortungsvakuum“ (Ungericht 2010: 59) in der Weltwirtschaft bei. Das bedeutet, dass weder Regierungen - der Niedriglohnländer sowie Industrieländer - noch Unternehmen sich für soziale und ökologische Auswirkungen von privatwirtschaftlichen Aktivitäten verantwortlich sehen: es besteht „a responsibility vacuum created by government inaction and corporate negligence“ (Micheletti, Stolle 2007: 160). Leitfirmen geben die Verantwortung an Zulieferer ab. Regierungen von bekleidungsproduzierenden Ländern kontrollieren diese nicht ausreichend und sehen die Unternehmen als Verantwortliche. Staaten, in denen sich die Hauptsitze der Leitfirmen befinden, geben die Verantwortung wiederum an die Unternehmen und die Niedriglohnländer weiter. Somit landen die sozialen und ökologischen Anliegen in einem Vakuum, in dem kein Akteur Verantwortung übernimmt. Zwar beziehen viele Unternehmen inzwischen eine soziale Verantwortungsübernahme in die Beschaffungspolitiken ein,⁸² das „gesellschaftliche Verantwortungsvakuum“ bleibt jedoch bestehen. Dieses wird zudem durch eine vorhandene „Regulationslücke“ (Ungericht 2010: 59) gefördert: „Regeln für die internationalen Aktivitäten von Unternehmen fehlen nahezu vollständig, gleichzeitig verlieren nationale und lokale Regeln an Bedeutung“ (ebd.). Letzteres ist bereits bei der Beschreibung der mangelnden Implementierung von Gesetzen in Niedriglohnländern deutlich geworden. Ersteres zeigt sich in fehlenden unabhängigen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten von internationalen Organisationen, wie der WTO, der UNO sowie der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD). Die Regulationslücke wird durch eine „greater emphasis on facilitation than on regulation or redistribution“ (Mayer, Pickles 2010: 3) verstärkt, die sich in der Verbreitung neoliberaler Politiken von internationalen Organisationen wie dem IWF, der Weltbank und der WTO widerspiegelt. Gegenwärtig

⁸¹ Im Rahmen dieser Arbeit führe ich diese Faktoren nicht weiter aus, da ihre Nennung der Vollständigkeit, nicht aber der weiteren Analyse dient.

⁸² Auf die Bemühungen von Unternehmen, soziale Verantwortung zu übernehmen, gehe ich in dieser Arbeit in Kapitel 5.2.4.1 *Privates Monitoring* näher ein.

bestehen daher keine verbindlichen Regeln für transnationale Unternehmenstätigkeiten auf internationaler Ebene, wodurch die zahlreichen Menschenrechtsverletzungen in Beruf und Beschäftigung weiterhin zugelassen werden. Stattdessen existieren im heutigen internationalen System nur sogenannte *soft-law*-Instrumente zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen auf Unternehmensebene. (Ungericht 2010) Wichtige Initiativen und Programme sind zum Beispiel der UN *Global Compact*, die OECD *Guidelines for Multinational Enterprises* und die neueren *International Framework Agreements* zwischen internationalen Gewerkschaftsverbänden und transnationalen Leitfirmen.⁸³ Inwiefern die ILO versucht dem Verantwortungsvakuum und der Regulationslücke entgegenzuwirken diskutiere ich im Laufe dieser Arbeit.

3.5 WEITERE URSACHEN UND EINFLUSSFAKTOREN

Weitere Ursachen und Einflussfaktoren sind die weit verbreitete Armut in Ländern des Südens, mangelnde demokratische Strukturen, geringe Produktivität (geringes ökonomisches Wachstum), und das Konsumverhalten von KonsumentInnen in Industriestaaten (Wills, Hale 2005: 8).

Die weit verbreitete Armut und Ungleichheit wird in Niedriglohnländern als Ursache für verschiedene Aspekte der Arbeitsbedingungen identifiziert. (ILO 2000) Zum Beispiel führt die verbreitete Armut in ländlichen Regionen zu einer Binnenmigration in Städte, in denen Fabrikarbeit vorhanden ist. Die Unsicherheit und Abhängigkeit dieser Menschen, die unter der Armutsgrenze leben, „ermöglicht“ jedoch deren Ausbeutung. Außerdem wird Armut als zentrale Ursache für Kinderarbeit angesehen. Wenn Eltern nicht genügend Einnahmen für die Familie aufbringen können, müssen die Kinder sie unterstützen. In Kambodscha⁸⁴ ziehen viele junge Menschen vom Land in die Stadt, um ein geregeltes Einkommen zu haben und die restliche Familie auf dem Land darüber zu unterstützen. Somit trägt auch die ländliche Armut zu den schlechten gesundheitlichen Verfassungen der BekleidungsarbeiterInnen bei, da sie oft das Geld eher an die Familie schicken, anstatt sich selbst ausreichend zu versorgen. Die ILO verfolgt unter anderem aus diesem Grund den

⁸³ Näheres über die OECD *Guidelines for Multinational Enterprises* und die IFAs siehe Lukas 2011. Komprimierte Informationen über den UN Global Compact bietet Ungericht 2010.

⁸⁴ Im Jahr 2011 lagen laut der Weltbank 20,5 Prozent der Bevölkerung unter der nationalen Armutsgrenze. (The World Bank 2013)

Ansatz, dass höhere Beschäftigungszahlen Armut reduzieren können. Daher ist eines ihrer vier Hauptziele die Förderung der Beschäftigung (Reichert 2007: 7).

Demokratische Strukturen werden von der ILO als eine Voraussetzung für einen erfolgreichen Dialog zwischen Regierungen, ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen angesehen. Gleichzeitig trägt gewerkschaftliches Organisieren zur Festigung der Demokratie bei. (ILO 2000) Daher sind mangelnde demokratische Strukturen ein negativer Einflussfaktor auf die Entfaltung von Gewerkschaften in Niedriglohnländern. Hierbei geht es nicht nur um die Bildung von Gewerkschaften, sondern auch um das nötige Wissen der ArbeiterInnen über ihre Rechte am Arbeitsplatz.⁸⁵

Zwei weitere Faktoren, die die Arbeitsbedingungen im Bekleidungssektor negativ beeinflussen, sind ein geringes wirtschaftliches Wachstum und eine fehlende Investition in die Produktivität⁸⁶ des Sektors. Wenn die Produktivität eines Landes oder einer Fabrik gering ist und gleichzeitig ein stetiger Wettbewerbsdruck vorherrscht, sind die Kosten für internationale Leitfirmen höher. Diese werden jedoch durch schlechte Arbeitsbedingungen, insbesondere durch geringe Löhne und die Verwendung von temporären Arbeitskräften, gesenkt. Somit kann eine höhere Produktivität zu besseren Arbeitsbedingungen, wie zum Beispiel höheren Löhnen, führen. Das zeigt auch das Fallbeispiel Kambodscha. Die Produktivität in der kambodschanischen Bekleidungsindustrie ist im Vergleich zu den Konkurrenzländern gering. Die höheren Produktionskosten erklären sich laut der *Yale Law School* (2011: 12) mit den hohen Energiekosten, Korruption und dem Mangel an heimisch produzierten Rohmaterialien. Dazu kommt die niedrige Arbeitsproduktivität, die durch die hohe Anzahl an gering qualifizierten Arbeitskräften sowie durch den Mangel an Weiterbildungen für kambodschanische ArbeiterInnen entsteht. Letzteres ist eng damit verbunden, dass die überwiegende Zahl der Fabriken in ausländischen Händen ist. (Savchenko 2012) Die geringe Produktivität des Sektors schränkt die Wettbewerbsfähigkeit der Produzenten ein. Daher versuchen sie die Kosten über einsparende Maßnahmen, wie das Zahlen geringerer Löhne oder die Verwendung von Kurzzeitverträgen, zu reduzieren

⁸⁵ Für eine ausführliche Betrachtung der Bedeutung von Gewerkschaften für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen siehe in dieser Arbeit Kapitel 5.2.2 *Sozialer Dialog und Tripartismus*.

⁸⁶ Produktivität ist „das Verhältnis von Produktionsergebnis (Output) und Einsatz von Produktionsfaktoren (Input)“ (Pollert, Kirchner, Polzin 2004: 42). „[I]t measures how efficiently production inputs, such as labour and capital, are used in an economy to produce a given level of output“ (Seo 2011: 18).

und so bei den Ländern mit einer höheren Produktivität mithalten zu können. Es sind die ArbeiterInnen, die unter diesem Defizit leiden müssen.

Als letzten Einflussfaktor beziehungsweise Ursache sehe ich das Konsumverhalten von KonsumentInnen in den Absatzmärkten von Bekleidung. Die Absatzmärkte befinden sich weiterhin in den Industriestaaten, vornehmlich in der EU sowie in den USA. Bezüglich der Frage, wie stark der Einfluss von KonsumentInnen durch ihren bloßen Konsum auf die Arbeitsbedingungen ist, sind sich die AutorInnen in der Literatur nicht einig. Die in dieser Arbeit angeführten GPN-ForscherInnen argumentieren, dass die Rolle von KonsumentInnen diesbezüglich sehr gering ist und vielmehr die ersten drei identifizierten Aspekte die zentralen Ursachen und Hindernisse darstellen.⁸⁷ Dies beinhaltet auch die Macht der Leitfirmen gegenüber den KonsumentInnen, genauer gesagt deren Fähigkeiten, die Nachfrage nach billigen Produkten weiterhin anzukurbeln und die KonsumentInnen über ihre Werbestrategien zu manipulieren. Andere SozialwissenschaftlerInnen, die unter anderem in der Anthropologie verortet sind, argumentieren hingegen für eine Einflussmacht von KonsumentInnen. Hier spielt die Entwicklung des „ethischen Konsums“ (Carrier 2012: 2) eine zentrale Rolle. Anhand dessen verdeutlichen die KonsumentInnen ihre Abneigung gegenüber konventionellen Unternehmen, die unter menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen sowie umweltschädlich produzieren lassen. „Ethische KonsumentInnen“ (ebd.) konsumieren hauptsächlich fair und ökologisch hergestellte Güter.⁸⁸

3.6 ZUSAMMENFASSUNG

Zu den Ursachen der menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen lässt sich zusammenfassend sagen, dass das vorhandene Verantwortungsvakuum sowie die Regulationslücke wesentliche Faktoren darstellen, die mit den anderen Ursachen eng in Verbindung stehen. Die Leitfirmen haben über ihre Macht in der globalen

⁸⁷ Für die GPN-ForscherInnen siehe in dieser Arbeit Kapitel 1.2 *Globale Produktionsnetzwerke*.

⁸⁸ Für ausführliche Informationen zu konkreten Themenbereichen in Bezug auf KonsumentInnen siehe: nachhaltiger Konsum und Verantwortungsübernahme von KonsumentInnen (Schrader, Hansen 2001), ethischer Konsum (Carrier 2012) und politischer Konsum (Micheletti, Stolle 2007). Zusätzlich zu den in der Arbeit angeführten GPN-ForscherInnen argumentieren Geden 2009 und Grunwald 2010 für eine geringe Einflussmacht von KonsumentInnen.

Bekleidungsindustrie sowie ihre Beschaffungspolitiken einen gravierenden Einfluss auf die Arbeitsbedingungen in Ländern des Südens. Zudem liegt ein Großteil der Verantwortung bei den Regierungen in den Niedriglohnländern, die jedoch durch den starken internationalen Wettbewerb dazu gedrängt werden, die Nicht-Einhaltung von Sozialstandards zu „erlauben“. Mangelnde demokratische, bürokratische und organisatorische Strukturen sowie Ressourcen in diesen Ländern verhindern eine erfolgreiche Implementierung der bereits vorhandenen Gesetze. Aber auch andere Faktoren, wie Armut, mangelnde Bildung sowie fehlendes Wissen der ArbeiterInnen über ihre Rechte schränken einen Arbeitskampf seitens der ArbeiterInnen ein. Die gravierendsten Ursachen für menschenunwürdige Arbeitsbedingungen sind jedoch der starke Wettbewerb zwischen Zulieferern, Staaten und Leitfirmen sowie deren Handlungsfreiheiten in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen.

Nachdem ich nun die Struktur des globalen Bekleidungssektors, die dort vorherrschenden Arbeitsbedingungen sowie die Ursachen dafür beschrieben habe, möchte ich in der restlichen Arbeit auf Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch die ILO eingehen. Bevor ich das *Better Factories Cambodia* Programm der ILO analysiere, gebe ich im folgenden Kapitel einen kurzen geschichtlichen Überblick über die ILO, ihre Ansätze sowie Arbeitsweise.

4 DIE *INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION*

Im folgenden Kapitel beschreibe ich die Geschichte, Struktur, zentrale Annahmen und ausgewählte Instrumente der ILO. Zusätzlich gehe ich auf zentrale Kritikpunkte an der Wirksamkeit der ILO-Instrumente ein. Neben zweiten und dritten Kapitel über die globale Bekleidungsindustrie dient auch dieses Kapitel dazu, Hintergrundinformationen für die Analyse des *Better Factories Cambodia* (BFC) Programms zu liefern.

4.1 ZENTRALE ANNAHMEN

Die ILO wurde im Jahr 1919 im Rahmen der *Pariser Friedenskonferenz* als Teil des Völkerbundes gegründet, um die sozialen und wirtschaftlichen Probleme des frühen 20. Jahrhunderts anzugehen. Seit 1946 stellt sie eine Sonderorganisation der *Vereinten Nationen* dar. Ihr bis heute geltendes Ziel ist die „Sicherung des Weltfriedens durch eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen aller Menschen“ (ILO 1996-2013a). Die zentralen Annahmen, Ziele, Aufgaben, Methoden sowie die Struktur der ILO wurden in der Verfassung von 1919 festgehalten und 1944 durch die Philadelphia-Deklaration erweitert. Zu den wichtigsten Prinzipien der ILO zählen unter anderem, dass soziale Gerechtigkeit ein essentielles Fundament für Frieden darstellt, Arbeit nicht als Ware angesehen wird und die Leitlinien für alle Menschen gelten, also universellen Anspruch haben (Rodgers *et al.* 2009: 3, 7). Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen sind fundamentale Prinzipien, auf denen die Arbeit der ILO aufbaut. Sie verfolgt einen Ansatz, bei dem nicht die Konfrontation, sondern der Dialog sowie Kommunikation im Mittelpunkt stehen. (ebd.: 2) Eine damit eng zusammenhängende Besonderheit der Organisation besteht in ihrem tripartistischen Ansatz, auf den ich im nächsten Abschnitt eingehe. Eine weitere zentrale Annahme der ILO als internationale Organisation ist, dass internationales Handeln notwendig ist, um die Ziele zu erreichen. Nationalstaaten können die globalen Probleme nicht lösen, indem sie sie unabhängig voneinander angehen. (ebd.: 10)

Die wichtigste Aufgabe der ILO besteht in der Festlegung und Überwachung von international und tripartistisch vereinbarten Arbeitsstandards, die in Form von Konventionen und Empfehlungen festgelegt werden. Weiterhin, betreibt sie Forschung und Aufklärung. Die technische Zusammenarbeit, die in der Literatur über die ILO oft im Hintergrund steht, macht die dritte Säule der Aufgaben aus. (Maier-Rigaud 2010: 13) Das *Better Factories Cambodia* Programm zählt zur technischen Zusammenarbeit der ILO.

4.2 STRUKTUR

Inzwischen hat die ILO 185 Mitgliedsstaaten,⁸⁹ die ebenso Mitglieder der Vereinten Nationen sind. Das Hauptquartier liegt in Genf. Zusätzlich verfügt die ILO über zahlreiche nationale, regionale und subregionale Stellen auf der Welt. Ihre Struktur setzt sich aus drei permanenten Organen sowie zwei unabhängigen Forschungs- und Bildungsinstitutionen,⁹⁰ zusammen. Die permanenten Organe sind die Internationale Arbeitskonferenz (*The International Labour Conference*), der Verwaltungsrat (*The Governing Body*) und das Internationale Arbeitsamt (*The International Labour Office*).

Alle Organe der ILO sind tripartistisch zusammengesetzt.⁹¹ Das bedeutet, dass VertreterInnen von Regierungen, ArbeitgeberInnen sowie ArbeitnehmerInnen⁹² der jeweiligen Länder an den Gremien teilnehmen und Entscheidungen treffen. Während die Regierung von zwei VertreterInnen repräsentiert wird, sind es bei den Sozialpartnern jeweils ein/e Abgesandte/r. Jede VertreterIn hat eine Stimme und somit besteht ein Stimmenverhältnis von 2:1:1.⁹³ Das ermöglicht den Sozialpartnern theoretisch bei 2/3-Mehrheitsentscheidungen eine Mehrheit gegenüber der Regierung darzustellen. Ein Faktor, der diese Möglichkeit allerdings häufig verhindert, ist die Uneinigkeit zwischen

⁸⁹ Staaten, die bisher nicht beigetreten sind: Andorra, Bhutan, Liechtenstein, Mikronesien, Monaco, Nauru, Nordkorea, Tonga und Vatikanstadt.

⁹⁰ Während *The International Training Centre* für Ausbildungen zuständig ist, übernimmt *The International Institute for Labour Studies* Forschungsaufgaben. Für nähere Ausführungen siehe Maier-Rigaud 2009: 151ff.

⁹¹ Eine Ausnahme besteht bei dem *Committee of Experts*, das aus unabhängigen WissenschaftlerInnen, AnwältInnen, RichterInnen und anderen ExpertInnen zusammengesetzt wird. (Wisskirchen 2005: 258)

⁹² ArbeitgeberInnenvertreterInnen und ArbeitnehmerInnenvertreterInnen werden auch „Sozialpartner“ genannt. Erstere werden überwiegend durch Industrieverbände und letztere durch Gewerkschaftsverbände der jeweiligen Staaten repräsentiert.

⁹³ Nur in den einzelnen Gremien der Internationalen Arbeitskonferenz werden Regierungen, ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen von jeweils einer/m VertreterIn repräsentiert. (Wisskirchen 2005: 258)

VertreterInnen der ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen. Diese Spannungen schwächen und verlangsamen einerseits die Entscheidungsfindungsprozesse innerhalb der ILO. (Rodgers *et al.* 2009: 16f.) Andererseits ist die Struktur gleichzeitig ein Forum für Sozialpartner und Regierungen, in welchem Dialoge und Verhandlungen stattfinden. Dies spiegelt die Einzigartigkeit der Organisation sowie ihren Fokus auf Diskussion und Austausch wider. Die ILO verfolgt den tripartistischen Ansatz nicht nur innerhalb der Organisation, sondern möchte eben diese Form des Austausches auch auf nationaler Ebene fördern, um die Arbeitsbedingungen nachhaltig zu verbessern. Inwiefern die tripartistische Struktur und der Fokus auf Dialog die Wirksamkeit und Durchsetzungskraft des BFC Programms bestimmt, diskutiere ich in der Analyse und Diskussion des BFC Programms.⁹⁴

Die Internationale Arbeitskonferenz hat die Funktion eines Parlaments in der ILO, da sie internationale Normen in Form von Konventionen oder Empfehlungen ausarbeitet und verabschiedet. Es findet ein jährliches Treffen in Genf statt, an dem VertreterInnen von allen Sozialpartnern sowie Regierungen teilnehmen. Daher dient es auch als ein Forum für Austausch und Diskussion. Der Verwaltungsrat wird von der Internationalen Arbeitskonferenz gewählt und stellt das ausführende Organ der ILO dar. Der dreigliedrige Rat erstellt Programme, trifft Entscheidungen bezüglich der Politik der ILO und legt das Programm für die Internationale Arbeitskonferenz fest. Zudem wird hier der Generaldirektor der ILO gewählt. Das dritte Organ der ILO ist das Internationale Arbeitsamt, welches das ständige Sekretariat der Organisation darstellt. Neben der Bearbeitung von Fragen bezüglich der Erstellung von internationalen Arbeitsstandards publiziert es regelmäßige Berichte, welche die aktuelle Arbeit der ILO der Öffentlichkeit zugänglich machen. (ILO 1996-2013) Außerdem ist das Arbeitsamt für die technische Zusammenarbeit zuständig, die explizit von den Staaten angefragt werden muss (Maier-Rigaud 2010: 153f.).⁹⁵

⁹⁴ Für Näheres siehe in dieser Arbeit Kapitel 5.2.2 *Sozialer Dialog und Tripartismus*.

⁹⁵ Maier-Rigaud 2009 bietet eine ausführliche Beschreibung der drei Organe sowie der zwei Institutionen.

4.3 WICHTIGE VERÄNDERUNGEN DER ILO SEIT IHRER GRÜNDUNG

Bevor ich genauer auf die Instrumente und Arbeitsweise der ILO eingehe, möchte ich mich mit ausschlaggebenden Veränderungen in der bereits fast 100-jährigen Geschichte der ILO befassen.

Während die ILO bis in die 1950er Jahre von Industriestaaten dominiert wurde und die Länder des globalen Südens vornehmlich über Mandatsgebiete oder Protektorate vertreten waren, weitete sich die Mitgliedschaft mit der Dekolonisierung auf letztere Länder aus.⁹⁶ Nach dieser Erweiterung wurden nicht nur die ehemaligen Kolonialstaaten als volle Mitglieder der ILO anerkannt, sondern auch der Arbeitsfokus auf diese gelegt. Technische Zusammenarbeit und regionale Aktivitäten der ILO sind zu dieser Zeit stark angestiegen. Mit der Philadelphia-Deklaration wurde außerdem der inhaltliche Schwerpunkt der ILO auf menschenrechtliche Aspekte und wirtschaftliche Politiken ausgeweitet. Das bedeutet, dass die Arbeit der ILO auf *alle* Menschen erweitert wurde und nicht mehr nur die ArbeiterInnen bedacht wurden. Laut Maier-Rigaud (2009: 137) trugen diese Erweiterungen der ILO einen wesentlichen Beitrag zu ihrer heutigen Relevanz bei.

Die *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung* von 2008 spiegelt die neuesten Veränderungen der ILO wider. Sie ist „Ausdruck des heutigen Mandats der IAO im Zeitalter der Globalisierung“ (ILO 2008) und zeigt die Reaktion der ILO auf die Veränderungen der Arbeitswelt seit Ende der 1990er Jahre. Die Erklärung institutionalisiert die Agenda für menschenwürdige Arbeit (*Decent Work Agenda*⁹⁷), die 1999 von dem damaligen Generaldirektor Juan Somavia ins Leben gerufen wurde. Innerhalb der Agenda werden vier strategische Ziele der ILO definiert, die bis heute die Arbeit der Organisation bestimmen:

⁹⁶ Insbesondere bis in die 1930er Jahre agierte die ILO laut Zimmermann (2010) innerhalb machtpolitischer Strukturen des Völkerbundes. Sie ist damit ein Beispiel für einen Internationalismus, der grundsätzlich für eine Bekämpfung der globalen Ungleichheit (über universelle Arbeitsstandards) eintrat, aber sich gezwungen sah, innerhalb der Dominanzstrukturen der Welt zu agieren und bezüglich des ursprünglich emanzipatorischen Ansatzes einzustecken. Somit wurden Versuche der ILO, die sogenannte „nicht-metropolitane“ Arbeit – also Menschen in kolonisierten Gebieten – in die neuen internationalen Arbeitsstandards einzubeziehen, durch machtpolitische Faktoren eingedämmt. Die vorher weitreichende Auseinandersetzung der ILO mit allen Formen nicht-metropolitane Arbeit wurde zudem durch eine Einpunktstrategie auf Zwangsarbeit und andere Formen unfreier Arbeit eingeschränkt. Die ILO war somit stark in die imperial-koloniale Struktur des internationalen Systems dieser Epoche eingebunden. (Zimmermann 2010) Für nähere Ausführungen siehe Zimmermann 2010.

⁹⁷ Ich verwende den englischen Begriff *Decent Work Agenda*, da dieser in der Literatur weiter verbreitet ist. Für „decent work“ benutze ich jedoch die deutsche Übersetzung „menschenwürdige Arbeit“.

1. Förderung der Rechte bei der Arbeit
2. Förderung der Beschäftigung
3. Ausweitung und Verbesserung des sozialen Schutzes im Arbeitsleben
4. Förderung von dreigliedriger Interessensabstimmung und sozialem Dialog (Reichert 2002: 7)

Menschenwürdige Arbeit (*decent work*) wird von der ILO folgendermaßen definiert:

The word 'work', wider than labour or employment, reflects the variety of ways in which people contribute to economy and society; the concept covers both formal and informal economies. The word 'decent' reflects the idea of a realistic ambition which meets social norms of income, of conditions of work and security, of rights and dignity. (Rodgers *et al.* 2009: 224)

Durch die *Decent Work Agenda* ist die Förderung der Beschäftigung erstmals in den Mittelpunkt der Arbeit der ILO gelangt. Dies impliziert die Überzeugung, dass reguläre Beschäftigung eine wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige Bekämpfung der weltweiten Armut ist. (ILO 1996-2013e)

In der *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung* wird zudem deutlich, dass die ILO sich für eine „faire“ Globalisierung einsetzt und eine Politik fordert, die

dem zentralen Streben von Frauen und Männern nach menschenwürdiger Arbeit Rechnung trägt, die Produktivität der informellen Wirtschaft anhebt und in das allgemeine Wirtschaftsleben eingliedert und die Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben und Volkswirtschaften stärkt (ILO 2004: xiii).

Dabei ist es ihr Anliegen, eine „bessere“ Globalisierung zu schaffen, die nicht primär auf die Märkte ausgerichtet ist, sondern auf Menschen.⁹⁸ (ILO 2004: vii) Die ILO kritisiert immer wieder die Folgen der Liberalisierung der Wirtschaft und Finanzmärkte, die wesentliche Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen haben und maßgeblich zur globalen Ungleichheit beitragen. Gleichzeitig lehnt sie jedoch die Globalisierung nicht ab. Vielmehr verfolgt sie das Konzept einer „fairen“ Globalisierung, das auf einem ordnungspolitischen Rahmen aufbaut (ebd.: xii): „Liberalisierungsprozesse und Globalisierung [müssen] von aktiver Arbeitsmarkt und Sozialpolitik begleitet werden [...], um positive soziale Auswirkungen wahrscheinlicher zu machen“ (Reichert 2002: 9). Während neoliberale

⁹⁸ Zudem spricht sich die ILO gegen protektionistische Maßnahmen von Staaten aus, um eine „faire“ Globalisierung ermöglichen zu können: „Das multilaterale Handelssystem sollte unfaire Handelsschranken beim Marktzugang für Produkte, bei denen Entwicklungsländer einen komparativen Vorteil besitzen, insbesondere Textilien, Kleidungsstücke und landwirtschaftliche Produkte, deutlich abbauen.“ (ILO 2004: xiv)

Ideen auf den Annahmen basieren, dass das Kapital die ArbeitgeberInnen-ArbeitnehmerInnen-Verhältnisse bestimmt und so wenig staatliche Regulierung wie möglich notwendig ist, versucht die ILO stabile Arbeitsbeziehungen aufzubauen und trifft regulatorische Maßnahmen. (Arnold, Shih 2010) Diese Tendenz, dem neoliberalen Wirtschaftsmodells durch regulatorische Maßnahmen entgegenzuwirken, trägt wesentlich zur Relevanz der Arbeit der ILO bezüglich der sozialen Sicherheit von Menschen weltweit bei.⁹⁹

Eine weitere relevante Veränderung der ILO ist ihre kürzliche Öffnung hin zum Privatsektor. Ihr traditionell staatenzentrierter Ansatz¹⁰⁰ wird durch eine flexiblere Perspektive ersetzt, die neben Staaten auch multinationale Unternehmen und Sozialpartner adressiert. Dies zeigt sich unter anderem in der *Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik* (MNU-Erklärung) sowie dem *ILO Helpdesk*, auf die ich im Abschnitt über die Arbeitsweise und Instrumente näher eingehe. Nationalstaaten stellen zwar weiterhin den „entscheidenden Bestimmungsfaktor für die Qualität der Weltordnungspolitik“ (ILO 2004: xii) dar, die neueren Instrumente zeigen jedoch die Einbeziehung von unternehmerischer Verantwortung in den Aufgabenbereichen der ILO (Lukas 2011: 162). Außerdem zeigen die *Monitoring*-Aktivitäten der ILO im BFC und den *Better Work* Programmen eine zentrale Erweiterung ihrer Tätigkeiten.

4.4 ARBEITSWEISE UND INSTRUMENTE

Wie oben erwähnt setzt sich die Arbeit der ILO aus drei Säulen zusammen: Standardfestlegung und -überwachung, Forschung und Aufklärung¹⁰¹ sowie technische Zusammenarbeit. Dabei bezieht sich die Normensetzung zum Großteil auf alle Sektoren, da nur wenige Standards sektorspezifisch sind. In der technischen Zusammenarbeit hingegen

⁹⁹ Inwiefern sich dieser Ansatz im BFC widerspiegelt und einen Verknüpfungspunkt zum *Global Governance*-Konzept darstellt, diskutiere ich in dieser Arbeit in Kapitel 5.2.6.1 *Internationale Ordnungspolitik vs. neoliberale Globalisierung*.

¹⁰⁰ Der staatenzentrierte Ansatz zeigt sich vor allem in der Hauptaufgabe der ILO, der Standardfestlegung und -überwachung, die primär an Staaten gerichtet ist. Das bedeutet, dass Konventionen von Staaten und nicht von Unternehmen oder Gewerkschaften ratifiziert werden.

¹⁰¹ Dieser Bereich der ILO ist für die vorliegende Arbeit nicht relevant und wird von mir daher nicht weiter erläutert. Trotzdem spielt Forschung und Aufklärung eine wesentliche Rolle bezüglich der Generierung und Verbreitung von Wissen im Bereich der Arbeitswelt. Zahlreiche Publikationen und Konferenzen machen die Arbeit der ILO der Öffentlichkeit zugänglich und fördern die Diskussion über Sozialstandards auf internationaler sowie nationaler Ebene.

gibt es mehrere Programme, die sich auf einen Wirtschaftssektor konzentrieren und spezifisch für bestimmte Mitgliedsländer ausgearbeitet wurden, wie zum Beispiel das *Better Factories Cambodia* Programm. Daher gehe ich bei der Beschreibung der ersten Aufgabensäule der ILO nicht spezifisch auf den Bekleidungssektor ein.

4.4.1 STANDARDFESTLEGUNG UND -ÜBERWACHUNG

Seit der Gründung der ILO steht die Ausarbeitung und Festlegung von international vereinbarten Arbeitsnormen im Mittelpunkt ihrer Arbeit. Diese stellen lediglich Mindeststandards dar, da aufgrund der Heterogenität der beteiligten Akteure in den dreigliedrigen Entscheidungsorganen kein Konsens für höhere Standards gefunden werden kann und sie einen universellen Anspruch verfolgen (Maier-Rigaud 2009:156).

Der universelle Anspruch der Arbeitsstandards basiert unter anderem auf der wirtschaftlichen Motivation¹⁰² der ILO, dem „Wettlauf nach unten“ und dem sogenannten „prisoner’s dilemma“¹⁰³ (Palley 2004: 27) entgegenzuwirken:

Mit weltweit anerkannten Sozialstandards soll verhindert werden, dass sich einzelne Teilnehmer am internationalen Handel durch Abbau von Arbeitnehmerrechten und Verschlechterung der Arbeitsbedingungen Vorteile verschaffen. Dahinter steht die Idee, dass nur durch eine internationale Vernetzung des sozialpolitischen Regelwerks faire Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden können. (ILO 1996-2013)

Daher argumentiert die ILO, dass menschenwürdige Arbeit die Produktivität von Unternehmen erhöhe und nicht – wie von vielen angenommen – die Wettbewerbsfähigkeit reduziere. Sie ist der Meinung, dass soziale Maßnahmen zwangsläufig eine Wirkung auf die Produktionskosten haben. (Maier-Rigaud 2009: 140) Daraus ergibt sich das Ziel der ILO, die Produktivität und somit die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes oder eines Sektors zu erhöhen.

Bei der Festlegung von Standards verwendet die ILO zwei Arten von Bestimmungen: erstens völkerrechtlich bindende Konventionen und zweitens Empfehlungen,¹⁰⁴ die die

¹⁰² Laut Maier-Rigaud (2009: 139f.) beruht das Mandat auf zwei weiteren Motivationen. Die soziale Motivation leitet sich aus den Menschenrechten ab. Die politische Motivation basiert auf dem Ziel, Ungerechtigkeit und schlechte Arbeitsbedingungen zu bekämpfen, um soziale Unruhen zu vermeiden und für Frieden zu sorgen.

¹⁰³ Der Begriff beschreibt das Phänomen, dass sich Staaten dazu gezwungen fühlen, die Arbeitsstandards zu verringern, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Für nähere Ausführungen des Arguments in Bezug auf internationale Standards siehe Palley 2004.

Politik der Staaten leiten sollen, jedoch nicht völkerrechtlich bindend sind. Auf die Konventionen gehe ich im folgenden Abschnitt genauer ein.

Die bisher 189 verabschiedeten Konventionen umfassen so gut wie alle Aspekte der Arbeitsverhältnisse und werden von tripartistisch belegten Gremien ausgearbeitet. Sie beinhalten Normen über Rechte bei der Arbeit, Arbeitsbedingungen, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Standards zur nationalen Arbeitsverwaltung sowie Normen über bestimmte Gruppen von ArbeiterInnen, wie SeefahrerInnen und Indigenen. (Rodgers *et al.* 2009: 20) Die sogenannten Kernarbeitsnormen wurden 1998 mit der *Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* zu den fundamentalsten Normen ernannt und stellen die „Orientierungs- und Handlungsmaximen“ (ILO 1996-2013b) dar. Alle Mitgliedstaaten der ILO verpflichten sich dazu, diese grundlegenden Rechte „einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen“ (Lukas, Hutter 2009: 182). Sie beinhalten folgende Arbeitsrechte:

- a) Die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen (Konventionen Nr. 87 und 98)
- b) Die Beseitigung aller Formen von Zwangs- und Pflichtarbeit (Konventionen Nr. 29 und 105)
- c) Die effektive Abschaffung von Kinderarbeit (Konventionen Nr. 138 und 181)
- d) Die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Konventionen Nr. 100 und 111) (ILO 1996-2013b)

Die Konventionen werden dann völkerrechtlich bindend, wenn sie von den Mitgliedsstaaten ratifiziert wurden. Das bedeutet, dass sie dualistisch sind, also in die nationale Gesetzgebung übernommen werden und keine internationalen Gesetze darstellen, welche direkt in der nationalen Gesetzgebung geltend sind (Maier-Rigaud 2009: 161).¹⁰⁵ Auch bei ratifizierten Konventionen ist jedoch wichtig zu betonen, dass die alleinige Ratifizierung nicht die unmittelbare Implementierung zur Folge hat. Das zeigt sich unter anderem darin, dass trotz ratifizierter Konventionen¹⁰⁶ weiterhin zahlreiche

¹⁰⁴ Bisher wurden 202 Empfehlungen beschlossen (ILO 1996-2012).

¹⁰⁵ Dies impliziert die Anerkennung und Wahrung der nationalen Souveränität der Mitgliedsstaaten durch die ILO. (Maier-Rigaud 2009: 162)

¹⁰⁶ Von den 185 Mitgliedsstaaten haben bisher nur zehn Länder über 100 Konventionen ratifiziert. 46 Staaten haben noch nicht alle acht Kernarbeitsnormen ratifiziert. Kambodscha hat erst 13 Konventionen ratifiziert,

Arbeitsrechtsverletzungen geschehen. So haben die Konventionen nur einen „Förderungscharakter“ (Lukas, Hutter 2009: 183) und stellen kein starkes Implementierungs- oder Sanktionsinstrument dar.

Die ILO verfügt lediglich über ein ausgebautes Berichts- und Beschwerdeverfahren,¹⁰⁷ das sich aus zwei Bereichen zusammensetzt. Erstens sind alle Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, Berichte über die ratifizierten sowie nicht-ratifizierten Konventionen in regelmäßigen Abständen an die ILO zu übergeben. Die Veröffentlichung der Berichte der Mitgliedsstaaten sowie der Evaluationsberichte der ILO stellt die einzige Maßnahme der ILO dar, Druck zur Implementierung aufzubauen. Ihr „Sanktionsmechanismus“ besteht hier somit aus einem „Benennen und Anprangern“ (Maier-Rigaud 2010: 19). Zweitens gibt es ein Beschwerdeverfahren, das einerseits von Staaten über andere Mitgliedsstaaten genutzt werden kann (*complaints*). Andererseits können nationale sowie internationale ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenverbände Beschwerden über Mitgliedsstaaten einreichen (*representations*). Bei Ersterem kann die Beschwerde über mehrere Schritte bis zum Internationalen Gerichtshof gelangen, was bisher nur im Fall von Myanmar geschehen ist. Bei Letzterem ist wieder die Veröffentlichung der Berichte die einzige Folge.¹⁰⁸ Somit handelt es sich hier um ein „soft-power-instrument“ (ebd.: 162), das keine rechtlichen Konsequenzen hat und die Durchsetzungskraft der Instrumente der ILO maßgeblich schwächt (Lukas, Hutter 2009: 183). Zwar erfahren die Arbeitsstandards, insbesondere die Kernarbeitsnormen, eine weite Verbreitung sowie hohe Anerkennung auf nationaler und internationaler Ebene, eine flächendeckende Einhaltung der Standards ist jedoch noch weit entfernt. Somit hat die ILO „no real enforcement measures at its disposal“ (Wisskirchen 2005: 269).

davon sind acht Kernarbeitsnormen. (ILO 1996-2012) Die Zahl der Ratifizierungen werden in der Datenbank über internationale Arbeitsstandards NORMLEX zur Verfügung gestellt.

¹⁰⁷ Der genaue Ablauf des Berichtsverfahrens wird ausführlich in Maier-Rigaud 2009 diskutiert.

¹⁰⁸ Während Beschwerden von Sozialpartnern über Mitgliedsstaaten regelmäßig eingereicht werden, wird das Beschwerdeverfahren von den Mitgliedsstaaten nur sehr selten genutzt (Maier-Rigaud 2009: 163). Die Anzahl der laufenden und abgeschlossenen Beschwerdeverfahren für jedes Mitgliedsland, die Berichte sowie die Empfehlungen der ILO können in der NORMLEX Datenbank eingesehen werden, siehe ILO 1996-2012.

4.4.2 ERKLÄRUNGEN

Zusätzlich zu den Konventionen und Empfehlungen verabschiedet die ILO Erklärungen, die zentrale Annahmen der Organisation beinhalten und die jeweils aktuellen Ausrichtungen widerspiegeln. Die *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung* beinhaltet die bereits beschriebenen jüngsten Entwicklungen der ILO.

Die MNU-Erklärung wurde 1977 verabschiedet und im Jahr 2000 auf Grundlage der Kernarbeitsnormen erneut überarbeitet (Lukas, Hutter 2009: 182). Sie hat das Ziel, ein verantwortliches Unternehmensverhalten zu fördern und richtet sich dabei nicht nur an multinationale Unternehmen, sondern auch an Regierungen (Heimat- sowie Gastländer) und ArbeitnehmerInnenvertreterInnen. Laut Maier-Rigaud schließt die MNU-Erklärung „eine Lücke zwischen den bisweilen abstrakten, an Staaten adressierte ILO-Normen und der konkreten Verbesserung der Arbeitsbedingungen auf Unternehmensebene“ (Maier-Rigaud 2010: 29). Es sind Empfehlungen in den Bereichen Arbeit (Gleichberechtigung, Arbeitssicherheit, Ausbildungsmöglichkeiten), Arbeits- und Lebensbedingungen (Löhne, Gesundheit und Sicherheit) sowie Beziehungen zwischen ArbeitgeberInnen und Gewerkschaften (Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen) enthalten. Die ILO hat ein eigenes Programm – *the Multinational Enterprises Programme* – für die Förderung der Deklaration sowie für die Durchführung von Studien, die den Einfluss der Deklaration beurteilen.

Ein weiteres Instrument zur Förderung der Unternehmensverantwortung sowie der Beziehungen zwischen ArbeitgeberInnen und Gewerkschaften ist der im Jahr 2008 initiierte ILO *Helpdesk*. Dieser dient als Informations- und Unterstützungsstelle für Unternehmen und ArbeitnehmerInnenvertreterInnen bezüglich der Einhaltung von Arbeitsstandards. Die Zielgruppe des Instruments besteht jedoch hauptsächlich aus transnationalen Unternehmen und stellt damit ein weiteres Instrument der ILO dar, das die Öffnung der Organisation zum Privatsektor widerspiegelt. (Lukas 2011: 161f.)¹⁰⁹

Auch diese Instrumente beruhen auf Prinzipien der Unverbindlichkeit und Freiwilligkeit. Es gibt keinen institutionalisierten Folgemechanismus, wie zum Beispiel eine

¹⁰⁹ Nähere Informationen über den ILO *Helpdesk* siehe Lukas 2011: 161f. und ILO 1996-2013c.

Berichtspflicht oder eine Kontrolle der Implementierung. (Maier-Rigaud 2010: 30) Die mangelnde Durchsetzungskraft soll durch die technische Zusammenarbeit reduziert werden.

4.4.3 TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT¹¹⁰

Technische Zusammenarbeit stellt die dritte wichtige Säule der Arbeit der ILO dar und macht den operativen Bereich der Organisation aus. Sie findet hauptsächlich in Ländern des globalen Südens statt, in denen eine geringere Implementierung der Arbeitsstandards als in Industriestaaten zu verzeichnen ist (Maier-Rigaud 2010: 33). Eine der zentralen Ursachen für die mangelnde Implementierung der Standards von den Regierungen sieht die ILO in mangelnden Kompetenzen sowie mangelnden materiellen Ressourcen.¹¹¹ Die technische Zusammenarbeit der ILO setzt da an, wo die Standardsetzung und -überwachung nicht mehr wirksam ist und zusätzliche Unterstützung gebraucht wird:

Endziel der technischen Zusammenarbeit der IAO ist und bleibt der Aufbau der Kapazität der nationalen Institutionen und insbesondere der Sozialpartner zur Festlegung und Durchführung von Politiken und Programmen, durch die ein förderliches Umfeld für die wirksame Anwendung der internationalen Arbeitsnormen geschaffen und gleichzeitig die Agenda für menschenwürdige Arbeit gefördert wird. (ILO 2006: 20)

Mittels ausgearbeiteter Programme wird Regierungen und Sozialpartnern vor Ort dabei geholfen, die Standards einzuhalten. Einerseits werden Regierungen bezüglich der Implementierung der Standards beraten sowie dabei unterstützt, notwendige Kompetenzen im Bereich der Arbeitsverwaltung, des Arbeitsrechts und der Zusammenarbeit mit Sozialpartnern aufzubauen. Andererseits werden Gewerkschaften, privatwirtschaftliche Akteure und ArbeiterInnen direkt über Schulungen und Beratungen einbezogen. (Maier-Rigaud 2010) Während bei der Standardsetzung die Verantwortung der Implementierung bei den Regierungen liegt, hat die ILO durch technische Zusammenarbeit die Möglichkeit, auch direkt mit transnationalen Unternehmen, kleinen Unternehmen, Gewerkschaften und ArbeiterInnen zusammenzuarbeiten und die Arbeitsbedingungen auf diesem Weg zu

¹¹⁰ Die ILO verwendet für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit den Begriff technische Zusammenarbeit (ILO 2006). Diesen übernehme ich in der vorliegenden Arbeit.

¹¹¹ Zusätzlich zu dem starken internationalen Wettbewerbsdruck nimmt die ILO an, dass die Sozialstandards oft aufgrund von fehlenden Möglichkeiten, diese umzusetzen, von den Staaten nicht eingehalten werden können. (Maier-Rigaud 2010: 33) Außerdem wird eine geringe wirtschaftliche „Entwicklung“ als Grund für die mangelnde Implementierung angegeben. (Rodgers *et al.* 2009: 23)

verbessern. Durch ihren tripartistischen Ansatz verfügt sie über einen guten Zugang zu diesen Akteuren.

Die Programme der technischen Zusammenarbeit umfassen zahlreiche Bereiche im Arbeitsleben, die auch von den Arbeitsnormen erfasst werden:

Training women entrepreneurs in small business management, making health insurance accessible to domestic workers, providing employment services to disadvantaged young people, building social dialogue, helping employers' organizations and trade unions deal with occupational safety and health, setting up cooperatives in rural areas, working with governments to revise labour laws: these are just a few examples of the ILO's vast range of technical cooperation initiatives aimed at addressing development challenges and building bridges between the ILO's standard-setting role and people. (ILO 1996-2013d)

Laut der ILO (ebd.) gibt es derzeit über 750 Projekte in über 110 Mitgliedsländern. Die Projekte werden zum Großteil mit der Unterstützung von verschiedenen Organisationen und Programmen durchgeführt.¹¹² Seit kurzem werden auch sogenannte „Public-Private-Partnerships“ (ILO 2006: 38) eingegangen, bei denen Programme zusammen mit privaten Akteuren geplant und durchgeführt werden.¹¹³

Das *Better Factories Cambodia* Programm sowie die *Better Work* Programme zählen ebenso zur technischen Zusammenarbeit der ILO. Sie sind dem *Governance and Tripartism Department*¹¹⁴ untergeordnet (ILO 1996-2013d).¹¹⁵

¹¹² Zum Beispiel mit dem *United Nations Development Programme* (UNDP) (ILO 2005), der *Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit* (GIZ) oder der *International Finance Cooperation* (IFC).

¹¹³ Zum Beispiel wurde das *Better Health and Safety for Suppliers* Programm gemeinsam mit der GIZ und der Volkswagen AG durchgeführt. (Maier-Rigaud 2010: 53f.)

¹¹⁴ Die technische Zusammenarbeit der ILO gliedert sich thematisch in verschiedene Abteilungen. Neben dem *Governance and Tripartism Department* gibt es unter anderem das *International Labour Standards Department*, das *Employment Policy Department* und das *Sectoral Activities Department*. Letztere Abteilung führt zahlreiche Programme in den verschiedenen Wirtschaftssektoren durch. Dazu zählt auch der „Textiles, clothing, leather, footwear“ (ILO 1996-2013d) Sektor.

¹¹⁵ Andere Beispiele für Projekte im Bekleidungssektor sind: das *Decent Work Pilot Programme* in Marokko und das *Factory Improvement Programme* in Sri Lanka (ILO 2005).

5 DAS *BETTER FACTORIES CAMBODIA* PROGRAMM DER ILO

Im letzten Kapitel analysiere und diskutiere ich nun mit dem ausführlichen Hintergrundwissen der ersten drei Kapitel das *Better Factories Cambodia* Programm der ILO. Vor der Diskussion beschreibe ich noch die Entstehung des Programms, die Ziele sowie den Aufbau.

5.1 DAS *BETTER FACTORIES CAMBODIA* PROGRAMM

5.1.1 ENTSTEHUNG

Das *Better Factories Cambodia* Programm ist über ein Handelsabkommen zwischen der US-amerikanischen und der kambodschanischen Regierung entstanden. Als Folge wachsender Proteste Mitte der 1990er Jahre in diesen Ländern über die vorherrschenden Arbeitsbedingungen in der Textil- und Bekleidungsindustrie wurde das geplante Handelsabkommen an die Einhaltung von Arbeitsstandards geknüpft (Arnold, Shih 2010: 406; BFC 2013). Das *US-Cambodia Textile and Apparel Trade Agreement* (UCTA)¹¹⁶ wurde 1999 unterzeichnet und ermöglichte den kambodschanischen Bekleidungsproduzenten über eine ansteigende Quotenregelung einen besseren Zugang zum US-amerikanischen Markt (SLS, WRC 2013: 29). Das Handelsabkommen und die Quoten würden bei positiven Berichten über die Einhaltung von Sozialstandards in Kambodscha halbjährlich verlängert und erhöht werden. Für eine unabhängige und vertrauenswürdige Kontrolle der Arbeitsstandards wandten sich die beiden Regierungen an die ILO,¹¹⁷ die folglich ein *Monitoring*-Programm entwickelte und dieses 2001 einführte. Dafür wurde ein Abkommen zwischen der ILO, der kambodschanischen Regierung, dem ArbeitgeberInnenverband GMAC und den kambodschanischen Gewerkschaften

¹¹⁶ Das UCTA stellt das erste bilaterale Handelsabkommen der USA dar, das über positive Anreize an die Einhaltung von Sozialstandards gebunden ist (SLS, WRC 2013: 29).

¹¹⁷ Die kambodschanische Regierung wurde als nicht kompetent genug und private Kontrollen als nicht vertrauenswürdig genug für eine solche Tätigkeit eingeschätzt. (Polaski 2009: 6)

unterzeichnet. Auf Basis der von der ILO erstellten Berichte sollte die Entscheidung über eine weitere Verleihung von Quoten getroffen werden. Darin bestand der anfängliche Zweck der *Monitoring*-Aktivität. Das entwickelte Programm trug zu Beginn den Namen *ILO Garment Sector Working Conditions Improvement Project* (Savchenko 2012) und wurde erst mit Ende des Handelsabkommens und einigen Veränderungen des Programms 2005 in *Better Factories Cambodia*¹¹⁸ umbenannt. Eine wesentliche Veränderung des Programms war eine Ergänzung der *Monitoring*-Tätigkeit mit optionalen Trainings- und Beratungstätigkeiten für ManagerInnen, Aufsichtspersonen und ArbeiterInnen (Merk 2012: 7). Die aktuelle Form des BFC Programms gilt inzwischen als Modell für weitere Programme in sechs Ländern, die sogenannten *Better Work* (BW) Programme. Aufgrund des anfänglichen Erfolgs des BFC Programms wird nun versucht, mittels dieses Programms in weiteren zentralen bekleidungsexportierenden Ländern die Arbeitsbedingungen zu verbessern.¹¹⁹ Das BFC wurde anfangs von ILO-internen AutorInnen (Polaski 2003, 2009) als Erfolgsmodell dargestellt. Auch heute wird es weiterhin als „the most comprehensive and systematic monitoring effort governing any country’s apparel sector“ (Savchenko 2012: 187) beschrieben und spricht sich selbst „the highest degree of professionalism“ (BFC 2013) zu. Es mehren sich jedoch auch kritische Stimmen, auf die ich im Kapitel 5.2 eingehen werde.

5.1.2 ZIELE UND AUFBAU

BFC verfolgt zwei eng miteinander verbundene Ziele: einerseits die Stärkung der kambodschanischen Wirtschaft über eine bessere Wettbewerbsfähigkeit und andererseits die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Bekleidungsindustrie. Diese Ziele basieren auf der Annahme, dass menschenwürdige Arbeitsbedingungen die Wettbewerbsfähigkeit durch eine höhere Produktivität und die Einhaltung von Sozialstandards als Wettbewerbsvorteil erhöhen können und auf diese Weise dem „Wettlauf nach unten“

¹¹⁸ In der vorliegenden Arbeit verwende ich den Namen *Better Factories Cambodia* für den Zeitraum von 2001 bis heute.

¹¹⁹ Zu den Ländern zählen Haiti, Indonesien, Jordanien, Lesotho, Nicaragua und Vietnam. Ein zusätzliches Programm in Bangladesch ist bereits geplant. (Betterwork 2012) Für weiterführende Informationen über das Programm siehe Betterwork 2012. Auf der Internetseite sind auch die allgemeinen Berichte über die Fortschritte in den einzelnen Ländern zugänglich. Einen kritischen Blick aus der GPN-Perspektive bieten Bair, Gereffi 2013.

entgegenwirken. (BFC 2013) Die oben genannten Kernziele sollen durch die folgenden Teilziele erreicht werden:

1. to develop and maintain an independent system to monitor working conditions in garment factories;
2. to help draft new laws and regulations for improving working conditions and to make labor laws more effective;
3. to increase worker and employer awareness of core international labor standards and of their rights under Cambodia labor law; and
4. to increase worker, employer, and government capacities to improve working conditions and to comply with national and international labor standards. (SLS, WRC 2013: 30)

Somit sollen über die drei Hauptbereiche – *Monitoring*, Berichterstattung (*reporting*) sowie Ausbildungs- und Beratungstätigkeiten (*remediation*) – die beteiligten Akteure dabei unterstützt werden, die Arbeitsbedingungen im Bekleidungssektor zu verbessern. Der von der ILO propagierte soziale Dialog wird dazu verwendet, gut funktionierende industrielle Arbeitsbeziehungen aufzubauen. (BFC 2013) Bei der Verlängerung des Programms im Jahr 2005 und der Erweiterung um den letzten Hauptbereich einigten sich die kambodschanische Regierung, der GMAC und die ILO, dass Letztere das Programm bis 2009 weiterführen würde und der kambodschanische Staat dieses dann übernehmen und gemeinsam mit dem GMAC finanzieren würde. (SLS, WRC 2013: 36f.) Der Übergang in ein selbsterhaltendes Programm wurde bis heute jedoch noch nicht erreicht. Finanziell wird das Programm laut eigener Angaben zu ungefähr 64 Prozent von dem kambodschanischen Staat, dem GMAC, kambodschanischen Gewerkschaften und internationalen Leitfirmen (über den Kauf von Berichten) und zu 36 Prozent von internationalen Gebern getragen (BFC 2013). Zu den internationalen Gebern zählen das US-amerikanische Arbeitsministerium, die australische Regierung, das koreanische Finanzministerium, sowie die *International Finance Corporation* (IFC), ein Mitglied der Weltbankgruppe (SLS, WRC 2013: 37).¹²⁰ Das IFC stellt darüber hinaus einen Partner der *Better Work* Programme dar und hat bei der Ausweitung des BFC Programms in die Schuhindustrie¹²¹ seit 2012 mitgeholfen (BFC 2013). Die Struktur des BFC Programms ist ebenso wie die anderen Instrumente der ILO tripartistisch aufgebaut. Das Hauptorgan des BFC, das sogenannte *Project Advisory*

¹²⁰ Bis 2009 wurden außerdem Mittel der asiatischen Entwicklungsbank, der französischen und neuseeländischen Entwicklungszusammenarbeit und der niederländischen Regierung verwendet (Ferenschild 2011: 87).

¹²¹ Bis 2012 beschränkte sich das BFC Programm auf die Bekleidungsindustrie. Seit 2012 werden zusätzlich auch Schuhfabriken in die *Monitoring*-Aktivität einbezogen. Der jüngste allgemeine Bericht über die untersuchten Fabriken von 2013 inkludiert drei Schuhfabriken.

Committee (PAC), setzt sich aus RegierungsvertreterInnen, ArbeitgeberInnenvertreterInnen des GMAC und wechselnden GewerkschaftsführerInnen zusammen (SLS, WRC 2013: 29).

Im ersten Jahr war die Teilnahme der kambodschanischen Produzenten an dem Programm freiwillig. Da jedoch alle für den Export produzierende Fabriken von den Quoten des Handelsabkommens profitieren, wurde die Registrierung bei dem BFC von der kambodschanischen Regierung 2001 verpflichtend gemacht. Es wurde festgelegt, dass Lizenzen für den Export von da an nur registrierten Fabriken vergeben werden. Diese Entscheidung stellt einen bedeutenden Schritt für die Entwicklung des BFC Programms dar, da sich das Programm nahezu auf den gesamten Sektor ausweitete.¹²² So nehmen im Jahr 2013 über 400 Fabriken an dem BFC Programm teil (BFC 2013). Wie die *Monitoring*-, Berichterstattungs-, Beratungs- und Trainingstätigkeiten der ILO in dem Programm genau aussehen, beschreibe ich in den folgenden Abschnitten.

5.1.3 DER *MONITORING*-PROZESS

Der gesamte *Monitoring*-Prozess umfasst die drei Hauptbereiche des Programms: die Fabrikkontrollen (*monitoring*), das Verfassen von Berichten (*reporting*) und die Beseitigung der Mängel (*remediation*). Die Beratungs- und Trainingstätigkeiten machen den dritten Teil des Prozesses aus.¹²³

5.1.3.1 *MONITORING* UND *REPORTING*

Die ILO misst die Arbeitsbedingungen in den Fabriken an der Einhaltung des nationalen Arbeitsgesetzes und den von der ILO festgesetzten internationalen Arbeitsstandards.¹²⁴ Diese werden anhand einer Liste mit über 500 Fragen in den Fabriken geprüft (Merk 2012: 7). Das *Monitoring* besteht aus Interviews (mit FabrikmanagerInnen, ArbeiterInnen, gewerkschaftlichen Vertrauenspersonen und GewerkschaftsführerInnen) innerhalb und außerhalb der Fabriken, Beobachtungen in den Fabriken und Analysen von bereitgestellten

¹²² Wie im zweiten Kapitel dargestellt, produziert der überwiegende Teil der Bekleidungsfabriken in Kambodscha für den Export (siehe Kapitel 2.1.1 *Entstehung der Bekleidungsindustrie in Kambodscha*).

¹²³ Der *Monitoring*-Prozess wird vom BFC in einer Broschüre knapp beschrieben, siehe BFC 2007.

¹²⁴ Während die messbaren Arbeitsbedingungen mit dem kambodschanischen Arbeitsgesetz abgeglichen werden, beinhaltet die Kontrolle der arbeitsrechtlichen Bedingungen die ILO-Kernarbeitsnormen. (BFC 2013)

Dokumenten der ManagerInnen (zum Beispiel Arbeitsverträge und Lohnauszahlungen). Fabriken unterzeichnen im Zuge der Registrierung beim BFC eine Vereinbarung für die Zusammenarbeit, mit der sie unter anderem zustimmen, dass sie dem *Monitoring*-Personal freien Zugang zur Fabrik gewährleisten. (BFC 2007; Merk 2012) Die *Monitoring*-Besuche wurden anfangs alle sechs Monate durchgeführt, jedoch aufgrund der hohen Anzahl an Fabriken inzwischen auf alle 12 bis 15 Monate ausgedehnt (SLS, WRC 2013: 30). In der Regel werden die unangekündigten Besuche von zwei von der ILO geschulten Personen ausgeführt und dauern zwei Tage. (BFC 2013)

Nach den *Monitoring*-Besuchen werden zwei verschiedene Berichte vom BFC verfasst: individuelle Berichte über die einzelnen Fabriken (*individual factory reports*) und allgemeine Berichte über die Entwicklung der Arbeitsbedingungen im Bekleidungssektor (*compliance synthesis reports*). Erstere beinhalten genaue Informationen über die mehr als 500 untersuchten Punkte und schildern die Situation in den Fabriken. Diese Berichte werden seit 2005 nur den untersuchten Fabriken sowie den internationalen Leitfirmen, von denen sie Aufträge erhalten, zur Verfügung gestellt.¹²⁵ Die Leitfirmen müssen für den Erhalt des Berichts eine Gebühr zahlen, die im Jahr 2011 bei ungefähr 750 US Dollar pro Jahr lag (Merk 2012: 8). Die *Synthesis Reports* hingegen werden auf der Internetseite des BFC Programms ab 2013 jährlich (vorher alle sechs Monate) veröffentlicht und sind somit allen Interessierten zugänglich.¹²⁶ Diese Berichte enthalten jedoch nur zusammengefasste, allgemeine Informationen über die Arbeitsbedingungen in den teilnehmenden Fabriken. Die einzelnen untersuchten Fabriken werden nicht genannt. (BFC 2007; Merk 2012; SLS, WRC 2013)

Wenn die Produzenten die individuellen Berichte erhalten haben, können sie ein „clarification meeting“ (BFC 2007) bei der ILO anfragen. Bei dem Treffen werden entweder die Ergebnisse des Berichts diskutiert und/oder die Produzenten können Beratungs- und Ausbildungstätigkeiten der ILO in Bereichen der Nicht-Einhaltung ersuchen. Letztere Möglichkeit macht den dritten Bereich des *Monitoring*-Prozesses (*remediation*) aus.

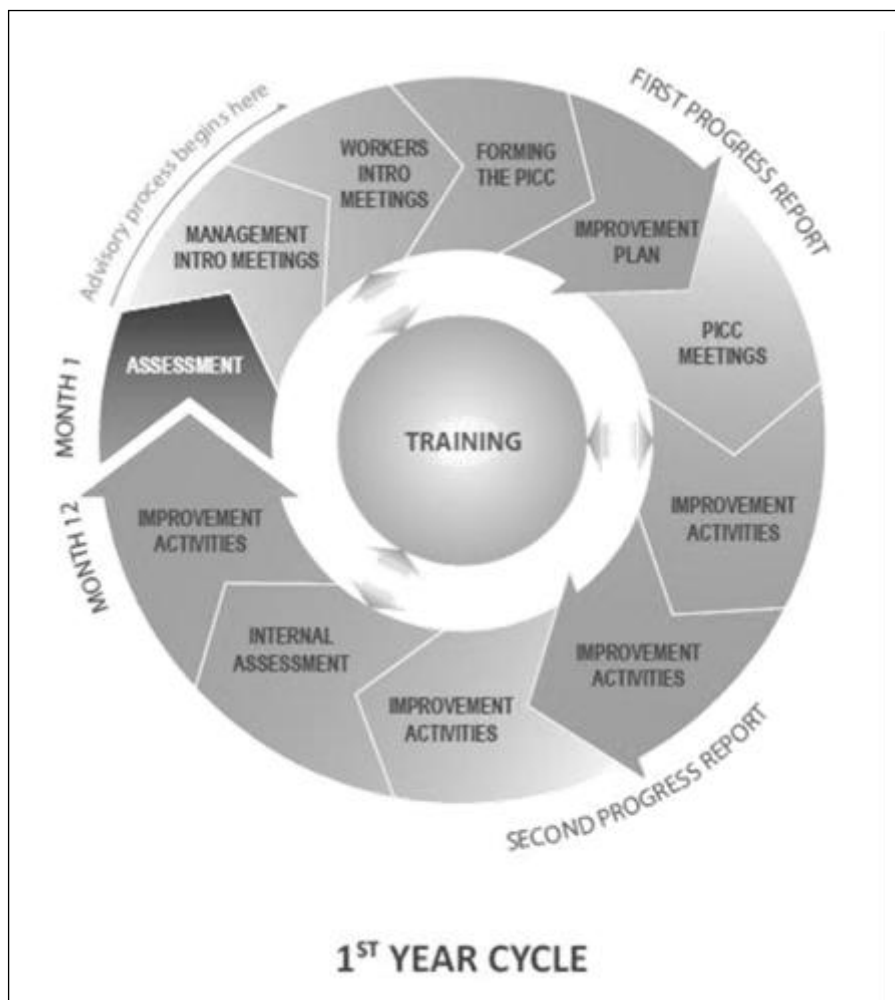
¹²⁵ Vorher wurden auch die individuellen Berichte der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.

¹²⁶ Die allgemeinen Berichte werden in den Sprachen Englisch, Khmer und Chinesisch veröffentlicht.

5.1.3.2 REMEDIATION: BERATUNGS- UND AUSBILDUNGSTÄTIGKEITEN

Auf Anfrage der Produzenten bietet das BFC Programm einjährige Beratungstätigkeiten für Fabriken an, die individuell an die in den Berichten identifizierten Problemstellen angepasst werden. Über die Gründung eines sogenannten *Performance Improvement Consultative Committee* (PICC), das sich gleichermaßen aus FabrikmanagerInnen und ArbeiterInnen zusammensetzt, wird ein Verbesserungsplan (*Factory Improvement Plan*) für die Fabrik erstellt. ExpertInnen des BFC Programms unterstützen und begleiten das PICC bei der Erstellung und Umsetzung dieses Plans. Diese Beratungstätigkeit der ILO ist kostenpflichtig. Die Preise für ein vollständiges Jahr variieren zwischen 2500 und 4500 US Dollar. (BFC 2013)

Abbildung 3: Die Remediation-Phase des Monitoring-Prozesses



Als Teil dieser Beratungstätigkeit, aber auch unabhängig davon, bietet die ILO Kurse für ManagerInnen, Aufsichtspersonen und ArbeiterInnen an. Das Ziel der Kurse wird vom BFC folgendermaßen beschrieben: „BFC’s training programs focus on building good management systems for sustainable self-improvement within each factory. We leverage cooperation between management and workers to improve working conditions.” (BFC 2013) Daher liegt der Fokus der Trainings einerseits darauf, Fähigkeiten und Kapazitäten der TeilnehmerInnen aufzubauen oder zu verbessern (*capacity building*) und andererseits darauf, Kooperation und Zusammenarbeit zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen zu schaffen (*workplace cooperation*). Dafür werden ein- bis viertägige Kurse zu den Themen Personalmanagement, Arbeitsrecht, Gewerkschaften, Gender-Bewusstsein und Verhandlungsfähigkeiten angeboten. Um die Anzahl an lokalen Aufsichtspersonen zu erhöhen, werden diese bezüglich einer fairen und effektiven Arbeitsweise geschult.¹²⁷ Für ArbeiterInnen werden Kurse mit den folgenden Inhalten angeboten:

1. Grievance handling
2. Dispute resolution [...] and legal strike procedures
3. Stealing
4. Occupational Safety and Health (OSH) – adopting a preventive approach
5. Working mothers and breast-feeding [...]
6. Underage workers/ not paying to get a job (BFC [o.J.]).

Diese Themen werden über kreative Wege wie zum Beispiel Comicbücher und Videos im Stil einer Serie mit bekannten kambodschanischen SchauspielerInnen vermittelt.¹²⁸ Wie die Beratungstätigkeiten sind auch diese Kurse kostenpflichtig. Die Preise variieren zwischen 60 und 120 US Dollar pro Tag. (BFC 2013) In der Kurs-Broschüre heißt es, dass die teilnehmenden Produzenten für die Kosten aufkommen (BFC [o.J.]).

Zusätzlich zu den Beratungs- und Ausbildungstätigkeiten werden vom BFC seit 2009 sogenannte *Social Change Initiatives* organisiert. Das Ziel dieser Initiativen ist es „to strengthen the skills and capacity of workers, which can lead to improved efficiency, productivity and worker satisfaction“ (BFC 2013). Ein Beispiel dafür sind Wettbewerbe im Radio, über die das Wissen der ArbeiterInnen über nationale und internationale

¹²⁷ Es ist jedoch unklar, für wen diese Kurse genau sind. Wenn die Kurse auch für ArbeiterInnen angeboten werden, um ihnen höhere Positionen zu ermöglichen, wäre das eine wichtige Schulungsmaßnahme. Es kann jedoch sein, dass nur die lokalen Aufsichtspersonen, die diese Positionen schon besetzen, weiter geschult werden.

¹²⁸ Eine Liste der genauen Kursangebote findet sich auf der BFC Internetseite: BFC 2013.

Arbeitsrechte „getestet“ wird. Weitere Beispiele sind eine sogenannte *Garment Workers Open University*, ein eintägiger Kurs für ArbeiterInnen über Arbeitsrechte, sowie ein Design-Wettbewerb für ArbeiterInnen.¹²⁹ (BFC 2013)

5.2 ANALYSE UND DISKUSSION: MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DES BFC PROGRAMMS

In der Analyse und Diskussion stelle ich mir unter anderem folgende Fragen: Können die Ziele mit dem Aufbau des Programms erreicht werden? Unterstützen die Ansätze und Prinzipien der ILO die Ziele oder hemmen sie das Erreichen dieser? Werden die identifizierten Ursachen der menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen durch das Programm angegangen? Welche Vor- und Nachteile haben die *Monitoring*-Aktivitäten der ILO im Vergleich zu privaten *Monitorings* und Verhaltensregeln von Unternehmen? Sind die Beratungs- und Trainingstätigkeiten eine sinnvolle Ergänzung zum *Monitoring*, um die Arbeitsbedingungen langfristig zu verbessern?

In den letzten beiden Diskussionsabschnitten stelle ich die in der Arbeit noch nicht behandelten oder nur angedeuteten Bezüge und Verknüpfungspunkte zu den theoretischen Konzepten her. Im GPN-Abschnitt stelle ich mir unter anderem die Frage, ob ökonomisches und industrielles *Upgrading* das Programm langfristig wirksamer machen können. Die abschließende Einbettung des Themas in das *Global Governance*-Konzept macht Schlussfolgerungen zur breiteren Bedeutung und Wirksamkeit der Arbeit der ILO möglich.

In der Diskussion beziehe ich mich neben den Inhalten aus den vorherigen Kapiteln und die dort verwendeten Quellen¹³⁰ primär auf zwei wichtige aktuelle Artikel, deren AutorInnen als unabhängig von der ILO eingestuft werden können. Bei der vorhandenen Literatur über das BFC Programm muss zwischen AutorInnen, die im Namen der ILO publizieren oder ihr sehr nahe stehen,¹³¹ und AutorInnen, die unabhängige Forschungen durchgeführt haben und einen kritischeren Blick auf das Programm einnehmen, unterschieden werden. Zu Letzteren

¹²⁹ Für nähere Informationen über die Kampagnen siehe BFC 2013.

¹³⁰ Der Einfachheit- und Lesbarkeithalber führe ich bei vorher bereits ausgeführten Punkten, die ich in der Diskussion nochmals aufgreife, keine AutorInnen an. Die Literaturangaben sind in den vorangegangenen Kapiteln ersichtlich.

¹³¹ Dazu zählen unter anderem Miller *et al.* 2007 und Polaski 2009.

zählt erstens der Artikel „10 Years of the Better Factories Cambodia Project“ von Jeroen Merk, herausgegeben von der *Clean Clothes Campaign* und dem *Community Legal Education Centre* im Jahr 2012. Als zweiter wichtiger Artikel gilt „Monitoring in the Dark. An Evaluation of the International Labour Organization’s Better Factories Cambodia Monitoring and Reporting Program“ von der *Stanford Law School* (SLS) und dem *Worker Rights Consortium* (WRC)¹³² aus dem Jahr 2013.

5.2.1 ZWEI KERNZIELE: WIDERSPRUCH ODER ERGÄNZUNG?

Wie oben beschrieben bestehen die Kernziele des Programms einerseits in der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sowie des Wirtschaftswachstums¹³³ und andererseits in der Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Die Frage ist, ob sich diese beiden Ziele von Grund auf widersprechen oder ob sie in der heutigen Struktur der globalen Bekleidungsindustrie einen wirksamen Ansatz darstellen, um den „Wettlauf nach unten“ zu stoppen beziehungsweise zu verlangsamen.

Die historische Betrachtung der Globalisierung der Bekleidungsindustrie verdeutlicht, dass die Wettbewerbsfähigkeit durch die Nicht-Einhaltung von Arbeitsstandards gestärkt wurde und sich dadurch die Arbeitsbedingungen sukzessive verschlechterten. Daher zeigt der „Wettlauf nach unten“ einen prinzipiellen Widerspruch zwischen den beiden Zielen auf. Genau an diesem Punkt setzt die Strategie der ILO und des BFC Programms an. Anstatt über die Nicht-Einhaltung von Sozialstandards wettbewerbsfähiger zu werden, sollen die menschenwürdigen Arbeitsbedingungen als Wettbewerbsvorteil genutzt werden. So besteht das Ziel des BFC Programms nicht darin, den internationalen Wettbewerb abzuschwächen, sondern der Strategie von Produzenten, über die Ausbeutung von ArbeiterInnen wettbewerbsfähig zu sein, entgegenzuwirken. Das stellt einen in der konventionellen

¹³² Das WRC ist eine unabhängige *Monitoring*-Organisation, die sich auf die globale Bekleidungsindustrie konzentriert. Näheres siehe WRC 2007. Weitere als unabhängig einschätzbare AutorInnen oder AutorInnenschaften gelten u.a. Arnold 2013; Arnold, Shih 2010; Hughes 2007 und YLS 2011.

¹³³ Dieses Ziel basiert auf dem neoliberalen Wirtschaftsmodell, in dem wirtschaftliches Wachstum als Motor von Entwicklung angesehen wird (Hughes 2007: 836; Novy 2007). Wie im vierten Kapitel (siehe 4.3 *Wichtige Veränderungen der ILO seit ihrer Gründung*) schon angesprochen, propagiert die ILO hingegen eine Globalisierung mit einer aktiven Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Dieser Ansatz zeigt sich auch im BFC Programm, über das die Arbeitsverhältnisse kontrolliert und reguliert werden. Für nähere Ausführungen siehe in dieser Arbeit Kapitel 5.2.6.1 *Internationale Ordnungspolitik vs. neoliberale Globalisierung*. Hier beschreibe ich zudem die Verknüpfung dieses Aspekts mit dem *Global Governance*-Konzept.

Bekleidungsindustrie sehr neuen Ansatz dar, da in vielen Ländern der „Wettlauf nach unten“ noch vorherrscht. Dieser Ansatz folgt mindestens zwei Überzeugungen der ILO. Erstens, dass die Produktivität von Unternehmen über menschenwürdige Arbeitsbedingungen steigt, da sich die Gesundheit und die Arbeitsmoral von ArbeiterInnen positiv auf die Leistung von Unternehmen auswirkt. Zweitens, dass internationale Unternehmen zunehmend dazu verpflichtet sind, Sozialstandards einzuhalten, zumindest um dem Ruf des Unternehmens nicht zu schaden.¹³⁴ Daher zieht die Strategie des BFC Programms besonders *reputation sensitive* Leitfirmen an.

Die Verknüpfung beider Ziele in der heutigen Form der Globalisierung erscheint sinnvoll, da einerseits Anreize geschaffen und andererseits die Einhaltung von Arbeitsstandards als Wettbewerbsvorteil genutzt werden. Die anfänglichen Erfolge des Programms bestätigen den Ansatz. Es muss jedoch bedacht werden, dass das BFC Programm in den ersten vier Jahren an das bilaterale Handelsabkommen mit den USA (UCTA) gebunden war. Über dieses bestanden positive Anreize für FabrikbesitzerInnen, die Sozialstandards einzuhalten, da sie nur über diesen Weg ihre Ware exportieren konnten. Polaski betont, dass „the incentive was purely positive in that nothing would be lost but something could be gained through improvement of labor conditions“ (Polaski 2009: 5). Daher hat das Handelsabkommen wesentlich zum anfänglichen Erfolg des Programms beigetragen.¹³⁵

Seit Ende des Abkommens im Jahr 2005 und der Außerkraftsetzung des MFA, haben sich die Wettbewerbsbedingungen in der globalen Bekleidungsindustrie gewandelt. Die weitere Liberalisierung des Handels und fehlende schützende regulatorische Maßnahmen haben zu

¹³⁴ Diese Annahme spiegelt sich zudem in der Öffnung der ILO hin zum Privatsektor wider. Näheres dazu siehe in dieser Arbeit Kapitel 4.3 *Wichtige Veränderungen der ILO seit ihrer Gründung*.

¹³⁵ Im Rahmen dieser Arbeit kann ich nicht genauer auf die Verbindung von Handelsabkommen mit Sozialstandards eingehen. Seit Mitte der 1980er Jahre (Polaski 2009: 4) wurde diese Verbindung in einzelnen Handelsabkommen integriert, jedoch als negativer Anreiz. Zum Beispiel enthält das *Nordamerikanische Freihandelsabkommen* ein solches Zusatzabkommen. PolitikerInnen, WissenschaftlerInnen, AktivistInnen und wichtige EntscheidungsträgerInnen führen besonders seit der Gründung der WTO heftige Diskussionen über die Bedeutung von sogenannten „Sozialklauseln“ (Reichert 2002: 11) in Handelsabkommen. Der *Internationale Bund freier Gewerkschaften (International Confederation of Free Trade Unions, ICFTU)* fordert schon seit den 1970er Jahren den Einbezug von Sozialstandards in Handelsabkommen und seit kurzem auch in Investitionsabkommen. Diese Diskussion ist für die weltweite Verbesserung von Arbeitsbedingungen wichtig und bedarf weiterer Untersuchungen und Auseinandersetzungen. Das BFC ist ein positives Beispiel dafür, dass diese Verbindung einen wesentlichen Einfluss auf die Motivation von Regierungen und Produzenten ausübt, Arbeitsstandards einzuhalten. Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Argument für eine verbreitete Einsetzung von Sozialklauseln siehe Barry, Reddy 2008. Eine überblicksartige Einführung bieten Reichert 2002: 11-15 und Polaski 2003. Für nähere Informationen zur Bedeutung des UCTA für den Erfolg des BFC siehe Polaski 2009 und Shea *et al.* 2010.

einem stärkeren Wettbewerb unter den Bekleidungsproduzenten weltweit geführt. Der Wettbewerbsdruck ist seitdem weiter gestiegen und wirkt sich negativ auf die Arbeitsbedingungen aus. Somit wird der Ansatz des BFC Programms durch den Wettbewerbsdruck bedroht. Jüngere Entwicklungen in der kambodschanischen Bekleidungsindustrie zeigen, dass die Einhaltung von Sozialstandards nicht der einzige Faktor ist, der als Wettbewerbsvorteil genutzt werden kann. Vielmehr werden wieder vermehrt die „klassischen“ Wettbewerbsfaktoren, wie Preise, Zeit und Flexibilität, von den Fabriken genutzt, um dem Wettbewerbsdruck stand halten zu können. Das zeigt sich zum Beispiel in der vermehrten Verwendung von Kurzzeitverträgen in der kambodschanischen Bekleidungsindustrie.¹³⁶ Ein weiteres Beispiel ist die verstärkte Auslagerung von Produktionsschritten an Subunternehmen. Beide Beispiele tragen entscheidend zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen bei. Daher üben die „klassischen“ Wettbewerbsfaktoren einen gravierenden Druck auf das Modell des BFC Programms aus, einen Wettbewerbsvorteil über die Einhaltung von Sozialstandards zu schaffen. Die Frage ist nun, warum das BFC Programm gegen die „klassischen“ Wettbewerbsfaktoren nicht ankommt? Oder anders gefragt, warum müssen die Bekleidungsproduzenten die Einhaltung von Sozialstandards über diese Wege umgehen, um die Aufträge von den Leitfirmen erfüllen zu können? Eine Antwort auf die Fragen ist, dass das BFC nicht auf die Beschaffungspolitiken der Leitfirmen eingeht, die den Wettbewerb zwischen den Zulieferern aufrecht erhalten. Die Beschaffungspolitiken verhindern, dass die Produzenten bei den niedrigen Preisen und hohen Qualitäts- und Flexibilität Anforderungen die vom BFC geforderten Arbeitsstandards einhalten können. Somit wird eine der identifizierten Hauptursachen im BFC Programm nicht angegangen. Inwiefern die Leitfirmen in das Programm einbezogen werden und wie sie stärker zur Verantwortung gezogen werden könnten, diskutiere ich in einem späteren Abschnitt.¹³⁷ Ein weiterer Faktor, der die Wirksamkeit des BFC Programms schwächt, ist der tripartistische Ansatz.

¹³⁶ Für Näheres zur Verwendung von Kurzzeitverträgen in Kambodscha siehe in dieser Arbeit Kapitel 2.3.1.1 *Art des Beschäftigungsverhältnisses*.

¹³⁷ Siehe in dieser Arbeit Kapitel 5.2.4.2 *Vorteile und Grenzen des BFC Monitoring-Prozesses*. Hier werden zudem andere Schwachstellen des BFC Monitoring-Prozesses aufgezeigt.

5.2.2 SOZIALER DIALOG UND TRIPARTISMUS

Der Tripartismus und der soziale Dialog stellen zentrale Prinzipien und Ziele der ILO dar, die auch über die technische Zusammenarbeit gefördert werden sollen. Im folgenden Abschnitt diskutiere ich zwei wichtige Auswirkungen, die diese Prinzipien für die kambodschanischen BekleidungsfabrikarbeiterInnen sowie die Durchsetzungskraft des BFC Programms haben.

Die Bedeutung eines sozialen Dialogs zur Erreichung besserer Arbeitsbedingungen wird vom BFC Programm stark betont (BFC 2013). Dabei steht das Ziel der Kommunikation und konfliktfreien Auseinandersetzung im Vordergrund. Der soziale Dialog soll über tripartistische Strukturen gewährleistet und geführt werden. Eine Grundvoraussetzung dafür ist die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen. Das BFC hat die dafür notwendigen Strukturen in Kambodscha in die Wege geleitet und aufgebaut. Wie in Kapitel 2.3.2.1 beschrieben, ist die Zahl der Gewerkschaften seit Beginn des Programms rasant angestiegen. Das BFC verfügt über eine dreigliedrige Struktur und setzt diese auch in ihren Trainings- und Beratungstätigkeiten um.

Diese zu Beginn als Erfolg bezeichnete Entwicklung stellt sich in den letzten Jahren jedoch als Missdeutung heraus. Erstens ist es fraglich, ob so viele, aber relativ schwache Gewerkschaften effektiv sein können. Zweitens sind viele der Gewerkschaften Regierungs- und/oder GMAC-nah eingestellt. Somit gibt es zwar viele Gewerkschaften, ob sie jedoch für die Rechte der ArbeiterInnen eintreten (*yellow unions*) oder eintreten können (schwache unabhängige Gewerkschaften), ist fraglich. So schwächt die hohe Anzahl, ihre Heterogenität sowie die fehlende Unabhängigkeit ihre Position im tripartistischen Entscheidungsorgan des BFC Programms, dem PAC, sowie in allen tripartistischen Diskussionsrunden und Entscheidungsfindungsprozessen (Arnold 2013: 8; SLS, WRC 2013: 37). Folglich ist das notwendige Gleichgewicht zwischen den drei Parteien - den ArbeitnehmerInnenvertreterInnen, ArbeitgeberInnen und der Regierung - nicht vorhanden.

Laut Hughes (2007) wird dieses Machtverhältnis zudem durch den Ansatz des sozialen Dialogs zementiert anstatt aufgebrochen. Denn der soziale Dialog ist auch eine Strategie, um das erste Kernziel der Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen. Kommunikation und Verhandlungen sollen Streiks von ArbeiterInnen verhindern, da diese die Produktion für einen bestimmten Zeitraum behindern und somit das Wirtschaftswachstum schwächen.

Daher liegen Streiks nicht im Interesse der Regierung, des GMAC, der Leitfirmen und der ILO. Hughes argumentiert, dass die tripartistische Verhandlungsstruktur und die Professionalisierung von Gewerkschaften dazu führen, dass die Partizipation von ArbeiterInnen sowie kollektive öffentliche Handlungen militanter Gewerkschaften eingeschränkt werden. ArbeiterInnen können sich nur mehr über wenige „VertreterInnen“ am politischen Prozess beteiligen und haben daher keinen Zugang zu den professionalisierten Verhandlungen auf den höheren Ebenen. Diese hierarchischen Strukturen schwächen unabhängige, militante Gewerkschaften, die über die ArbeiterInnenbewegung Mitte der 1990er Jahren entstanden sind und in der Lage waren, ArbeiterInnen zu spontanen Protesten und Streiks zu mobilisieren. Laut dem im Jahr 2004 ermordeten Gewerkschaftsführer Chea Vichea müssen kambodschanische ArbeiterInnen über Streiks für ihre Rechte kämpfen, da dies ein wichtiges Mittel ist, den ArbeitgeberInnen ihre Stärke zu verdeutlichen und ihre Position zu verteidigen. (Hughes 2007: 847) Besonders in einem Land, das nur eine kurze Geschichte von ArbeitgeberInnen-ArbeitnehmerInnen-Beziehungen hat und von vielen Kriegen geprägt ist, sind Streiks notwendig, um die Machtverhältnisse zu durchbrechen. Somit unterstellt Hughes der ILO, dass sie das fundamentale Ziel, die Rechte der ArbeiterInnen zu stärken, nicht erreicht, sondern dem vielmehr entgegenwirkt.

Dem Argument von Hughes, dass die Partizipation von ArbeiterInnen maßgeblich für ein erfolgreiches Resultat des BFC Programms sei, ist grundsätzlich zuzustimmen. Auch die hohe Anzahl an *yellow unions* und schwache Position von unabhängigen Gewerkschaften verdeutlicht die problematische Situation in Kambodscha. Es sei jedoch erwähnt, dass die Anzahl an Streiks in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Zum Beispiel fand im Jahr 2010 ein umfassender Streik statt (Arnold 2013). Die erhöhte Streikbereitschaft der kambodschanischen TextilarbeiterInnen zeigt sich auch in dem aktuellen Streik, der von Ende Dezember 2013 bis Anfang Januar 2014 in der Hauptstadt Phnom Penh durchgeführt wurde.¹³⁸ Somit scheint es der ILO nicht zu gelingen Streiks zu unterbinden. Gleichzeitig

¹³⁸ Laut Angaben der Tagesschau ([o.V.] 2013) waren Ende Dezember 80 Prozent der Fabriken geschlossen und es fanden zahlreiche Großdemonstrationen statt. Die ArbeiterInnen und Gewerkschaften fordern eine Erhöhung des Mindestlohns auf 160 US Dollar (ebd.). Nach zahlreichen Demonstrationen reagierte die Regierung auch bei diesem Streik mit Gewalt gegenüber den ProtestantInnen. Es wurden mehrere Personen verletzt sowie zahlreiche Gewerkschaftsmitglieder und MenschenrechtsaktivistInnen inhaftiert (Wolff 2014). Interessant ist diesbezüglich auch die (fehlende) Reaktion beziehungsweise Stellungnahme der ILO. Auf der Internetseite des BFC Programms gibt es nur wenige Informationen zu diesem Streik. Es wird lediglich eine

ist aber die Gewalt und Unterdrückung gegenüber Gewerkschaftsmitgliedern seitens der Regierung gestiegen. (Arnold 2013) Es gibt Anzeichen dafür, dass Vereinigungsfreiheit in Kambodscha zwar größtenteils gewährleistet wird und ArbeiterInnen vermehrt für ihre Rechte eintreten, der Staat jedoch versucht den Einfluss von unabhängigen Gewerkschaften zu schwächen.¹³⁹

Die Auffassung von Hughes, dass die ILO mit dem BFC Programm ein *Empowerment* der ArbeiterInnen verhindert und deren Partizipation einschränkt, erscheint fraglich. Über Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen können ArbeiterInnen für ihre Rechte eintreten. Sie werden zwar über Gewerkschaften vertreten, innerhalb dieser können sie aber ihre Anliegen und Meinungen anbringen und diskutieren. Somit stellt die Gewerkschaftsstruktur kein Verlust des *Empowerments* von ArbeiterInnen dar, sondern eine Möglichkeit, gegenüber ArbeitgeberInnen als organisierte Gruppe aufzutreten und in der Politik ihre Anliegen einzufordern. Streiks sind trotzdem ein effektives und wichtiges Mittel, um zu zeigen, dass ArbeitgeberInnen von ihren ArbeiterInnen abhängig sind und es sich somit um eine interdependente Beziehung handelt. Wie Chea Vicheas argumentierte, können ArbeiterInnen auf diese Weise ihre Stärke beweisen. Um die Machtverhältnisse zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen auszugleichen, ist das zentral.

In Bezug auf die kurze Geschichte der kambodschanischen Bekleidungsindustrie ist hinzuzufügen, dass keine voreiligen Schlussfolgerungen gezogen werden sollten. Der Aufbau von industriellen Beziehungen ist ein sehr langer Prozess, der sich über mehrere Jahrzehnte entwickelt. In Kambodscha begann die Industrialisierung erst mit dem Beginn der Bekleidungsindustrie Mitte der 1990er Jahre. Folglich wirkt die Arbeit der ILO auch als ein „attempt to embed ‚mature‘ or professionalised industrial relations systems in a country with little history of industry“ (Arnold, Shih 2010: 420).

Die mangelnde Unabhängigkeit vieler kambodschanischer Gewerkschaften stellt jedoch ein gravierendes Hindernis für ausbalancierte industrielle Beziehungen dar. Aus diesem Grund sollte sich das BFC Programm stärker für unabhängige Gewerkschaften und deren Mitglieder

Stellungnahme der ILO verlinkt (siehe ILO 2013), in der sie fordert, dass die Streiks sofort beendet werden sollen. Zudem betont sie gleich zu Beginn des Dokuments die verheerenden wirtschaftlichen Folgen des Streiks. Die Gewalt gegenüber den DemonstrantInnen wird auf der BFC-Internetseite nicht erwähnt.

¹³⁹ Hier spielen auch politische Auseinandersetzungen zwischen der derzeit regierenden CPP Partei und der Opposition, die mit vielen unabhängigen Gewerkschaften verbündet ist, eine Rolle. (Wolff 2014)

einsetzen. Die mangelnde Handlung der ILO diesbezüglich erklärt sich unter anderem mit dem Anspruch auf Neutralität, der aus den tripartistischen Strukturen resultiert.

5.2.2.1 MANGELNDE DURCHSETZUNGSKRAFT DURCH TRIPARTISTISCHE STRUKTUREN

Zuletzt diskutiere ich die Bedeutung der tripartistischen Struktur für die Durchsetzungskraft des Programms. Dieser Kritikpunkt bezieht sich nicht nur auf das BFC, sondern auf die Arbeit der ILO insgesamt. Trotz der Vorteile, die die dreigliedrige Struktur der ILO bringt, wie zum Beispiel ein Forum für Kommunikation und Diskussion für die drei Parteien, gibt es einen fundamentalen Kritikpunkt an dieser Struktur.

Um eine dreigliedrige Struktur gewährleisten zu können, muss die ILO beziehungsweise das BFC mit allen beteiligten Parteien gute Beziehungen haben. Das erfordert eine gewisse Neutralität, die das BFC gegenüber diesen einnehmen muss. Denn durch den tripartistischen Ansatz besteht der Anspruch, alle drei Parteien gleich zu behandeln. Laut dem BFC sei auch für die *Monitoring*- und Berichterstattungsfunktionen eine neutrale Position wichtig (SLS, WRC 2013: 54). Gleichzeitig ist das BFC von den Entscheidungen der Regierung sowie der ArbeitgeberInnen-Seite für das Weiterführen des Programms und den Zugang zu den Fabriken abhängig. Aus Angst, dass sich die Beziehungen zu diesen Akteuren verschlechtern könnten, hält sie sich darin zurück, einen stärkeren Druck in arbeitsrechtlichen Fragen auf sie auszuüben. Außerdem wirkt sich die Dreigliedrigkeit in den Entscheidungsfindungsprozessen insofern hemmend aus, da die Entscheidungen einen Kompromiss zwischen den oft sehr heterogenen Interessen der Parteien darstellen müssen. Diese Punkte schränken das BFC maßgeblich darin ein, sich öffentlich stärker für die Rechte von der Gruppe von Personen einzusetzen, deren Bedingungen verbessert werden sollen: von ArbeiterInnen. Die SLS und das WRC beschreiben diese Vorgehensweise mit härteren Worten: „The result is an organization charged with policing violations that approaches its work as if one of its primary tasks were to maintain the goodwill of those same violators” (ebd.: 55). Die ILO könnte zum Beispiel einen stärkeren Druck auf die kambodschanische Regierung ausüben, dass diese bessere Gesetze für ArbeiterInnen durchsetzt. Auch auf die FabrikbesitzerInnen und den GMAC könnte das BFC stärker einwirken, die Arbeitsbedingungen zu verbessern. (ebd.: 54f.)

Folglich wird die Durchsetzungskraft des BFC Programms und anderer Instrumente der ILO maßgeblich durch die tripartistische Struktur geschwächt. Die ILO hat sich durch diesen Ansatz selbst ein Hindernis gelegt hat, sich stärker für die Anliegen von ArbeiterInnen einzusetzen.

5.2.3 DIE KAMBODSCHANISCHE REGIERUNG IM BFC PROGRAMM

In diesem Abschnitt gehe ich auf die Rolle der Regierung im BFC Programm ein. Die technische Zusammenarbeit der ILO setzt da an, wo die Standardsetzung und -überwachung nicht wirksam genug ist. Ihr Ziel ist es, die Implementierung von Arbeitsgesetzen zu verbessern.¹⁴⁰ Daher unterstützt sie den Aufbau von Kapazitäten nationaler Institutionen sowie von Sozialpartnern. Im BFC Programm soll dies über eine enge Zusammenarbeit mit der Regierung passieren. So ist die Regierung zum Beispiel im Hauptorgan des BFC Programms, dem PAC, vertreten, erfährt somit den Aufbau der Strukturen aus erster Hand und nimmt an Entscheidungsfindungsprozessen teil. Außerdem soll über das BFC die Kommunikation der Regierung mit dem GMAC und Gewerkschaften verbessert werden. Es besteht weiterhin das Ziel, dass der Staat das Programm sukzessive übernimmt. Die im Jahr 2009 geplante Übergabe wurde jedoch bis auf Weiteres verschoben.¹⁴¹

Die geplante Übernahme des Programms durch den Staat verdeutlicht, dass die ILO weiterhin Staaten-zentriert arbeitet. Zwar zeigt sich im BFC Programm die Öffnung der ILO hin zum Privatsektor, vor allem durch das *Monitoring* von Produzenten und den, wenn auch nur marginalen, Einbezug von Leitfirmen. Die technische Zusammenarbeit unterstützt

¹⁴⁰ Zudem hat die ILO bei dem Entwurf des im Jahr 1997 verabschiedeten kambodschanischen Arbeitsgesetzes geholfen. Die Lücken im Arbeitsgesetz wurden in Zusammenarbeit mit den USA und der ILO im Rahmen des UCTA-BFC Abkommens überarbeitet und vor der Verabschiedung von ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenvertreterInnen gesichtet und modifiziert. Zum Beispiel wurde ein tripartistisches Schiedsgericht (*Arbitration Council*) initiiert und 2003 in Kraft gesetzt, dessen Entscheidungen bindend oder nicht bindend sein können (YLS 2011: 11). Nähere Informationen zu den Änderungen siehe Polaski 2009: 10f.

¹⁴¹ Genauere Informationen über die Aktivitäten der Regierung im BFC Programm sowie über beratende Tätigkeiten der ILO für die Regierung habe ich in meiner Recherche nicht gefunden. Es ist jedoch anzunehmen, dass das regionale Büro der ILO auf Anfrage der Regierung Beratungen vornimmt. Konkrete Gründe für die verschobene Übergabe habe ich auch nicht gefunden. Ich vermute, dass die ILO die Kapazitäten der Regierung sowie der Sozialpartner als noch zu schwach einschätzt.

aber primär die stärkere Implementierung der internationalen Sozialstandards auf nationaler Ebene.

Mit dem BFC kann die ILO somit die Implementierung der Gesetze unterstützen. Das Programm hat aber kein Mandat die Gesetze durchzusetzen (*enforcement of the law*). Es hätte allerdings die Möglichkeit in arbeitsrechtlichen Fragen einen stärkeren Druck auf die Regierung auszuüben. Zum Beispiel hat das BFC 2009 kein Bestreben darin gezeigt, die Regierung von einem neuen Gesetz abzuhalten, das zur weiteren Verbreitung von Kurzzeitarbeitsverträgen (FDCs) führen würde (YLS 2011: 15). Zudem könnte die ILO einen stärkeren Druck auf die Regierung ausüben, damit diese einen höheren Mindestlohn festlegt. Des Weiteren schlägt Merk (2012: 28) vor, dass das BFC einen stärkeren Einfluss auf die Regierung nehmen sollte, härter gegen gewerkschaftsfeindliches Verhalten vorzugehen. Das wäre auch in Bezug auf die aktuelle Situation in Kambodscha, also die gewalttätige und unterdrückende Reaktion der Regierung gegenüber DemonstrantInnen und Gewerkschaftsmitgliedern, notwendig.¹⁴² Hier schränken jedoch drei Aspekte die Handlung der ILO ein. Erstens, würde die ILO auf diese Weise den bereits beschriebenen Anspruch auf Neutralität verletzen. Zweitens, würde sie mit einem stärkeren Eingreifen gegenüber dem Staat die Souveränität angreifen, was im heutigen Staatenmodell weiterhin ein Tabu darstellt. Drittens stehen fehlende verbindliche Regelwerke auf internationaler Ebene in einem engen Zusammenhang damit. Diesen Aspekt greife ich in der Diskussion über die Verknüpfungspunkte mit dem *Global Governance*-Konzept auf.

5.2.4 DER BFC *MONITORING*-PROZESS VS. PRIVATES *MONITORING*

Nachdem ich zentrale Ansätze des Programms sowie die Rolle von Gewerkschaften und der Regierung analysiert habe, diskutiere ich im folgenden Abschnitt Möglichkeiten und Grenzen der konkreten Tätigkeiten des Programms im *Monitoring*-Prozess. Dabei beziehe ich alle drei Bereiche ein: *monitoring*, *reporting* und *remediation*. Den *Monitoring*-Prozess des BFC Programms vergleiche ich mit *Monitorings*, die von privaten Akteuren

¹⁴² Weitere Faktoren, die eine erfolgreiche Implementierung des Arbeitsgesetzes behindern, wie zum Beispiel die weit verbreitete Korruption, behandle ich hier nicht näher. Meiner Ansicht nach würden diese Themen den Rahmen des BFC Programms überschreiten. Es reicht aus, dass das BFC über den *Monitoring*-Prozess, in dem Korruption nicht toleriert wird, eine Vorbildfunktion diesbezüglich einnimmt.

durchgeführt werden. Daher beschreibe ich im ersten Abschnitt private *Monitoring*-Organisationen sowie -Unternehmen und diskutiere deren Schwachstellen.

5.2.4.1 PRIVATES *MONITORING*

Seit Mitte der 1990er Jahre ist aufgrund des starken zivilgesellschaftlichen Drucks auf transnationale Unternehmen deren soziale und ökologische Verantwortungsübernahme gestiegen. Diese Verantwortungsübernahme der Unternehmen ist unter dem Begriff *Corporate Social Responsibility* (CSR)¹⁴³ bekannt geworden. CSR bezieht sich hauptsächlich auf interne Prozesse von Unternehmen. Das bedeutet, dass sie interne Veränderungen bezüglich der Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards sowie der verantwortlichen Ressourcenverwendung vornehmen. Für die Umsetzung von CSR haben viele Unternehmen seit den 1990er Jahren Verhaltenskodizes (*Code of Conduct*, CoC) entwickelt. Diese beinhalten idealerweise die anerkannten Arbeitsnormen der ILO, liegen jedoch oft unter diesen Standards. Um die Einhaltung der Verhaltenskodizes zu überprüfen, führten manche Leitfirmen eigene Kontrollen von Fabriken (*Monitorings*) ein oder beauftragten externe Unternehmen oder Organisationen mit der Aufgabe.

Die externen Unternehmen und Organisationen können in drei Akteurs-Gruppen unterteilt werden: erstens gewinnorientierte globale Wirtschaftsprüfungsfirmen (wie zum Beispiel *PricewaterhouseCoopers*, PwC¹⁴⁴); zweitens *non-profit* Organisationen, die von Unternehmen selbst gegründet wurden (wie zum Beispiel *Business Social Compliance Initiative*, BSCI); und drittens *non-profit Multistakeholder*-Initiativen (MSIs), die sich unter anderem aus Unternehmen, NGOs, Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen zusammensetzen. Die in der Bekleidungsindustrie bekanntesten *Multistakeholder*-

¹⁴³ Die Europäische Kommission definiert CSR als

the responsibility of enterprises for their impacts on society. [...] Respect for applicable legislation and for collective agreements between social partners, is a prerequisite for meeting that responsibility. To fully meet their corporate social responsibility, enterprises should have in place a process to integrate social, environmental, ethical, human rights and consumer concerns into their business operations and core strategy in close collaboration with their stakeholders, with the aim of:

- maximising the creation of shared value for their owners/shareholders and for their other stakeholders and society at large;
- identifying, preventing and mitigating their possible adverse impacts. (European Commission 2011: 6)

¹⁴⁴ Zu dieser *Monitoring*-Firma hat O'Rourke (2002) Nachforschungen durchgeführt. Die starke Kritik von O'Rourke hat bewirkt, dass PwC die *Monitoring*-Methoden überarbeitet hat. Diese sind jedoch immer noch mangelhaft (Wells 2007).

Initiativen sind die *Fair Labor Association* (FLA), *Fair Wear Foundation* (FWF), WRC, *Ethical Trading Initiative* (ETI) und *Social Accountability International* (SAI). (Wells 2007)¹⁴⁵

Über die Notwendigkeit und Effektivität von privaten Regulationsversuchen wird in der Literatur vielseitig diskutiert. BefürworterInnen betonen, dass privates *Monitoring* die staatliche Regulierung fördern kann und zu einer besseren Implementierung von nationalen Arbeitsgesetzen führt. KritikerInnen argumentieren, dass privates *Monitoring* Interventionen von Regierungen und Gewerkschaften verdrängt, deren Einfluss untergräbt sowie allein dem Ruf von Leitfirmen dient. (Locke, Qin, Brause 2007: 5)¹⁴⁶ Weitere Kritikpunkte fassen Lukas, Plank und Staritz treffend zusammen:

- Inefficiencies in multiple audits for the same supplier by each buyer,
- Widespread false evidence and double-book-keeping by suppliers,
- Limited capabilities of third party and in-house auditors to understand and detect violations, particularly of freedom of association,
- A focus on policing and finding flaws, rather than on advising and fixing problems,
- Limited scope for reaching sub-contractors and the more vulnerable casual home-based workers,
- Internal misalignment within firms between social responsibility and economic imperatives,
- Lack of engagement with public labour inspections and other efforts to improve governance and compliance over the long term. (Lukas, Plank, Staritz 2010: 42)

Dies zeigt, dass viele der durchgeführten Kontrollen von privaten Akteuren in Bezug auf die Qualität sowie die Quantität mangelhaft sind. Viele *Monitorings* werden von unterqualifizierten Personen ausgeführt. Oft werden die vorherrschenden Arbeitsbedingungen nur unzureichend kontrolliert sowie zu wenige und einseitige Interviews mit ArbeiterInnen und Gewerkschaftsmitgliedern durchgeführt. Besuche werden meist vorher angekündigt, sodass die gravierendsten Mängel vor dem Besuch beseitigt werden können. (CCC 2005; Locke, Qin, Brause 2007; O'Rourke 2002) Außerdem wird bei vielen privaten *Monitorings* primär auf Punkte geachtet, die auch die Produktivität der Firmen erhöhen, wie zum Beispiel die Ventilation und die Gesundheit der ArbeiterInnen. Somit ist den Unternehmen eine *win-win*-Situation bei CSR-Maßnahmen wichtig (Lukas, Plank, Staritz 2010: 42). Wie im Kapitel 2.3 beschrieben, ist es jedoch auch schwieriger,

¹⁴⁵ In der folgenden Arbeit verwende ich den Begriff privates *Monitoring* für alle drei genannten Akteurs-Gruppen. Wenn eine Differenzierung zwischen ihnen notwendig ist, wird diese angeführt.

¹⁴⁶ Für eine komprimierte Literaturlauswertung zu privatem *Monitoring* siehe Locke, Qin, Brause 2007: 5.

arbeitsrechtliche Bedingungen zu messen und somit auch zu kontrollieren. Laut der *Clean Clothes Campaign* (2005: 33) wird die Situation bezüglich der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit sowie der Behandlung von Gewerkschaften und Gewerkschaftsmitgliedern in vielen *Monitorings* allerdings gar nicht erfasst. Zudem wird an vielen privaten *Monitorings* kritisiert, dass sie primär auf die Management-Ebene ausgerichtet sind und ArbeiterInnen sowie Gewerkschaften nur eine sekundäre Rolle spielen. So werden zum Beispiel hauptsächlich ManagerInnen sowie Aufsichtspersonen zu den Arbeitsbedingungen befragt. ArbeiterInnen sollten jedoch im Mittelpunkt des *Monitorings* stehen, da sie am besten die vorherrschenden Arbeitsbedingungen bezeugen können und zudem die Zielgruppe der Programme darstellen. (O'Rourke 2002)

Der in der Arbeit schon angesprochene Widerspruch zwischen den Beschaffungspolitiken von Leitfirmen und ihren Verhaltenskodizes wird durch private *Monitorings* bisher nur marginal angegangen (Bulut, Lane 2011). Hier sind besonders die von den Unternehmen abhängigen Organisationen zu nennen. Manche MSIs hingegen beziehen diesen Punkt bereits ein, wie zum Beispiel die FWF (Merk 2012: 25)¹⁴⁷ und die ETI (Bulut, Lane 2011: 65). Eine private CSR-Initiative, die sich unter anderem dafür einsetzt, dass auch die Unternehmenspolitiken angepasst werden müssen, ist *Business for Social Responsibility* (BSR). Die BSR hat das weiterführende Konzept „Beyond Monitoring“ (BSR 2007) eingeführt, welches diese Schwachstelle der bisherigen *Monitorings* beheben soll.¹⁴⁸

Zusätzlich zu den oben angeführten Kritikpunkten ist die schon angedeutete fehlende Unabhängigkeit von privaten *Monitoring*-Initiativen ein wichtiger Punkt. Bei der Finanzierung von *Monitorings* durch die Unternehmen selbst, ist eine Manipulation der Ergebnisse im Sinne des Unternehmens naheliegend. Während in den 1990er Jahren noch viele Leitfirmen das *Monitoring* selbst durchgeführt haben, sehen viele Unternehmen inzwischen ein, dass diese an Glaubwürdigkeit mangeln und beauftragen daher vermehrt externe Kontrollorganisationen oder werden Mitglied in MSIs. (Locke, Qin, Brause 2007: 5) MSIs werden in der kritischen Literatur als die vertrauenswürdigsten und effektivsten

¹⁴⁷ Die FWF führt dafür jährliche Kontrollen der Beschaffungspolitiken von teilnehmenden Leitfirmen durch. (Merk 2012: 25)

¹⁴⁸ So ist ein zentraler Punkt des „Beyond Monitoring“ Konzepts das sogenannte „buyer internal alignment“ (BSR 2007: 6, 16). Bei diesem Aspekt geht es genau darum, dass eine Koordination zwischen der Abteilung für Produktion und Preispolitik und der Abteilung für CSR stattfindet. Näheres zu diesem Konzept siehe BSR 2007 sowie BSR 2014.

privaten Kontroll- und Verifikationsinitiativen angesehen.¹⁴⁹ Zudem haben die meisten MSIs höhere Standards für die Mitgliedsunternehmen gesetzt.¹⁵⁰

In Bezug auf die Berichterstattung nach den *Monitorings* ist ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt anzumerken. Bei den meisten Firmen-orientierten privaten *Monitorings* werden häufig erst gar keine Berichte über die Ergebnisse verfasst. Laut der CCC (2005: 60) unterlassen viele Unternehmen die Berichterstattung, da sie so weniger angreifbar für die Zivilgesellschaft sowie KonsumentInnen sind. Auch hier sind MSIs positiver zu bewerten, weil sie relativ ausführliche Berichte über die einzelnen Firmen verfassen und auf den Internetseiten veröffentlichen. Diese transparente Herangehensweise ist ein wesentlicher Aspekt für den Grad der Glaubwürdigkeit der *Monitoring*- und Verifikationsorganisationen und wird auch beim BFC nochmal aufgegriffen.

Zuletzt möchte ich bei den privaten *Monitorings* auf die mangelnde Verknüpfung der Kontroll-Aktivitäten mit anschließenden Verbesserungsplänen sowie Trainings- und Beratungsprogrammen eingehen. Nur wenige private *Monitoring*-Organisationen haben bisher weiterführende Programme in ihre Arbeit aufgenommen. Die BSCI bietet Kurse für Leitfirmen sowie Produzenten über die Einhaltung von Sozialstandards an.¹⁵¹ Auch die FWF hat im Jahr 2013 mit einem Projekt begonnen, das MitarbeiterInnen europäischer Leitfirmen für Möglichkeiten für bessere Arbeitsbedingungen sensibilisieren soll.¹⁵² Diese Kurse zielen primär auf MitarbeiterInnen in den transnationalen Leitfirmen ab, was auch eine wichtige Arbeit darstellt. Es ist jedoch ebenfalls notwendig, Kurse und Beratungen für ArbeiterInnen in den Fabriken, für Gewerkschaften und auch für MangerInnen und Aufsichtspersonen anzubieten. Diese Forderung verlangt nach einer ganzheitlichen Perspektive, die *Monitoring*-Aktivitäten mit weiterführenden Angeboten kombiniert und alle beteiligten Akteure einbezieht. Erfüllt das BFC der ILO diese ganzheitliche Perspektive? Welche Möglichkeiten bietet der gesamte *Monitoring*-Prozess des BFC Programms? Gelten die oben genannten Kritikpunkte an privaten *Monitorings* auch für das

¹⁴⁹ So argumentiert zum Beispiel die *Clean Clothes Campaign* (2005: 82), dass die MSIs aufgrund ihrer Multilateralität einen sozialen Dialog zwischen den beteiligten Akteuren ermöglichen und somit effektiver seien.

¹⁵⁰ Die FWF setzt zum Beispiel die Bezahlung eines existenzsichernden Lohns für die ArbeiterInnen in der gesamten Lieferkette voraus. Näheres siehe FWF 2009.

¹⁵¹ Siehe auch auf der BSCI Internetseite: BSCI 2014.

¹⁵² Nähere Informationen finden sich bei Wellmade 2013.

BFC? An welche Grenzen stößt das Programm? Auf diese Fragen gehe ich im folgenden Abschnitt ein.

5.2.4.2 VORTEILE UND GRENZEN DES BFC *MONITORING*-PROZESSES

Bei der Ausarbeitung des *Monitoring*-Prozesses hat das BFC Programm mehrere der oben genannten Kritikpunkte an privaten *Monitorings* bedacht. Manche Punkte spiegeln sich jedoch auch im BFC wider.

Monitoring

Das BFC wird von einer anerkannten tripartistischen internationalen Organisation anstatt von privaten Akteuren durchgeführt. Dies stellt einen wesentlichen Unterschied zu den privaten *Monitorings* dar. Die ILO wird von der internationalen Gemeinschaft respektiert, was die Glaubwürdigkeit ihrer Tätigkeiten maßgeblich unterstützt. (Merk 2012: 11) Die offizielle Unabhängigkeit der Organisation von Unternehmen stellt einen erheblichen Vorteil des BFC Programms im Vergleich zu privaten *Monitorings* dar. Die Ablehnung von Korruption bei den BFC-*Monitorings* trägt zusätzlich zu einem stärkeren Vertrauen der lokalen Bevölkerung in das Programm bei (ebd.: 11). Zudem unterstützt der tripartistische Ansatz die Glaubwürdigkeit des Programms, auch wenn diese Struktur eine effektive Umsetzung behindert und asymmetrisch ist.¹⁵³ Im Vergleich zu privaten *Monitorings* stellt die Zusammenarbeit mit der Regierung und Gewerkschaften einen positiven und wichtigen Aspekt dar. Zivilgesellschaftliche Akteure, wie NGOs, werden im Gegenteil zu den oben genannten MSIs nicht in den *Monitoring*-Prozess einbezogen. Eine Zusammenarbeit mit lokalen und internationalen NGOs könnte das Programm jedoch bereichern.

Ein weiterer wesentlicher Vorteil des BFC Programms gegenüber privaten *Monitorings* ist, dass es ein branchenweites Programm ist. Es werden alle Produzenten in Kambodscha kontrolliert, die für den Export produzieren. (ebd.: 12) Private *Monitorings* konzentrieren sich hingegen nur auf bestimmte Zulieferer in verschiedenen Ländern. Daher ist das BFC „definitely qualified to systematically monitor trends over a long period of time“ (ebd.).

¹⁵³ Für Näheres siehe in dieser Arbeit Kapitel 5.2.2 *Sozialer Dialog und Tripartismus*.

Dieser Umstand macht auch eine bessere Vergleichbarkeit der Fabriken sowie eine Standardisierung von *Monitorings* möglich. Zudem werden die Kontrollen in den Fabriken insgesamt reduziert, da diese nur mehr das BFC durchführt und nicht mehrere Leitfirmen, die dort produzieren lassen. Viele Produzenten beklagen sich über die zahlreichen *Monitorings* von verschiedenen Unternehmen und Organisationen, die teils unterschiedliche Anforderungen in ihren Verhaltenskodizes haben.¹⁵⁴ Dieser „monitoring fatigue“ (Locke, Qin, Brause 2007: 6) versucht das BFC Programm entgegenzuwirken: „Our monitoring work helps reduce duplication in social auditing by consolidation buyers‘ auditing activities allowing buyers and factories to focus their efforts on solutions and capacity building” (BFC 2013). Viele Leitfirmen haben bereits die eigenen Kontrollen eingestellt und verlassen sich stattdessen auf die Berichte des BFC Programms (Merk 2012: 8; SLS, WRC 2013: v). Ob dadurch das Engagement der Leitfirmen in Bezug auf den Aufbau von Kapazitäten jedoch angestiegen ist, ist – wie im Abschnitt über private *Monitorings* angedeutet – fraglich. Zudem reicht es nicht aus, dass die Leitfirmen die Verantwortung komplett an das Programm abgeben. Wie oben erläutert tragen auch die Beschaffungspolitiken einen zentralen Beitrag zu den schlechten Arbeitsbedingungen bei. Daher ist es notwendig, dass das BFC auch diese in das *Monitoring* integriert. Dass und inwiefern die Leitfirmen in den anderen zwei Bereichen, *reporting* und *remediation*, vom BFC stärker bedacht werden sollten, bespreche ich in den Abschnitten über diese Bereiche.

Die branchenweite Ausdehnung des BFC Programms ist ein positiver Aspekt des Programms. Allerdings erreicht das BFC nur die beim GMAC und Wirtschaftsministerium registrierten und für den Export produzierenden Hersteller. Subunternehmen und für den heimischen Markt produzierende Fabriken werden nicht kontrolliert. (Merk 2012: 19) Dieses schon bei den privaten *Monitorings* bekannte Problem ist der ILO bewusst, wird bisher jedoch nicht angegangen. Über das weit verbreitete *Subcontracting* können Produzenten somit die Einhaltung von Sozialstandards umgehen, trotzdem am BFC Programm teilnehmen und für den Export produzieren. Wie im zweiten Kapitel mehrfach angesprochen, sind die Arbeitsbedingungen im informellen Sektor in vielen Aspekten wesentlich schlechter als in den registrierten Fabriken. Daher stellt dies eine gravierende

¹⁵⁴ „[S]ourcing factories may be subject to as many as 30-40 annual inspections and expected to meet the different code requirements of eight to 12 brands, in addition to complying with national legislation” (Barrientos et al. 2011: 307).

Schwachstelle dar, die die branchenweiten Ergebnisse der *Monitorings* insgesamt hinterfragen lässt.¹⁵⁵ Daher fordern Merk (2012) sowie die SLS und das WRC (2013), dass alle Fabriken, auch informelle, in das *Monitoring*-Programm inkludiert werden. So könnte das Programm der *Decent Work Agenda* der ILO gerecht werden.

Das konkrete *Monitoring* des BFC Programms ist im Vergleich zu privaten *Monitorings* „comparatively strong“ (Merk 2012: 28). Oben genannte Kritikpunkte an privaten Kontrollen werden vom BFC zumindest in der Methode bedacht. Dazu zählt zum Beispiel, dass die Besuche unangekündigt sind, zwei Tage andauern (länger als die meisten privaten Kontrollen), Interviews mit ArbeiterInnen außerhalb des Fabrikgeländes durchgeführt werden, Interviews und Beobachtungen neben messbaren auch arbeitsrechtliche Bedingungen umfassen und die *Monitorings* von qualifizierten Personen durchgeführt werden. Es mangelt jedoch an der Umsetzung von manchen dieser Punkte.

Merk (ebd.: 19f.) identifiziert drei wesentliche Probleme der Kontrollen. Erstens, werden viele Besuche vorher angekündigt, sodass ManagerInnen im Vorhinein gravierende Arbeitsrechtverletzungen temporär beseitigen können. Auch wenn die Besuche unangekündigt sind, können FabrikmitarbeiterInnen in der bis zu 45-minütigen erlaubten Wartezeit, die im *Memorandum of Understanding* (MOU) festgeschrieben ist, einige Sachen verstecken oder schnell ausbessern. So werden zum Beispiel Kinder und schwangere Frauen versteckt, die Belüftung verstärkt und Toiletten geputzt. (SLS, WRC 2013: 49) Nach Informationen von Merk (2012: 19), wird dieser Aspekt vom BFC bereits überarbeitet.

Zweitens, werden die ArbeiterInnen-Interviews nicht auf die geplante Art und Weise durchgeführt. Vielmehr werden die ArbeiterInnen oft vorher vom Management ausgewählt und darüber informiert was sie in den Interviews sagen sollen, anstatt über ein Zufallsprinzip vom BFC-Personal ausgesucht zu werden (ebd.: 19). Außerdem werden diese Interviews oft innerhalb der Fabrikgelände durchgeführt (SLS, WRC 2013: 48) und

¹⁵⁵ Der Einbezug des informellen Sektors stellt eine notwendige Erweiterung des Programms dar. Da sich die ILO den Problematiken im informellen Sektor bewusst ist und sich in anderen Programmen mit dem damit auseinandersetzt, könnte sie dieses Wissen und die bereits gesammelten Erfahrungen für das BFC nutzen. Andererseits muss die ILO diesbezüglich die Regierung überzeugen, den informellen Sektor in das Programm zu übernehmen. Um illegales *Subcontracting* von registrierten Fabriken herauszufinden, schlägt Merk (2012: 28) vor, die Produktionsleistung mit der Fertigungskapazität zu vergleichen. Das Problem des Zugangs zu informellen Fabriken und zur Heimarbeit bleibt jedoch bestehen.

die InterviewpartnerInnen darüber hinaus gemeinsam in einem Raum befragt (Merk 2012: 19). Dass viele ArbeiterInnen über die Ziele und Hintergründe des BFC Programms nicht Bescheid wissen, verdeutlicht den geringen Bekanntheitsgrad des Programms unter den FabrikarbeiterInnen. Wie oben schon angesprochen, sind richtig ausgeführte Interviews mit ArbeiterInnen allerdings zentral für realitätsnahe Ergebnisse der *Monitorings*. Daher müssen diese Interviews in einer für die Personen angenehmen Umgebung und Atmosphäre stattfinden, in der sie keinem Druck und keiner Angst ausgesetzt sind. Zudem ist es wichtig, dass die Informationen aus den ArbeiterInneninterviews als primäre Quelle bei der Auswertung der *Monitorings* verwendet werden, um eine Management-zentrierte Herangehensweise, wie sie bei vielen privaten *Monitorings* üblich ist, zu umgehen.¹⁵⁶ Neben den ArbeiterInnen-Interviews werden auch Interviews mit Gewerkschaften durchgeführt. Laut dem SLS und dem WRC (2013: 51), werden hier jedoch meist nur *yellow unions* interviewt, anstatt die unabhängigen Gewerkschaften herauszufiltern. Letzteres würde ebenfalls zu einer möglichst realitätsnahen Berichterstattung beitragen.

Drittens, kritisiert Merk die geringe Anzahl der *Monitoring*-Besuche. Seiner Ansicht nach, ist es „extremely difficult if not impossible to gain a comprehensive understanding of the complex anatomy of a factory with its hundreds and possibly thousands of employees with one or two inspections annually“ (Merk 2012: 19). Anstatt die Anzahl der Besuche zu erhöhen, werden diese allerdings aufgrund der steigenden Anzahl an teilnehmenden Fabriken reduziert. Einerseits ist die Reduktion wegen des hohen Ressourcenerfordernisses verständlich. Andererseits, sollte die Qualität eines Programms mit einem branchenumfassenden Anspruch bei einem Wachstum des Sektors nicht sinken. Das BFC sollte in diesem Fall eher die Qualität beibehalten, bevor es auf die Schuhindustrie oder auf andere Länder über die *Better Work* Programme ausgeweitet wird.

¹⁵⁶ Weiterhin kritisieren die SLS und das WRC (2013: 54), dass die vorhandene Telefonhotline für ArbeiterInnen nicht ausreichend genutzt wird. ArbeiterInnen können über diese Beschwerden über vorherrschende Arbeitsbedingungen direkt an das BFC weitergeben. Es ist aber vom BFC nicht geplant, dass direkte Handlungen auf Basis der Beschwerden folgen. Diese Möglichkeit der direkten Kommunikation mit ArbeiterInnen sollte vom BFC jedoch auch genutzt werden, um die Arbeitsrechtsverletzungen in den Fabriken zu identifizieren und die Beratungs- und Trainingstätigkeiten dementsprechend anzupassen.

Reporting

Ein prinzipiell positiver Aspekt des BFC-Monitoring-Prozesses ist die im Vergleich zu den privaten *Monitorings* ausführliche Berichterstattung.¹⁵⁷ Das SLS und das WRC (2013) werfen der Berichterstattung jedoch einen gravierenden Mangel an Transparenz vor.

Wie im Abschnitt über die Berichterstattung beschrieben, werden seit 2005 nur mehr die allgemeinen *Synthesis Reports* veröffentlicht, während die individuellen Fabrikberichte nur von den Produzenten und den verbundenen Leitfirmen eingesehen werden dürfen. Dieses intransparente System wird von der SLS und dem WRC zutreffend als „black box“ (ebd.: 38) bezeichnet und folgendermaßen beschrieben:

BFC's monitoring, reporting, and remediation activities today take place shielded entirely from public scrutiny. Aside from BFC itself, no stakeholder group other than factory managers and buyers has any significant information about what happens inside this 'black box'. (ebd.: 42)

Es werden weder die genauen Ergebnisse der *Monitorings* in den Fabriken veröffentlicht, noch gibt es eine Liste mit den Leitfirmen, die in den überprüften Fabriken produzieren lassen (Merk 2012: 29). Obwohl ArbeiterInnen und Gewerkschaftsmitglieder wesentlich zu den Informationen in den Berichten beitragen, haben diese keinen Zugang zu den Ergebnissen. Außerdem werden die ausführlichen Informationen über die Fabriken einer kritischen Öffentlichkeit vorenthalten. Die „black box“ verdeutlicht sich zudem darin, dass problematische Themen, wie zum Beispiel die zahlreichen Entlassungen von Gewerkschaftsmitgliedern nach dem Streik im Jahr 2010, in den *Synthesis Reports* keine Erwähnung finden (SLS, WRC 2013: 20).

Als tripartistische und anerkannte internationale Organisation sollte die ILO jedoch allen drei Parteien sowie der Öffentlichkeit einen Zugang zu den Ergebnissen ermöglichen. Das sollte die ILO einrichten, da erstens alle Beteiligten das Recht auf die Informationen haben und zweitens das Programm auf diese Weise den Einfluss auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen verringert. Diese fehlende Transparenz reduziert die Anreize für Produzenten sowie für Leitfirmen, die Arbeitsstandards einzuhalten, da sie keine

¹⁵⁷ Das BFC ist transparenter als Business-orientierte *Monitoring*-Organisationen und Unternehmen. Ein Beispiel für eine intransparente Leitfirma ist *Levi Strauss & Co.* Die Firma ist kein Mitglied einer MSI und führt firmeninterne Kontrollen durch. Es werden keine Ergebnisse der Fabrikkontrollen veröffentlicht (CCK 2014). Im Vergleich zu manchen MSIs ist das BFC jedoch weniger transparent. Zum Beispiel veröffentlicht das WRC die einzelnen Fabrikberichte auf der Internetseite (Näheres siehe WRC 2007).

Sanktionen oder keinen Druck seitens der Öffentlichkeit fürchten müssen (SLS, WRC 2013: 46). Ebenso wird der mögliche Einfluss von ArbeitsrechtaktivistInnen, NGOs und kritischen KonsumentInnen auf Leitfirmen eingeschränkt (Merk 2012: 20). Folglich versäumt es die ILO in diesem Programm die in anderen Instrumenten verwendete Strategie des „Benennens und Anprangerns“ zu nutzen. Eine weitere Konsequenz der mangelnden Transparenz ist, dass das Vertrauen von ArbeiterInnen in die Wirksamkeit des BFC Programms sinkt (SLS, WRC 2013: 46).

Aufgrund der starken Kritik von der SLS und dem WRC sowie von Gewerkschaften und dem GMAC (Meyn, Bopha 2013) wurde in einem neuen MOU von Dezember 2013 unter anderem die „reintroduction of public disclosure“ (ILO *et al.* 2013) festgelegt.¹⁵⁸ Das bedeutet, dass auch die individuellen Berichte nun wieder öffentlich zugänglich gemacht werden und somit das BFC die Transparenz wesentlich erhöht. Dieser Schritt steigert die Wirksamkeit des Programms und zeigt zudem, dass das BFC externe Kritik beachtet. Es kann jedoch auch argumentiert werden, dass sich das BFC bei der schlechten Beurteilung dazu gezwungen sah, Veränderungen vorzunehmen, um den noch relativ guten Ruf des Programms nicht zu riskieren.¹⁵⁹

Remediation

Im folgenden Abschnitt diskutiere ich den Teil des BFC Programms, der die technische Zusammenarbeit ausmacht: die Beratungs- und Ausbildungstätigkeiten. Es ist hier jedoch nicht möglich eine komplette Analyse der angebotenen Kurse und Beratungen vorzunehmen, da dies den Rahmen der Arbeit überschreiten würde. In meiner Recherche bin ich auf keine ausführliche Evaluation dieses Bereiches des Programms gestoßen. Vielmehr befassen sich die beiden relevantesten Artikel (Merk 2012; SLS, WRC 2013) primär mit dem *Monitoring* des BFC Programms. Der Beratungs- und Ausbildungsteil wird nur am Rande erwähnt, jedoch grundsätzlich als positive Ergänzung beurteilt. Es wäre also

¹⁵⁸ Außerdem wurde festgelegt, dass die finanziellen Beiträge der kambodschanischen Regierung sowie des GMAC erhöht werden. Zudem fördert das Übereinkommen die Rolle der Regierung bei der Durchsetzung des nationalen Arbeitsgesetzes. (ILO *et al.* 2013)

¹⁵⁹ Eine Auswertung des Programms in zwei bis drei Jahren wird interessante Ergebnisse liefern, da die Auswirkungen der Wiedereinführung des öffentlichen Zugangs zu den individuellen Fabrikberichten bis dahin sichtbar sein werden.

notwendig diesen Bereich in weiteren Forschungen zu inkludieren. Das BFC Programm nur auf Basis des *Monitoring* zu beurteilen, wäre unvollständig.

Die Kombination aus *Monitoring* und technischer Zusammenarbeit, im Sinne von lokalen Beratungs- und Ausbildungstätigkeiten, ist für die nachhaltige Wirksamkeit des Programms wesentlich und stellt einen gravierenden Unterschied zum privaten *Monitoring* dar. Letzteres ist notwendig, um die Arbeitsbedingungen überhaupt zu *verbessern*. Während über die *Monitorings* nur die aktuelle Situation bezüglich der Einhaltung von Sozialstandards überprüft und darüber berichtet wird, stellen die Beratungs- und Ausbildungstätigkeiten einen Weg dar, die identifizierten Schwachstellen zu verbessern. Zusätzlich existiert die Vorstellung im BFC, dass die Leitfirmen über die Arbeitsbedingungen informiert werden und aufgrund dieser Informationen Druck auf die Produzenten ausüben können, dass diese die Arbeitsrechtverletzungen reduzieren. Dafür ist es jedoch auch wichtig, dass die Produzenten lernen, wie sie die Bedingungen verbessern können und welche Maßnahmen dafür getroffen werden sollten. Bei diesem Prozess werden die Fabriken vom BFC begleitet.

Neben den Kursen für ManagerInnen und Aufsichtspersonen bietet das BFC Kurse für ArbeiterInnen an. Es ist sehr wichtig, dass die ArbeiterInnen über ihre Rechte informiert werden: „Training and education are prerequisites for creating an atmosphere where workers are regularly informed of their rights and can effectively and easily convey their concerns“ (Merk 2012: 12). Daher sind Kurse für ArbeiterInnen besonders für die arbeitsrechtlichen Arbeitsbedingungen wie Vereinigungsfreiheit und Nicht-Diskriminierung bedeutend. Allerdings ist bei den angebotenen Kursen auffällig, dass eben diese Themen nicht im Mittelpunkt stehen oder gar nicht erst thematisiert werden.¹⁶⁰ Zum Beispiel werden Vereinigungsfreiheit sowie Diskriminierungen in der Inhaltsliste nicht genannt. Es ist jedoch unklar, inwiefern diese Themen bei anderen Punkten angesprochen werden. Zudem ist interessant, dass es Absicht des Kurses ist, „[t]o prevent strikes, disputes or other hindrances to factory productivity and working environments“ (BFC [o.J.]). Somit versucht die ILO auch über die Kurse für ArbeiterInnen Streiks zu verhindern. Ein positiver Aspekt der Herangehensweise der ArbeiterInnen-Kurse ist, dass diese kreativ und für Personen mit einem geringen Bildungsgrad gestaltet werden. Bei der Beschreibung der

¹⁶⁰ Siehe Auflistung der Kursinhalte in dieser Arbeit Kapitel 5.1.3 *Der Monitoring-Prozess*.

angebotenen Kurse des BFC Programms ist nicht ersichtlich, ob auch Kurse für Gewerkschaften oder Gewerkschaftsgründungen angeboten werden. Da die oben erläuterte fehlende Unabhängigkeit und Effizienz von Gewerkschaften in der kambodschanischen Bekleidungsindustrie ein Hindernis darstellen, wäre es sinnvoll, auch dafür Kurse anzubieten. Hier ist es besonders wichtig, auf die Förderung von unabhängigen Gewerkschaften zu achten. Dies wäre ebenso eine Möglichkeit, den angestrebten sozialen Dialog zu fördern.

Die Reichweite dieser Ausbildungs- und Beratungsangebote ist jedoch fraglich, da nur sehr wenige Produzenten diese Angebote in Anspruch nehmen. Im Jahr 2012 haben nur 20 Fabriken (von knapp über 300) Ausbildungs- und Beratungstätigkeiten beim BFC angefragt. (SLS, WRC 2013: 42) Um die Gründe für diese geringe Beteiligung herauszufinden, sind weiterführende Forschungen notwendig. Wenn das Angebot für Beratungen und Schulungen vorhanden ist, es aber nur zu einem geringen Grad in Anspruch genommen wird, ist die Wirksamkeit eingeschränkt. Es wäre eine Überlegung wert, für Produzenten mit besonders gravierenden Arbeitsrechtverletzungen, die Beratung als Verpflichtung einzuführen. Dies ist jedoch wieder eine Frage der vorhandenen Ressourcen sowie der vorherrschenden Machtverhältnisse zwischen dem GMAC, der kambodschanischen Regierung und der ILO.

Zuletzt möchte ich in diesem Arbeitsbereich des BFC Programms auf den zentralen Kritikpunkt hinweisen, dass die Leitfirmen nicht ausreichend zur Verantwortung gezogen werden. Zwar ist der *remediation*-Aufgabenbereich des BFC Programms Teil der technischen Zusammenarbeit der ILO und somit auf lokale Tätigkeiten beschränkt. Die globale Dimension des Produktionsnetzwerkes von Bekleidung macht es jedoch notwendig, hier die Leitfirmen zur Verantwortung zu ziehen. Der Ansatz, die Produzenten und die ArbeiterInnen vor Ort zu beraten und zu schulen, verdeutlicht den eingeschränkten Fokus des Programms auf diese Akteure. Das BFC Programm fordert von den Leitfirmen lediglich, die Berichte über die Fabriken, denen sie Aufträge erteilt haben, zu kaufen und bei Fällen der Nicht-Einhaltung, die Zulieferer von besseren Arbeitsstandards zu überzeugen. Diese können die Produzenten ermutigen, Beratungs- und Trainingskurse in Anspruch zu nehmen, um die Arbeitsstandards erfüllen zu können. Andererseits können sie die Zusammenarbeit mit diesen Produzenten beenden und die Aufträge an andere Zulieferer

abgeben (Merk 2012: 8).¹⁶¹ Der Wechsel von Zulieferern oder die Verlagerung in andere Länder ist jedoch keine erwünschte Konsequenz. Diese Art von „Boycott“ trifft jene, deren Arbeitsbedingungen verbessert werden sollen am meisten und verbessert die Situation der Fabriken nicht. Das BFC fordert von den Leitfirmen jedoch nicht, ihre Beschaffungspolitiken zu überdenken und zu modifizieren, um menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu ermöglichen. Es ist allerdings wichtig, die Leitfirmen in den Programmen zur Verantwortung zu ziehen und ihnen nicht das Gefühl zu geben, ihre Aufgaben zu übernehmen und somit ihre Macht zu akzeptieren. Ohne die Leitfirmen zur Rechenschaft zu ziehen, kann das Verantwortungsvakuum nicht gefüllt werden. Genau im *remediation*-Bereich des BFC Programms wäre es somit notwendig mit den Leitfirmen an deren Beschaffungspolitiken, welche die prekären Arbeitsverhältnisse verursachen und immer wieder verschärfen, zu arbeiten.¹⁶² Zusätzlich zur Kontrolle der Beschaffungspolitiken können auf tripartistischem Weg Politiken ausgearbeitet werden, die im Einklang mit den Sozialstandards stehen. Eine reine Forderung des BFC Programms an die Leitfirmen, zum Beispiel die Preise zu erhöhen, wäre nicht zielführend. Vielmehr können die Erfahrungen der ILO, die tripartistische Struktur, der Fokus auf Dialog und die bereits aufgebauten Beziehungen zu den Leitfirmen zur Entwicklung eines kohärenten Programms beitragen. Hier wäre auch eine Verbindung des Programms mit anderen Instrumenten der ILO, bei denen der Fokus auf CSR liegt, möglich. Die BSR-Initiative ist dem BFC diesbezüglich mit dem *Beyond Monitoring* Ansatz einen Schritt voraus.¹⁶³

Der fehlende Einbezug von Leitfirmen in das BFC Programm im Sinne einer stärkeren Verantwortungszuweisung spiegelt eindeutig die im Kapitel 3.2 identifizierte Macht der

¹⁶¹ Zusätzlich zu der „Rolle“, die die Leitfirmen im *Monitoring*-Prozess einnehmen, werden sie dazu aufgefordert an einem sogenannten „Buyers‘ Forum“ zwei Mal jährlich teilzunehmen. Das BFC beschreibt das *Buyers‘ Forum* folgendermaßen:

Each year, we convene a Buyer’s Forum that brings together government, employers unions and buyers to engage on current initiatives, tools, and future plans for program expansion. The forums are especially critical and relevant in today’s economic environment to ensure support from all stakeholders as Cambodia navigates increasing competitiveness in the global garment market. (BFC 2013)

2012 haben erstmalig auch ArbeiterInnen am *Buyers‘ Forum* teilgenommen, um das Problem der Massenohnmachten zu besprechen.

¹⁶² Erläuterungen zum Widerspruch zwischen den Beschaffungspolitiken und den Verhaltenskodizes siehe in dieser Arbeit Kapitel 3.2.1 *Beschaffungspolitiken von Leitfirmen*.

¹⁶³ Widersprüchlich ist jedoch, dass die BSR das *Better Work* Programm als positives Beispiel für das „buyer internal alignment“ (BSR 2007: 6, 16) anführt. Dass eine Abstimmung der Beschaffungspolitiken von Leitfirmen beim BFC nicht beachtet wird, habe ich in der Arbeit bereits gezeigt. Beim *Better Work* Programm wurden diesbezüglich keine Veränderungen vorgenommen, da auch Bair und Gereffi (2013) bei ihrer Analyse diesen Kritikpunkt anführen.

Leitfirmen in der globalen Bekleidungsindustrie wider. Die Leitfirmen können mittels der Nicht-/Vergabe von Aufträgen über die Industrie bestimmen. Die ILO akzeptiert diese Macht mit dem BFC Programm, da sie keine Konsequenzen aus etwaigem Fehlverhalten der Leitfirmen zieht und ihnen keine Verantwortung für die menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen zuschreibt. Vielmehr geht sie vorsichtig mit den Leitfirmen um, damit sie ihre Aufträge aus Kambodscha nicht zurückziehen und in andere Länder verlagern. Obwohl der ILO bewusst ist, dass die Leitfirmen heutzutage stark von ihrem Ruf abhängig sind und menschenwürdige Arbeitsbedingungen von einer ansteigenden Anzahl ethischer KonsumentInnen und NGOs in den Zulieferbetrieben gefordert wird, nutzt sie auch die Methode des „Benennens und Anprangerns“ nicht. Von der SLS und dem WRC (2013) wird argumentiert, dass die Leitfirmen das BFC zu ihren Gunsten verwenden, indem sie die Teilnahme am Programm veröffentlichen und sich auf diese Weise selbst einen guten Ruf verschaffen. Somit ziehen die Leitfirmen einen Vorteil aus der Teilnahme an dem Programm, tragen aber selbst kaum etwas zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei, sondern beeinflussen diese aufgrund ihrer Beschaffungspolitiken negativ.

Zu der Diskussion über den gesamten *Monitoring*-Prozess des Programms ist abschließend zu sagen, dass das BFC im Vergleich zu anderen derzeit bestehenden Initiativen mehrere Vorteile und Stärken besitzt. Dazu zählen die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit des Programms, die tripartistische Struktur, die branchenweite Reichweite, die ausführliche Berichterstattung sowie die Kombination von Fabrikkontrollen mit dem Angebot an Beratungen und Kursen zur langfristigen Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Zu kritisieren sind neben Punkten der mangelnden Umsetzung des Programms, der fehlende Fokus auf ArbeiterInnen in Bezug auf die Beschaffung von Informationen sowie den Zugang zu den Berichten. Die mangelnde Transparenz stellt eine wesentliche Schwachstelle des Programms dar, die jedoch teilweise schon behoben wird. Wie auch schon in den anderen Diskussionspunkten erwähnt, bestätigt die Analyse der konkreten Bereiche des Programms, dass die Akteure, die einen wesentlichen Beitrag zu den schlechten Arbeitsbedingungen beitragen, nicht ausreichend zur Verantwortung gezogen werden. Die Leitfirmen sollten jedoch aktiver in den gesamten *Monitoring*-Prozess – also *Monitoring, reporting* und *remediation* – einbezogen werden. Zuletzt ist es wichtig, dass das BFC darauf achtet, die Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit des Programms nicht zu verlieren, da diese wesentlich für den Wirksamkeitsgrad solcher Programme sind.

5.2.5 VERKNÜPFUNGSPUNKTE MIT DEM GPN-ANSATZ

Im folgenden Abschnitt gehe ich auf zusätzliche Aspekte ein, die in Bezug auf die theoretische Einbettung des BFC Programms in den GPN-Ansatz wichtig sind. Manche Aspekte des GPN-Ansatzes habe ich in der gesamten Arbeit einbezogen, wie zum Beispiel die Diskussion der verschiedenen institutionellen und privaten Akteure im globalen Produktionsnetzwerk von Bekleidung und im BFC Programm. So habe ich auf die wichtige Zusammenarbeit des Programms mit der kambodschanischen Regierung hingewiesen. Zudem habe ich die Rolle der ArbeiterInnen als aktive Akteure im Prozess der Verbesserung von Arbeitsbedingungen sowie die Organisation dieser in Gewerkschaften beleuchtet. Diesbezüglich habe ich die Bedeutung von Gewerkschaftsstrukturen, besonders von unabhängigen Gewerkschaften, hervorgehoben. Schließlich habe ich die zwiespältige Rolle der Leitfirmen und die Aktivitäten von den registrierten Zulieferern diskutiert. Letztere nutzen bestimmte Strategien, um die hohen Anforderungen der Leitfirmen und die Einhaltung von Sozialstandards zu umgehen. Auch deren Rolle im *Monitoring*-Prozess habe ich beleuchtet.

Der Fokus dieser Arbeit liegt darauf, inwieweit die verschiedenen Akteure in das BFC Programm einbezogen werden und zur Verantwortung gezogen werden, um die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Dabei spielen vorherrschende Machtverhältnisse, die die Beziehungen der Akteure bestimmen, eine wichtige Rolle. In der Analyse und Diskussion habe ich strukturelle Machtverhältnisse zwischen den verschiedenen Akteuren aufgezeigt. Besonders wichtige asymmetrische Strukturen für die Wirksamkeit des BFC Programms sind die Beziehungen von Leitfirmen zu fast allen anderen genannten Akteuren. Weitere wichtige von Machtstrukturen geprägte Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren sind folgende: Leitfirmen – Zulieferer, Zulieferer – Intermediäre; Zulieferer – Subunternehmen; FabrikmanagerInnen – ArbeiterInnen; Leitfirmen – ArbeiterInnen; Gewerkschaften – ArbeiterInnen; BFC – Leitfirmen; BFC – Regierung; BFC – Gewerkschaften; BFC – ArbeiterInnen; Gewerkschaften – FabrikmanagerInnen; Gewerkschaften – Regierung.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Die Rolle des ArbeitgeberInnenverbandes GMAC sowie die Bedeutung von NGOs in der kambodschanischen Bekleidungsindustrie und im BFC Programm sollten in weiteren Forschungen genauer untersucht werden.

Die Diskussion der genannten Punkte verdeutlicht damit die im GPN-Ansatz vertretene Komplexität der globalen Produktionsnetzwerke. Die Netzwerke bestehen nicht nur aus zahlreichen Akteuren, sondern sind auch von unterschiedlichen Beziehungen dieser Akteure und ihrer Interessen untereinander geprägt. Das Einbeziehen der komplexen institutionellen, politischen, sozialen, wirtschaftlichen und regulatorischen Kontexte¹⁶⁵ der heutigen Produktion von Kleidung ist daher für die Einschätzung der Wirksamkeit des BFC Programms bedeutsam.

Auf einen bisher nur marginal angedeuteten GPN-relevanten Aspekt gehe ich im Folgenden genauer ein: der Zusammenhang zwischen ökonomischem und sozialem *Upgrading* im BFC Programm und in der GPN-Theorie. Beim ökonomischen *Upgrading* schaue ich mir zwei Ebenen an: einerseits das industrielle (ökonomische) *Upgrading*, das den „Entwicklungspfad von Unternehmen, Regionen oder Ländern von geringerwertigen zu höherwertigen Aktivitäten“ (Plank, Staritz 2010: 181) beschreibt und andererseits das Firmen-zentrierte ökonomische *Upgrading*, das sich auf die Aufwertung der Tätigkeiten von Unternehmen und deren MitarbeiterInnen bezieht. Die Fragen, die ich mir dabei stelle sind folgende: Welche Rolle spielen das ökonomische und industrielle *Upgrading* bei der Verbesserung von Arbeitsbedingungen (soziales *Upgrading*) im Bekleidungssektor und inwiefern werden sie vom BFC beachtet?

Zwar ist ein Ziel des BFC Programms, die Wettbewerbsfähigkeit des kambodschanischen Bekleidungssektors zu erhöhen, industrielles und ökonomisches *Upgrading* werden jedoch nicht in die Strategie des Programms inkludiert. Das liegt unter anderem an der schon beschriebenen Überzeugung der ILO, dass die erhöhte Wettbewerbsfähigkeit durch soziales *Upgrading* erreicht werden soll, da bessere Arbeitsbedingungen die Produktivität und die Leistungsfähigkeit eines Unternehmens steigern und *reputation sensitive* Leitfirmen über das soziale *Upgrading* angezogen werden. Die in der GPN-Literatur, laut Lukas (2011: 16), verbreitete Annahme, dass ökonomisches *Upgrading* über einen *trickle-down*-Effekt zu sozialem *Upgrading* führt, widerspricht somit der Herangehensweise des BFC Programms. Auch bei einer Beibehaltung dieses Ansatzes, wäre es für einen nachhaltigeren Einfluss des BFC Programms sinnvoll, industrielles und ökonomisches *Upgrading* in die Strategie

¹⁶⁵ Bezüglich des regulatorischen Kontextes habe ich die Bedeutung des MFA sowie des UCTA für die Integration der kambodschanischen Bekleidungsindustrie in das globale Produktionsnetzwerk und für die Wirksamkeit des BFC Programms analysiert.

einzu beziehen. Da ökonomisches *Upgrading* die Position von Zulieferern im globalen Produktionsnetzwerk verändert, indem es zu einer höheren Wertschöpfung und einer besseren Verhandlungsposition führen kann (Staritz 2012), würde es die kambodschanische Bekleidungsindustrie langfristig stärken. Der Großteil der Bekleidungsproduzenten in Kambodscha zählt zu den CMT-Produzenten. Das BFC könnte durch die Zusammenarbeit mit der Regierung sowie mit dem GMAC einen Wechsel zu höherwertigen FOB- oder OEM-Produzenten fördern. Für ArbeiterInnen würde dies bedeuten, dass sie anspruchsvollere Tätigkeiten durchführen würden. Es muss jedoch – entgegen der Annahme des GPN-Ansatzes, dass dies automatisch auch zu einem social *Upgrading* führt – nicht automatisch die Arbeitsbedingungen verbessern. Daher ist die Verbindung mit den drei Bereichen des BFC Programms notwendig.

Mögliche Aspekte des industriellen *Upgradings* sind mit dem ökonomischen *Upgrading* eng verbunden. Maßnahmen, die die Bekleidungsindustrie und somit die Wirtschaft Kambodschas langfristig stärken würden, wären zum Beispiel die Förderung von lokalen Unternehmen, da der Großteil der Fabriken in ausländischen Händen ist. (Staritz 2012: 23) Dafür wäre jedoch eine Veränderung der kambodschanischen Politik notwendig, also bessere Bedingungen für lokale Investitionen zu schaffen anstatt den Fokus auf ausländische Investitionen zu legen. Das BFC fördert zwar den Ausbau von Fähigkeiten und Kompetenzen lokaler Aufsichtspersonen in Bezug auf den Umgang mit ArbeiterInnen. Der Aufbau lokaler Unternehmen ist jedoch nicht inbegriffen. Eine weitere Maßnahme zur Stärkung der kambodschanischen Wirtschaft durch die Verringerung ökonomischer Abhängigkeiten, wäre der Aufbau lokaler Rückverflechtungen der Bekleidungsindustrie mit beispielsweise der Textil- oder Verpackungsindustrie (Staritz 2012). Dies würde eine Diversifizierung der Wirtschaft implizieren und die starke Abhängigkeit von Importen sowie den Einfluss von Leitfirmen reduzieren. Zusätzlich könnte eine Diversifizierung der Absatzmärkte, die seit Beginn der Industrie auf die USA und Europa konzentriert sind, die Abhängigkeit reduzieren. So schreibt Staritz, dass „a regional perspective with regard to end markets but also production networks is crucial for sustainable competitiveness and upgrading in the apparel industry“ (ebd.: 23). Die Bedeutung dieser breiteren wirtschaftlichen Veränderungen im GPN-Ansatz verdeutlichen die Verflechtungen zwischen industriellem, ökonomischem und sozialem *Upgrading*. Langfristig reicht es nicht aus, *nur* die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Eine stabile Wirtschaft ist für ein

Fortbestehen der Arbeitsplatzsicherheit sowie der Qualität der Arbeit bedeutend. Zudem könnte eine Reduktion der Abhängigkeit von transnationalen Leitfirmen die Macht dieser eindämmen.

Die Verbindung der vorherigen Diskussionspunkte mit den GPN-relevanten Aspekten zeigt, dass für eine nachhaltige Verbesserung von Arbeitsbedingungen eine ganzheitliche Perspektive erforderlich ist, die die folgenden Punkte beinhaltet: Stärkung der nationalen Wirtschaft durch industrielles und ökonomisches *Upgrading*, Stärkung von Regierungskapazitäten, Einbezug nationaler und transnationaler privater Akteure und deren Verantwortung, Förderung von unabhängigen Gewerkschaften, Aufbau von funktionierenden ArbeitgeberInnen-ArbeitnehmerInnen-Beziehungen sowie ein *Empowerment* von ArbeiterInnen. Die ILO hat über das BFC Programm den Weg gewählt, Strukturen aufzubauen, die einen sozialen Dialog ermöglichen und die Kapazitäten der Regierung, der ArbeitgeberInnenvertreterInnen, der Gewerkschaften sowie der ArbeiterInnen stärken. Schließlich ist es nicht möglich, alle genannten Punkte mit einem einzigen Programm abzudecken. Hier kommt die Bedeutung der ILO als große internationale Organisation ins Spiel: sie führt nicht nur das BFC Programm durch, sondern verfügt über zahlreiche Instrumente und Projekte, die alle die Verbesserung von Arbeits- und Lebensbedingungen als Ziel haben. Folglich ist es bei der Analyse von ILO-Programmen wichtig, die gesamte Arbeit der Organisation in die Schlussfolgerungen einzubeziehen.

Dem ist hinzuzufügen, dass die einzelnen Programme der ILO wirksamer wären, wenn eine bessere Koordination zwischen den Instrumenten und Programmen vorhanden wäre. Das zeigt sich besonders bei der Integration der neueren CSR-Ausrichtung in die restliche Arbeit der ILO. Zwar arbeitet das BFC Programm mit den Zulieferern in Kambodscha zusammen und hat auch Kontakt zu den transnationalen Leitfirmen, das Programm könnte aber stärker mit anderen CSR-Maßnahmen, wie der MNU-Erklärung und dem ILO *Helpdesk*, abgestimmt werden, beispielsweise bezüglich der Beschaffungspolitiken. Das würde dem BFC eventuell vereinfachen, die Leitfirmen stärker zur Verantwortung zu ziehen. Im Bereich der Standardfestlegung und -überwachung ist hingegen eine bessere Koordination zu beobachten. So sind die ILO-Konventionen sowie die Zusammenarbeit mit der Regierung fester Bestandteil des BFC Programms. Dass eine stärkere Koordination der

Programme innerhalb der ILO für eine bessere Wirksamkeit notwendig ist, verdeutlicht auch die Forderung des *Global Governance* Ansatzes:

Die Global Governance-Architektur besteht bisher aus einer Vielzahl transnationaler und weitgehend fragmentierter Regelungsstrukturen, die sich in ihren räumlichen und sachlichen Bezügen überlappen, ohne sich zu einer umfassenden, kohärenten Struktur zusammenzufügen. (Messner, Nuscheler 2006: 74)

Auf weitere Verknüpfungspunkte der ILO und des BFC Programms mit dem *Global Governance*-Konzept gehe ich im Folgenden ein.

5.2.6 VERKNÜPFUNGSPUNKTE MIT DEM *GLOBAL GOVERNANCE*-KONZEPT

Die Verknüpfungspunkte zwischen dem *Global Governance*-Konzept und der ILO beziehungsweise dem BFC Programm verdeutlichen die globale Relevanz des Themas sowie die Rolle einer im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik wichtigen internationalen Organisation. Während identifizierte Gemeinsamkeiten schon vorhandene Versuche von *Global Governance* in der Realität aufzeigen, verdeutlichen die Unterschiede etwaige Schwierigkeiten und Einschränkungen bei der Umsetzung einer *Global Governance*-Architektur. Die geringe Durchsetzungskraft der ILO und des BFC Programms heben hervor, dass auf internationaler Ebene weitere Entwicklungen notwendig sind, um die Arbeitsbedingungen langfristig zu verbessern. Bestimmte Bausteine der *Global Governance*-Architektur zeigen diesbezüglich Lösungsansätze auf. Bei anderen Bausteinen ist jedoch fraglich, ob sie dafür zielführend und realistisch sind.

5.2.6.1 INTERNATIONALE ORDNUNGSPOLITIK VS. NEOLIBERALE GLOBALISIERUNG

Eine Gemeinsamkeit der ILO und des *Global Governance*-Ansatzes besteht in dem Streben nach einer Weltordnungspolitik, die neoliberalen Tendenzen entgegenwirkt. Nur über eine stärkere Regulation kann eine nachhaltige Entwicklung ermöglicht werden. Diese Überzeugung basiert auf der Annahme, dass das bestehende Wirtschaftssystem beibehalten, jedoch stärker reguliert sowie modifiziert werden soll. Durch den ordnungspolitischen Rahmen kann, laut der ILO, eine „faire“ Globalisierung erzeugt werden, in der „faire“ Wettbewerbsbedingungen möglich sind und ein „Wettlauf nach unten“ nicht vorherrschen

muss. Über die internationale Standardsetzung und technische Zusammenarbeit im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik fördert sie regulatorische Maßnahmen. Diese zeigen sich in der Umsetzung nationaler Arbeitsgesetze und somit in verstärkten regulierenden Tätigkeiten des Staates. Die Regulation durch den Staat steht im Gegensatz zur neoliberalen Vorstellung, dass der Markt die regulierende Instanz darstellt. Mit der neuen *Monitoring*-Tätigkeit hat die ILO dies mit einer Kontrolle der Arbeitsstandards von einer internationalen Organisation ergänzt. Das BFC in Verbindung mit dem Handelsabkommen bezeichnen Arnold und Shih daher auch als neo-fordistisch: „TATA [UCTA Handelsabkommen] promotes a transition to deregulation of export and import barriers, while at the same time the model promotes the regulation of production under tripartite functions“ (Arnold, Shih 2010: 408). Die neuen *Monitoring*- sowie Beratungsaktivitäten der ILO verstärken, nach Ansicht der Autoren, ihre Tendenz, dem neoliberalen Modell entgegenzuwirken.

Beim *Global Governance*-Ansatz erscheint es jedoch widersprüchlich, dass einerseits eine Alternative zum Neoliberalismus entworfen wird und andererseits internationale Organisationen, die eine neoliberale politische Ausrichtung haben und diese über ihre Programme verbreiten, als zentrale Bausteine der *Global Governance*-Architektur angesehen werden. Konkret bezieht sich das auf die *Weltbank*, den IWF sowie die WTO. (Messner, Nuscheler 2006: 37) Bei dem BFC sowie bei dem neueren *Better Work* Programm zeigt sich dieser Widerspruch in der Finanzierung und Zusammenarbeit durch und mit dem IFC.

5.2.6.2 „GLOBALE PROBLEME FORDERN GLOBALE LÖSUNGEN“

Eine weitere Gemeinsamkeit der ILO und des *Global Governance*-Ansatzes besteht in der Überzeugung, dass globale Probleme globale Lösungen fordern.

Wie im zweiten Kapitel geschildert, sind die menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen in der Bekleidungsindustrie ein globales Problem, obwohl es von manchen Akteuren als ein nationales Problem bekleidungsproduzierender Länder dargestellt wird. Die ILO versucht diesem Problem mit universellen Arbeitsstandards entgegenzuwirken, da es ihrer Ansicht nach, nur mit internationalem Handeln lösbar ist. Gleichzeitig bauen beide Ansätze auf der

wichtigen Rolle von Nationalstaaten auf. In der *Global Governance*-Architektur stellen sie den tragenden Pfeiler dar und trotz der Öffnung der ILO hin zum Privatsektor, liegt ihr Fokus auch weiterhin auf Nationalstaaten. Die festgelegten internationalen Standards im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik werden von den Staaten in Form von Konventionen ratifiziert. Diese sind, wie oben beschrieben, jedoch dualistisch und stellen daher keine internationalen Gesetze dar. Der Fokus auf Nationalstaaten zeigt sich auch im BFC Programm. Das Endziel der technischen Zusammenarbeit besteht im Aufbau von Kapazitäten nationaler Institutionen und Sozialpartner. Laut Messner und Nuscheler ist der Staat „Adressat von Entscheidungen, die auf multilateraler Ebene getroffen werden und muss für deren Umsetzung im eigenen Zuständigkeitsbereich sorgen“ (Messner, Nuscheler 2006: 37). Aus diesem Grund ist der Staat weiterhin für die Implementierung nationaler Gesetze zuständig.

Eine wesentliche Voraussetzung für die weiterhin wichtige Rolle der Nationalstaaten in der *Global Governance*-Architektur ist allerdings ihre Kooperation untereinander sowie mit nichtstaatlichen Akteuren. Dieser Fokus auf Kooperation anstatt auf Konfrontation zeigt sich auch im Ansatz der ILO, einen sozialen Dialog über tripartistische Strukturen zu fördern. Die hohe Relevanz von NGOs im *Global Governance*-Ansatz spiegelt sich im BFC jedoch nicht wider, obwohl in anderen Programmen der ILO Partnerschaften mit NGOs eingegangen werden. Die in den PPPs wichtige Zusammenarbeit mit privaten Akteuren habe ich in Bezug auf das BFC in den oberen Diskussionspunkten bereits besprochen. Bei dem tripartistischen Kooperationsmodell muss jedoch bedacht werden, dass dieses auch die Handlungsfähigkeit einer Organisation einschränkt und die Entscheidungsprozesse verlangsamt. Außerdem können auf diese Weise nur Mindeststandards gesetzt werden, da diese einen Konsens zwischen den heterogenen Parteien darstellen. Trotzdem zeigt die Analyse des BFC Programms, dass die Zusammenarbeit mit Gewerkschaften und ArbeiterInnen wichtig für die langfristige Wirksamkeit eines solchen Programms sowie für ein Ausbalancieren der Machtverhältnisse ist.

Der Ansatz der Kooperation verlangt von allen Akteuren einen wirklichen „Willen zur Kooperation“ (ebd.: 34). Daher propagiert der *Global Governance*-Ansatz in Bezug auf Staaten, dass diese Souveränitätsverzicht eingehen müssen, um eine Kooperation für eine

gemeinsame Lösung der globalen Probleme gewährleisten zu können. Denn das verankerte System nationaler Souveränitäten schränkt die Arbeit internationaler Organisationen ein, wie auch das BFC der ILO zeigt. Zum Beispiel könnte die ILO einen stärkeren Druck in arbeitsrechtlichen Fragen auf die Regierung ausüben, darf jedoch aufgrund der Souveränität (sowie des Anspruches auf eine Neutralität) nicht stärker eingreifen. Die Kooperation zwischen Staaten könnte auch den Wettbewerb zwischen ihnen reduzieren, welcher als Ursache für schlechte Arbeitsbedingungen identifiziert wird.

5.2.6.3 VERBINDLICHE REGELWERKE

Souveränitätsverzichte von Staaten könnten auch zur Entwicklung verbindlicher Regelwerke auf internationaler Ebene beitragen. Diese stellen in der *Global Governance*-Architektur in Form von internationalen Regimen einen wesentlichen Faktor für eine stärkere Durchsetzungskraft der internationalen Ordnungspolitik dar. Sie könnten den Wettbewerb zwischen Staaten mindern und somit auch den „Wettlauf nach unten“ bezüglich der Ausbeutung von ArbeiterInnen eindämmen. Da verbindliche internationale Regelwerke im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik gegenwärtig nicht existieren, schlägt die ILO den Weg ein, internationale Sozialstandards festzulegen und die Umsetzung dieser zu fördern.

Zudem zeigt die Analyse des BFC Programms, dass nicht nur Staaten und Bekleidungsproduzenten die Regeln einhalten müssen, sondern auch transnationale Leitfirmen einem verbindlichen Regelwerk unterworfen werden sollten. Diesbezüglich ist ein zentraler Kritikpunkt am *Global Governance*-Konzept zu erwähnen: der Vorwurf der Machtblindheit.¹⁶⁶ Im *Global Governance*-Ansatz wird ein stärkerer Einbezug privater Akteure und somit auch transnationaler Leitfirmen in Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse gefordert (Karsch 2008: 27). So wird jedoch die Macht der Leitfirmen unterschätzt, die auch in der Analyse der Rolle von Leitfirmen im globalen Produktionsnetzwerk von Bekleidung sowie im BFC Programm deutlich aufgezeigt wurde.

¹⁶⁶ Der Vorwurf der Machtblindheit bezieht sich auf die Überzeugung von *Global Governance*-VertreterInnen, dass die bestehenden Organisationen nach ihren Vorstellungen umgestaltet werden können, Staaten und nichtstaatliche Akteure Eigeninteressen für globale Lösungen vernachlässigen würden und transnationale Unternehmen problemlos in Entscheidungsprozesse einbezogen werden können (Karsch 2008: 27). An dieser Stelle gehe ich nur auf Letzteres ein.

Im BFC Programm toleriert die ILO diese Macht der Unternehmen jedoch, da sie, ebenso wie die kambodschanische Regierung und die Zulieferer, von den Entscheidungen der Leitfirmen abhängig ist. Wenn Leitfirmen die Aufträge aus Kambodscha zurückziehen würden, wäre das Ziel des Programms nicht erreicht: die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit.

Aufgrund dieser Machtverhältnisse ist es nicht vorstellbar, dass die ILO in naher Zukunft verbindliche Regeln für Beschaffungspolitiken im BFC einführen beziehungsweise stärker auf sie eingehen wird. Auf internationaler Ebene nur *soft-law*-Instrumente zur Regulation transnationaler Unternehmensaktivitäten vorhanden, deren Durchsetzungskraft gering ist (Ungericht 2010). Auch die privaten *Monitoring*-Organisationen können aufgrund der aufgezeigten Schwachstellen keine tiefgründigen und langfristigen Verbesserungen der Arbeitsbedingungen erzielen. Die CSR-Maßnahmen von Unternehmen sind zudem keine ernstgemeinten Bemühungen, solange die Beschaffungspolitiken nicht verändert werden und sie allein dem guten Ruf dienen.

Daher ist eine stärkere Regulation von transnationalen Unternehmensaktivitäten auf internationaler sowie nationaler Ebene notwendig, anstatt eine aus dem *Global Governance*-Ansatz resultierende Zementierung ihrer Entscheidungsmacht.¹⁶⁷

Gleichzeitig verdeutlicht das BFC, dass verbindliche Regeln nicht ausreichen, um das globale Problem menschenunwürdiger Arbeitsbedingungen zu lösen. Staaten mit mangelnden Kapazitäten und Ressourcen sowie einer kurzen industriellen Geschichte benötigen Unterstützung bei der Implementierung internationaler Standards. Das begründet die technische Zusammenarbeit der ILO auf nationaler und lokaler Ebene. Außerdem müsste die Einhaltung der Regelwerke auch kontrolliert werden, wozu die ILO als glaubwürdige internationale Organisation mit den neuen *Monitoring*-Tätigkeiten bereits einen Beitrag leistet und im Vergleich zu privaten *Monitorings* zahlreiche Vorteile aufzeigt.

¹⁶⁷ Ein auf die Herkunftsländer der Leitfirmen bezogener Ansatz einer verbindlichen Regulation transnationaler Unternehmensaktivitäten ist die extraterritoriale Staatenpflicht. Näheres dazu siehe Weber 2009.

6 FAZIT

Trotz zahlreicher Ansätze zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen im Bekleidungssektor in Ländern des globalen Südens, arbeiten die Menschen weiterhin unter unwürdigen Bedingungen. Diese zeichnen sich durch unsichere Beschäftigungsverhältnisse, niedrige Löhne, sehr lange Arbeitszeiten, gesundheitsschädliche Bedingungen und Diskriminierungen aus. Darüber hinaus sind gewerkschaftsfeindliche Handlungen von FabrikbesitzerInnen und Regierungen zu beobachten, die die Arbeit von unabhängigen Gewerkschaften erschweren. Auch in Kambodscha, wo die ILO seit über zehn Jahren versucht, die Arbeitsbedingungen zu verbessern, herrschen diese Verhältnisse weiterhin vor. Die aktuellen Streiks für einen höheren Mindestlohn und die gewalttätige Reaktion der Regierung gegenüber den DemonstrantInnen sind Ausdruck dieser Verhältnisse.

In der vorliegenden Arbeit habe ich das *Better Factories Cambodia* Programm der ILO analysiert, die Gründe für die geringe Wirksamkeit sowie Verbesserungsmöglichkeiten des Programms herausgearbeitet. Dabei stand die folgende Frage im Mittelpunkt: *Welche Möglichkeiten und Grenzen hat das Better Factories Cambodia Programm der ILO zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen in der globalen Bekleidungsindustrie?*

Das BFC Programm ist Teil der technischen Zusammenarbeit der ILO, die eine anerkannte internationale Organisation im Bereich der Formulierung und Umsetzung von Arbeitsstandards ist. Ihre Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit tragen zur Wirksamkeit des Programms bei. Die enge Zusammenarbeit mit der kambodschanischen Regierung, dem GMAC und den Gewerkschaften fördert den von der ILO angestrebten sozialen Dialog. Dieser Aufbau von tripartistischen Strukturen stellt eine wichtige Voraussetzung für industrielle Beziehungen und gute Arbeitsbedingungen dar. Besonders die Förderung der Vereinigungsfreiheit, die in den ersten Jahren des Programms zu einem starken Anstieg von Gewerkschaftsgründungen führte, ist für die Verteidigung der Rechte von ArbeiterInnen wesentlich. Zwar verlangsamten die tripartistischen Strukturen Aushandlungsprozesse, sie schaffen jedoch auch ein Forum für Austausch und Diskussion.

Ein weiterer Aspekt, der in der heutigen Form der Globalisierung als positiv beurteilt werden kann, ist das Ziel der ILO, eine ordnungspolitische Struktur im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu erreichen. Diese soll den deregulierenden Tendenzen neoliberaler Politiken entgegenwirken. Die Regulation seitens des Staates fördert sie über eine Unterstützung bei der Implementierung von nationalen Arbeitsgesetzen. Über das BFC Programm wird zusätzlich eine Kontrolle von Fabriken bezüglich der Einhaltung von Arbeitsstandards vorgenommen. Im Vergleich zu anderen *Monitorings* in Bekleidungsfabriken, die von privaten Akteuren durchgeführt werden, verfügt das BFC über eine nahezu branchenweite Reichweite, erstellt Berichte über die Ergebnisse und kombiniert diese Aktivitäten mit Beratungs- und Trainingstätigkeiten. Diese Kombination ist in privaten *Monitoringorganisationen* und -unternehmen nur selten zu finden. Insbesondere der dritte Bereich trägt zur langfristigen Wirksamkeit des Programms bei. Folglich stellt das BFC ein im Vergleich zu privaten *Monitorings* ausführliches Programm mit sinnvollen Ansätzen und Prinzipien dar.

Der anfängliche Erfolg des Programms in Bezug auf die Wirksamkeit ist inzwischen jedoch stark abgeschwächt. Die Arbeitsbedingungen in kambodschanischen Bekleidungsfabriken wurden in einer Laufzeit von mehr als zehn Jahren nur marginal verbessert. Hier ist hinzuzufügen, dass das UCTA in den ersten fünf Jahren zusätzliche positive Anreize für die Produzenten geschaffen hat und so zu einer stärkeren Wirksamkeit des Programms beigetragen hat. Seit dem Ende des Handelsabkommens, haben sich die Arbeitsbedingungen jedoch nur marginal verbessert beziehungsweise sich seitdem wieder verschlechtert. Die fehlenden positiven Anreize des Abkommens stellen nur einen Grund für die inzwischen geringe Wirksamkeit des Programms dar.

Ein weiterer Grund ist die mangelnde Umsetzung der qualitativ relativ hohen *Monitoring-Methoden*. So haben zum Beispiel vorher angekündigte Besuche einen wesentlichen Einfluss auf die Ergebnisse der Kontrollen. Außerdem werden vom BFC zwar alle registrierten und für den Export produzierenden Bekleidungsfabriken kontrolliert, die fehlende Kontrolle des großen informellen Sektors ermöglicht es den Produzenten jedoch weiterhin die Einhaltung von Sozialstandards zu umgehen. Auch der relativ ausführlichen Berichterstattung mangelt es an Transparenz und kann zutreffend mit einer „black box“ verglichen werden. Diese schwächt die Wirksamkeit des Programms maßgeblich, da nicht

alle Akteure Zugang zu den Fabrikberichten haben und die Ergebnisse so nicht überprüft und als Druckmittel verwendet werden können. Hier ist insbesondere der mangelnde Einbezug der ArbeiterInnen zu kritisieren. Die im Dezember 2013 wieder eingeführte Veröffentlichung der individuellen Fabrikberichte kann jedoch als positiv beurteilt werden.

Neben diesen eher detaillierten Kritikpunkten am *Monitoring*-Prozess ist eine zentrale Grenze des Programms hervorzuheben, die die Wirksamkeit maßgeblich beeinflusst. Das Programm ergreift keine Maßnahmen, um einer der drei identifizierten Hauptursachen für die prekären Arbeitsbedingungen entgegenzuwirken: die Beschaffungspolitiken von Leitfirmen. So wird der extreme Wettbewerbsdruck, dem die Zulieferer in Kambodscha ausgeliefert sind, durch die Beschaffungspolitiken der Leitfirmen aufrecht erhalten. Die hohen Anforderungen der Leitfirmen bezüglich Zeit, Qualität und Flexibilität können die Produzenten mit menschenwürdigen Arbeitsbedingungen nicht erfüllen und greifen daher zu Methoden, die sie wettbewerbsfähig machen. Folglich wird das Ziel des Programms, den „Wettlauf nach unten“ zu stoppen, nicht erreicht. Der positive Ansatz des Programms, die Einhaltung von Sozialstandards als Wettbewerbsvorteil zu nutzen, ist nicht zielführend, wenn der Wettbewerbsdruck bestehen bleibt. Der Wettlauf kann nicht bekämpft werden, wenn die zentrale Ursache dafür nicht verhindert wird. Das BFC Programm identifiziert die Beschaffungspolitiken der Leitfirmen jedoch weder als Ursache der menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen, noch sind sie Inhalt des Programms. Um die Wirksamkeit zu erhöhen, ist es folglich notwendig, dass das BFC den Leitfirmen ihre Verantwortung zuschreibt sowie sie stärker zur Rechenschaft zieht.

Die fehlenden Handlungen des BFC Programms bezüglich der Beschaffungspolitiken verdeutlichen die vorhandenen strukturellen Machtverhältnisse im globalen Produktionsnetzwerk von Bekleidung. Die hohe Abhängigkeit nahezu aller Akteure von den Aufträgen der Leitfirmen unterstreicht die Macht Letzterer im Netzwerk. Die Frage ist hier, wie diese Machtverhältnisse angegangen werden könnten beziehungsweise wie Anreize für Leitfirmen geschaffen werden können, ihre Beschaffungspolitiken an Arbeitsstandards anzugleichen. Das BFC Programm und die anderen Instrumente der ILO zeigen, dass dies ein sehr schwieriges Anliegen ist. Bisher ausbleibende verbindliche internationale Regelwerke für transnationale Unternehmensaktivitäten stellen einen Ansatz für eine Regulation solcher Tätigkeiten dar.

Während das Programm die Regulation transnationaler Unternehmensaktivitäten nicht angeht, trifft es Maßnahmen, um die mangelnde Implementierung nationaler Gesetze als Ursache für menschenunwürdige Arbeitsbedingungen zu bekämpfen. Diese stellen neben der Regulation von Unternehmenstätigkeiten eine wichtige Voraussetzung für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen dar. Das BFC leistet diesbezüglich die notwendige Unterstützung für die kambodschanische Regierung. Dazu zählt auch die Schaffung von Strukturen, die einen sozialen Dialog ermöglichen. Im Mittelpunkt des Programms sollten hier jedoch die Anliegen von ArbeiterInnen liegen.

Die Analyse und Diskussion der Möglichkeiten und Grenzen des BFC Programms zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen verdeutlicht, dass strukturelle Machtverhältnisse im globalen Produktionsnetzwerk von Bekleidung das Erreichen der Ziele verhindern. Ich sehe das BFC als eine Möglichkeit in den derzeitigen Strukturen die Arbeitsbedingungen zumindest ein wenig zu verbessern, indem auf nationaler Ebene die Strukturen dafür gestärkt werden. Für transnational agierende Leitfirmen muss meiner Ansicht nach jedoch ein ordnungspolitischer Rahmen auf internationaler Ebene geschaffen werden, um das Verantwortungsvakuum und die Regulationslücke zu schließen.

In weiteren Forschungen wäre es interessant die Wirksamkeit aufgrund der Ausweitung des Programms auf sechs weitere Länder zu analysieren. Besonders die globale Dimension der *Better Work* Programme sollte hier im Mittelpunkt der Betrachtungen stehen. Ist *Better Work* dazu in der Lage, den Wettbewerb zwischen konkurrierenden Staaten zu reduzieren, da sie alle die Einhaltung von Sozialstandards als Wettbewerbsvorteil nutzen? Weitere interessante Fragen sind: Wie wirksam sind die *Better Work* Programme ohne die anfängliche Verknüpfung mit einem Handelsabkommen? Ist das Programm für andere bekleidungsproduzierende Länder aufgrund der ähnlichen Arbeitsbedingungen kompatibel? Welche nationalen Spezifika begünstigen oder hemmen den Aufbau des Programms in anderen Ländern? Zuletzt bleibt jedoch die Frage nach der Wirksamkeit der weiteren Programme, wenn der Inhalt des BFC Programms ohne Veränderungen übernommen wurde und die identifizierten Grenzen nicht angegangen werden.

Das Erreichen menschenwürdiger Arbeitsbedingungen sollte im Zentrum politischer, wirtschaftlicher und sozialer Diskussionen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene stehen, da Arbeit einen großen Teil der Lebensbedingungen von Menschen ausmacht.

7 BIBLIOGRAFIE

Printquellen

- Arnold**, Dennis (2013): Workers' Agency and Re-working Power Relations in Cambodia's Garment Industry. In: Capturing the Gains, Working Paper 24.
- Arnold**, Dennis; **Shih**, Toh Han (2010): A Fair Model of Globalisation? Labour and Global Production in Cambodia. In: Journal of Contemporary Asia, 40 (3), 401-424.
- Bair**, Jennifer; **Gereffi**, Gary (2013): Better Work in Central America: Assessing the Opportunities for Upgrading in Nicaragua's Apparel Sector. In: Capturing the Gains, Working Paper 17.
- Barrientos**, Stephanie (2011): 'Labour Chains': Analysing the Role of Labour Contractors in Global Production Networks. In: Brooks World Poverty Institute, Working Paper 153.
- Barrientos**, Stephanie; **Gereffi**, Gary; **Rossi**, Arianna (2011): Economic and Social Upgrading in Global Production Networks: A New Paradigm for a Changing World. In: International Labour Review, 150 (3-4), 319-340.
- Barrientos**, Stephanie [u.a.] (2011): Decent Work in Global Production Networks: Framing the Policy Debate. In: International Labour Review, 150 (3-4), 299-317.
- Barry**, Christian; **Reddy**, Sanjay G. (2008): International Trade and Labor Standards. A Proposal for Linkage. New York: Columbia University Press.
- Behrens**, Maria (2005): Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Behrens**, Maria (2005): Global Governance – eine Einführung. In: dies. (Hg.): Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 11-23.

- Brand,** Ulrich [u.a.] (2000): Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Bulut,** Tugce; **Lane,** Christel (2011): The Private Regulation of Labour Standards and Rights in the Global Clothing Industry: An Evaluation of Its Effectiveness in Two Developing Countries. In: New Political Economy, 16 (1), 41-71.
- Carrier,** James (2012): Introduction. In: ders.; Luetchford, Peter G. (Hg.): Ethical Consumption. Social Value and Economic Practice. Oxford: Berghahn Books, 1-36.
- Dicken,** Peter (2003): Global Shift. Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century. London, Thousand Oaks, New Dheli: SAGE Publications.
- Elson,** Diane; **Pearson,** Ruth (1997): The Subordination of Women and the Internationalization of Factory Production. In: Visvanathan, Nalini [u.a.]: The Women, Gender and Development Reader. London: Zed Books Ltd, 191-203.
- Ferenschild,** Sabine (2011): Better Factories Program in Kambodscha – ist der Name auch Programm? In: Burckhardt, Gisela (Hg.): Mythos CSR. Unternehmensverantwortung und Regulierungslücken. Bonn: Horlemann, 83-87.
- Fischer,** Karin; **Parnreiter,** Christof (2007): Globale Güterketten und Produktionsnetzwerke – ein nicht staatszentrierter Ansatz für die Entwicklungsökonomie. In: Becker, Joachim [u.a.] (Hg.): Kapitalistische Entwicklung in Nord und Süd. Handel, Geld, Arbeit, Staat. Wien: Mandelbaum, 106-122.
- Fischer,** Karin; **Reiner,** Christian; **Staritz,** Cornelia (2010): Einleitung. Globale Güterketten, weltweite Arbeitsteilung und ungleiche Entwicklung. In: dies. (Hg.): Globale Güterketten. Weltweite Arbeitsteilung und ungleiche Entwicklung. Wien: Promedia, 7-23.
- Flecker,** Jörg (2012): Umstrukturierung von Wertschöpfungsketten und die Qualität der Arbeit. Zielsetzung und Methoden der Untersuchung. In: ders. (Hg.): Arbeit in Ketten und Netzen. Die dynamische Vernetzung von Unternehmen und die Qualität der Arbeit. Berlin: edition sigma.

- Frederick**, Stacey; **Staritz**, Cornelia (2012): Developments in the Global Apparel Industry after the MFA Phaseout. In: Lopez-Acevedo, Gladys; Robertson, Raymond (Hg.): Sewing Success? Employment, Wages, and Poverty following the End of the Multi-fibre Arrangement. Washington D.C.: The World Bank, 41-85.
- Fröbel**, F.; **Heinrichs**, J.; **Kreye**, O. (1980): The New International Division of Labour. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gereffi**, Gary; **Frederick**, Stacey (2010): The Global Apparel Value Chain, Trade and the Crisis. Challenges and Opportunities for Developing Countries. In: The World Bank Policy Research Working Paper 5281.
- Gereffi**, Gary; **Memedovic**, Olga (2003): The Global Apparel Value Chain. What Prospects for Upgrading by Developing Countries. In: UNIDO, Sectoral Studies Series.
- Grunwald**, Armin (2010): Wider die Privatisierung der Nachhaltigkeit. Warum ökologisch korrekter Konsum die Umwelt nicht retten kann. In: GAIA, 19 (3), 178-182.
- Heron**, Tony (2012): The Global Political Economy of Trade Protectionism and Liberalization. Trade Reform and Economic Adjustment in Textiles and Clothing. London, New York: Routledge.
- Hughes**, Caroline (2007): Transnational Networks, International Organizations and Political Participation in Cambodia: Human Rights, Labour Rights and Common Rights. In: Democratization, 14 (5), 834-852.
- Hummel**, Hartwig (2005): Kommentar: Global Governance als neue große Debatte. In: Behrens, Maria (Hg.): Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 131-138.
- Hurley**, Jennifer (2005): Unravelling the Web: Supply Chains and Workers' Lives in the Garment Industry. In: Hale, Angela; Wills, Jane (Hg.): Threads of Labour. Garment Industry Supply Chains from the Workers' Perspective. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell, 95-132.

Hurley, Jennifer; Miller, Doug (2005): The Changing Face of the Global Garment Industry. In: Hale, Angela; Wills, Jane (Hg.): Threads of Labour. Garment Industry Supply Chains from the Workers' Perspective. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell, 16-39.

International Labour Organization (ILO) (2000): Labour Practices in the Footwear, Leather, Textiles and Clothing Industries. Report for Discussion at the Tripartite Meeting on Labour Practices in the Footwear, Leather, Textiles and Clothing Industries. Genf: International Labour Office.

International Labour Organization (ILO) (2004): Eine Faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen. Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung. Genf: ILO.

International Labour Organization (ILO) (2005): Promoting Fair Globalization in Textiles and Clothing in a Post-MFA Environment. Report for Discussion at the Tripartite Meeting on Promoting Fair Globalization in Textiles and Clothing in a Post-MFA Environment. Genf: ILO.

International Labour Organization (ILO) (2006): Bericht VI. Die Rolle der IAO in der technischen Zusammenarbeit. Förderung der menschenwürdigen Arbeit durch Außendienst- und Landesprogramme. Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung. Genf: Internationales Arbeitsamt.

International Labour Organization (ILO) (2008): Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung. Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung. Genf: Internationales Arbeitsamt.

International Labour Organization (ILO) (2012): Bericht VI. Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Vom Engagement zum Handeln. Wiederkehrende Diskussion im Rahmen der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung und der Folgemaßnahmen zu der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung. Genf: Internationales Arbeitsamt.

- Karsch**, Daniel (2008): Alternativen zur neoliberalen Globalisierung für eine nachhaltige Entwicklung. In: Graue Reihe des Instituts für Stadt- und Regionalplanung, Technische Universität Berlin, 16.
- Kunz**, Grace I.; **Garner**, Myrna B. (2007): Going Global. The Textile and Apparel Industry. New York: Fairchild Publications.
- Locke**, Richard M.; **Qin**, Fei; **Brause**, Alberto (2007): Does Monitoring Improve Labor Standards? Lessons from Nike. In: Industrial and Labor Relations Review, 61 (1), 3-31.
- Lopez-Acevedo**, Gladys; **Robertson**, Raymond (2012): Sewing Success? Employment, Wages, and Poverty Following the End of the Multi-Fibre Arrangement. Washington D.C.: The World Bank.
- Lukas**, Karin (2011): The Protection of Labour Rights in Global Production Networks. Wien: Dissertation.
- Lukas**, Karin; **Hutter**, Franz-Josef (2009): Menschenrechte und Wirtschaft. Wien, Graz: NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Lukas**, Karin; **Plank**, Leonhard; **Staritz**, Cornelia (2010): Securing Labour Rights in Global Production Networks. Legal Instruments and Policy Options. Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- Maier-Rigaud**, Remi (2009): Global Pension Policies. Programs, Frames and Paradigms of the World Bank and the International Labour Organization. Berlin: Duncker & Humblot.
- Maier-Rigaud**, Remi (2010): Die technische Zusammenarbeit der ILO zur Stärkung von Menschenrechten. Zum Potential von Projekten in der formellen und informellen Wirtschaft für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen, Gewerkschaftsrechten und der Geschlechtergerechtigkeit. In: INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung, 6/2010.
- Mankiw**, N. Gregory; **Taylor**, Mark P. (2008): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

- Manzenreiter**, Wolfram (2010): A(sian) race to the bottom? Asiatische Produktionsnetzwerke im globalen Sportartikelmarkt. In: Fischer, Karin; Reiner, Christian; Staritz, Cornelia (Hg.): Globale Güterketten. Weltweite Arbeitsteilung und ungleiche Entwicklung. Wien: Promedia, 157-178.
- Mayer**, Frederick; **Pickles**, John (2010): Re-embedding Governance: Global Apparel Value Chains and Decent Work. In: Capturing the Gains, Working Paper 1.
- Messner**, Dirk (2005): Global Governance: Globalisierung im 21. Jahrhundert gestalten. In: Behrens, Maria (Hg.): Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 27-54.
- Messner**, Dirk; **Nuscheler**, Franz (2006): Das Konzept Global Governance – Stand und Perspektiven. In: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.): Global Governance für Entwicklung und Frieden. Perspektiven nach einem Jahrzehnt. Bonn: J.H.W. Dietz, 18-79.
- Micheletti**, Michele; **Stolle**, Dietlind (2007): Mobilizing Consumers to Take Responsibility for Global Social Justice. In: Annals of the Academy of Political and Social Science, 611 (5), 157-175.
- Miller**, Doug [u.a.] (2007): ‚Business – as Usual?‘. Governing the Supply Chain in Clothing Post MFA Phase Out. The Case of Cambodia. In: Global Union Research Network, Discussion Paper 6.
- Novy**, Andreas (2007): Entwicklung gestalten. Gesellschaftsveränderung in der Einen Welt. Frankfurt/Main: Brandes & Apsel.
- Nuscheler**, Franz (2008): Global Governance. Begründungszusammenhänge, Widersprüche und Perspektiven. In: Gruber, Petra C. (Hg.): Nachhaltige Entwicklung und Global Governance. Verantwortung. Macht. Politik. Opladen, Farmington Hills: Barbara Budrich, 47-53.
- O’Rourke**, Dara (2002): Monitoring the Monitors: a Critique of Third-Party Labour Monitoring. In: Jenkins, Rhys; Pearson, Ruth; Seyfang, Gill (Hg.): Corporate

Responsibility and Labour Rights. Codes of Conduct in the Global Economy. London, Sterling: Earthscan, 196-208.

Palley, Thomas I. (2004): The Economic Case for International Labour Standards. In: Cambridge Journal of Economics, 28 (1), 21-36.

Plank, Leonhard; **Rossi**, Arianna; **Staritz**, Cornelia (2012): Workers and Social Upgrading in ‘Fast Fashion’: The Case of Apparel Industry in Morocco and Romania. In: ÖFSE Working Paper 33.

Plank, Leonhard; **Staritz**, Cornelia (2010): Globale Produktionsnetzwerke und ‚prekäres Upgrading‘ in der Elektroindustrie in Mittel- und Osteuropa. Die Beispiele Ungarn und Rumänien. In: Fischer, Karin; Reiner, Christian; Staritz, Cornelia (Hg.): Globale Güterketten, weltweite Arbeitsteilung und ungleiche Entwicklung. Wien: Promedia, 179-200.

Plank, Leonhard; **Staritz**, Cornelia; **Lukas**, Karin (2009): Labour Rights in Global Production Networks. An Analysis of the Apparel and Electronics Sector in Romania. Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Polaski, Sandra (2003): Protecting Labor Rights through Trade Agreements: an Analytical Guide. In: Journal of International Law and Policy, 10 (1), 13-25.

Polaski, Sandra (2009): Harnessing Global Forces to Create Decent Work in Cambodia. Genf: International Labour Organization.

Pollert, Achim; **Kirchner**, Bernd; **Polzin**, Javier Morato (2004): Das Lexikon der Wirtschaft. Grundlegendes Wissen von A bis Z. Bonn: Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung.

Pollin, Robert (2007): Economic Prospects. Making the Federal Minimum Wage a Living Wage. In: New Labor Forum, 16 (2), 103-107.

Reichert, Tobias (2002): Sozialstandards in der Weltwirtschaft. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

- Rimml**, Barbara (2003): Labour Conflicts in the World Factories of the Garment Industry and International Solidarity Campaigns. An Evaluation of the Clean Clothes Campaign's Urgent Appeals. Bern: Neue Berner Beiträge zur Soziologie.
- Rodgers**, Gerry [u.a.] (2009): The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919-2009. Genf: International Labour Office.
- Savchenko**, Yevgeniya (2012): The Rise of Small Asian Economies in the Apparel Industry. In: Lopez-Acevedo, Gladys; Robertson, Raymond (Hg.): Sewing Success? Employment, Wages, and Poverty following the End of the Multi-fibre Arrangement. Washington D.C.: The World Bank, 163-196.
- Schrader**, Ulf; **Hansen**, Ursula (2001): Nachhaltiger Konsum. Forschung und Praxis. Frankfurt, New York: Campus.
- Schubert**, Klaus; **Klein**, Martina (2006): Das Politiklexikon. Bonn: Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung.
- Shea**, Anna; **Nakayama**, Mariko; **Heymann**, Jody (2010): Improving Labour Standards in Clothing Factories: Lessons from Stakeholder Views and Monitoring Results in Cambodia. In: Global Social Policy, 10 (1), 85-110.
- Staritz**, Cornelia (2012): Apparel Exports – Still a Path for Industrial Development? Dynamics in Apparel Global Value Chains and Implications for Low-Income Countries. In: ÖFSE Working Paper 34.
- Stiglitz**, Joseph (2002): Die Schatten der Globalisierung. Berlin: Siedler.
- Stolle**, Dietlind; **Micheletti**, Michele (2005): Warum werden Käufer zu „politischen Verbrauchern“? In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 18 (4), 41-52.
- Ungericht**, Bernhard (2010): Die Regulation transnationaler Wertschöpfungsketten als interessenpolitisch umkämpftes Terrain. In: Fischer, Karin; Reiner, Christian; Staritz, Cornelia (Hg.): Globale Güterketten: Weltweite Arbeitsteilung und ungleiche Entwicklung. Wien: Promedia.
- Weber**, Antje (2009): Die rechtliche und politische Dimension von extraterritorialen Staatenpflichten bei Menschenrechtsverstößen durch transnationale Konzerne. Ein

Literaturbericht. In: INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung, 02/2009.

Wells, Don (2007): Too Weak for the Job. Corporate Codes of Conduct, Non-Governmental Organizations and the Regulation of International Labour Standards. In: Global Social Policy, 7 (1), 51-74.

Wick, Ingeborg (1998): Frauenarbeit in Freien Produktionszonen: Eine Übersicht. In: Prokla 111: Globalisierung und Gender 28 (2), 235-247.

Wills, Jane; Hale, Angela (2005): Threads of Labour in the Global Garment Industry. In: dies. (Hg.): Threads of Labour. Garment Industry Supply Chains from the Workers' Perspective. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell, 1-15.

Wisskirchen, Alfred (2005): The Standards-Setting and Monitoring Activity of the ILO: Legal Questions and Practical Experience. In: International Labour Review, 144 (3), 253-289.

Yale Law School (YLS) (2011): Tearing Apart at the Seams. How Widespread Use of Fixed-Duration Contracts Threatens Cambodian Workers and the Cambodian Garment Industry. New Haven, CT: Allard K. Lowenstein International Human Rights Clinic, Yale University.

Zimmermann, Susan (2010): GrenzÜberschreitungen. Internationale Netzwerke, Organisationen, Bewegungen und die Politik der globalen Ungleichheit vom 17. bis zum 21. Jahrhundert. Wien: Mandelbaum.

Internetquellen

Asia Floor Wage Alliance (AFWA) (2008): About Us. URL: <http://www.asiafloorwage.org/asiafloorwage-aboutus.htm> [Zugriff: 12.11.2013].

Better Factories Cambodia (BFC) [o.J.]: An Introduction to Workers' Factory Based Training. URL: <http://betterwork.com/cambodia/wp-content/uploads/2013/01/Factory-Based-Training-Brochure.pdf> [Zugriff: 5.1.2014].

- Better Factories Cambodia (BFC)** (2007): Monitoring Process. URL: <http://betterfactories.org/?p=3333> [Zugriff: 6.12.2013].
- Better Factories Cambodia (BFC)** (2013): Better Factories Cambodia. URL: <http://betterfactories.org/> [Zugriff: 17.12.2013].
- Better Factories Cambodia (BFC); International Labour Organization (ILO)** (2013): Thirtieth Synthesis Report on Working Conditions in Cambodia's Garment Sector. Genf: International Labour Organization, International Finance Corporation. URL: <http://betterfactories.org/?p=6706> [Zugriff: 3.11.2013].
- Betterwork** (2012): Better Work Global. URL: <http://betterwork.org/global/> [Zugriff: 20.9.2013].
- Business for Social Responsibility (BSR)** (2014): The Business of a Better World. URL: <http://www.bsr.org/> [Zugriff: 2.1.2014].
- Business Social Compliance Initiative (BSCI)** (2014): Empowering – Qualifying for Sustainable Change. URL: <http://www.bsci-intl.org/our-work/empowering> [Zugriff: 3.1.2014].
- Business for Social Responsibility (BSR)** (2007): Beyond Monitoring: A New Vision for Sustainable Supply Chains. URL: http://www.bsr.org/reports/BSR_Beyond-Monitoring-Report.pdf [Zugriff: 30.12.2013].
- Capturing the Gains** (2009): About. Programme Overview. URL: <http://www.capturingthegains.org/about/> [Zugriff: 10.12.2013].
- Clean Clothes Campaign (CCC)** [o.J.a]: A Living Wage = A Human Right. URL: <http://www.cleanclothes.org/livingwage> [Zugriff: 10.10.2013].
- Clean Clothes Campaign (CCC)** [o.J.b]: Living Wage Versus Minimum Wage. URL: <http://www.cleanclothes.org/livingwage/living-wage-versus-minimum-wage> [Zugriff: 5.12.2013].
- Clean Clothes Campaign (CCC)** (2005): Looking for a Quick Fix. How Weak Social Auditing is Keeping Workers in Sweatshops. URL: <http://www.cleanclothes.org/resources/publications/05-quick-fix.pdf/view> [Zugriff: 18.12.2013].

- Clean Clothes Campaign (CCC)** (2012): Deadly Denim. Sandblasting in the Bangladesh Garment Industry. URL: http://www.saubere-kleidung.de/images/05_pdf/2012/2012-03-30_ccc_deadly-denim.pdf [Zugriff: 20.09.2013].
- Clean Clothes Campaign (CCC)** (2013): Presentation: Fatal Fashion in Bangladesh. URL: <http://www.cleanclothes.org/resources/publications/fatal-fashion-in-bangladesh-def.pdf/view> [Zugriff: 20.09.2013].
- Clean Clothes Kampagne (CCK)** (2014): Firmen Check. Firmenprofil: Levi Strauss & Co. URL: <http://www.cleanclothes.at/de/firmen-check/levi-strauss/> [Zugriff: 5.1.2014].
- European Commission** (2011): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Renewed Strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility. Brussels: COM (2011) 681 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:EN:PDF> [Zugriff: 23.2.2013].
- Fair Wear Foundation (FWF)** (2009): Payment of a Living Wage. URL: <http://www.fairwear.org/496/labour-standards/5.-payment-of-living-wage/> [Zugriff: 3.1.2014].
- Ferenschild, Sabine; Wick, Ingeborg** (2004): Globales Spiel um Knopf und Kragen. Das Ende des Welttextilabkommens verschärft soziale Spaltungen. In: SÜDWIND-texte 14. URL: http://www.suedwindinstitut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/1992-2005/20047_Globales_Spiel_um_Knopf_und_Kragen.pdf [Zugriff: 10.11.2013].
- Geden, Oliver** (2009): Strategischer Konsum statt nachhaltiger Politik? Ohnmacht und Selbstüberschätzung des ‚klimabewussten‘ Verbrauchers. URL: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/Kritik_des_KS__klimabewussten_Kon...nsit__Europ_ische_Revue_.pdf [Zugriff: 27.2.2013].
- International Labour Organization (ILO)** (1996-2012): ILO NORMLEX Datenbank. URL: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:1:0::NO::> [Zugriff: 3.11.2013].

- International Labour Organization (ILO)** (1996-2013a): Ziele und Aufgaben. URL: <http://www.ilo.org/berlin/ziele-aufgaben/lang--de/index.htm> [Zugriff: 14.8.2013].
- International Labour Organization (ILO)** (1996-2013b): ILO Kernarbeitsnormen. URL: <http://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/kernarbeitsnormen/lang-de/index.htm> [Zugriff: 5.9.2013].
- International Labour Organization (ILO)** (1996-2013c): ILO Helpdesk for Business on International Labour Standards. URL: <http://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/lang--en/index.htm> [Zugriff: 5.9.2013].
- International Labour Organization (ILO)** (1996-2013d): Development Cooperation. URL: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/development-cooperation/lang--en/index.htm> [Zugriff: 20.9.2013].
- International Labour Organization (ILO)** (1996-2013e): Decent Work Agenda. URL: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--en/index.htm> [Zugriff: 28.9.2013].
- International Labour Organization (ILO)** (2013): Cambodia: ILO Urges Dialogue to Resolve Current Dispute in Garment Sector. 31.12.2013. URL: <http://betterfactories.org/wp-content/uploads/2014/01/ILO-urges-dialogue-to-resolve-current-dispute-in-garment-sector.pdf> [Zugriff: 3.1.2014].
- International Labour Organization (ILO)** [u.a.] (2013): ILO Better Factories Cambodia Program Gets New Three-Year MOU. URL: <http://betterfactories.org/wp-content/uploads/2013/12/2013-12-19-Joint-Press-Release-ILO-Better-Factories-Cambodia-Programme-gets-new-three-year-MOU-EN.pdf> [Zugriff: 5.1.2014].
- Kunthea, Mom** (2013): Minimum Wage to Be 'Set Next Month'. In: Phnom Penh Post. 27.11.2013. URL: <http://www.phnompenhpost.com/national/minimum-wage-%E2%80%98be-set-next-month%E2%80%99> [Zugriff: 29.11.2013].
- Merk, Jeroen** (2012): 10 Years of the Better Factories Cambodia Project. A Critical Evaluation. [o.O.]: Community Education Centre, Clean Clothes Campaign. URL: <https://www.cleanclothes.org/resources/publications/cc-clec-betterfactories-298.pdf> [Zugriff: 10.12.2013].

- Meyn, Colin; Bopha, Phorn** (2013): Better Factories Cambodia Program Extended. Public Disclosure to Include Labor Union Monitoring. In: The Cambodia Daily. 20.12.2013. URL: <http://betterfactories.org/wp-content/uploads/2013/12/2013-12-20-Better-Factories-Cambodia-Program-extended.gif> [Zugriff: 5.1.2014].
- Oschmiansky, Frank; Kühl, Jürgen** (2011): Mindestlohn. In: Dossier Arbeitsmarktpolitik, Bundeszentrale für politische Bildung. URL: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55329/mindestlohn> [Zugriff: 21.8.2013].
- [o.V.]** (2013): Hunderttausende Arbeiter streiken. Textilbranche in Kambodscha lahmgelegt. In: Tagesschau. 30.12.2013. URL: <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/kambodscha268.html> [Zugriff: 4.1.2014].
- Parnreiter, Christof** (2006): Informeller Sektor. In: Südwind Magazin, 10/2006. URL: <http://www.suedwind-magazin.at/start.asp?ID=236611&rubrik=31&ausg=200610> [Zugriff: 8.1.2014].
- Seo, Ji-Won** (2011): Excessive Overtime, Workers, and Productivity: Evidence and Implications for Better Work. Better Work Discussion Paper 2. URL: <http://betterwork.com/global/wp-content/uploads/Discussion-Paper-Series-No-2-Excessive-Overtime-Workers-and-Productivity-Evidence-and-Implications-for-Better-Work.pdf> [5.9.2013].
- Stanford Law School (SLS); Worker Rights Consortium (WRC)** (2013): Monitoring in the Dark. An Evaluation of the International Labour Organization's Better Factories Cambodia Monitoring and Reporting Program. URL: <https://humanrightsclinic.law.stanford.edu/wp-content/uploads/2013/03/Monitoring-in-the-Dark-Stanford-WRC.pdf> [Zugriff: 1.12.2013].
- The World Bank** (2013): Cambodia. URL: <http://data.worldbank.org/country/cambodia> [Zugriff 3.12.2013].
- United Nations Conference in Trade and Development (UNCTAD)** (2008): World Investment Report 2008. Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge. URL: http://unctad.org/en/Docs/wir2008_en.pdf [Zugriff: 01.03.2013].
- Wellmade** (2013): About. URL: <http://www.wellmade.org/about/> [Zugriff: 4.1.2014].

Wolff, Gerd (2014): Konflikt in kambodschanischer Textilindustrie. Gezielte Schüsse auf Streikende. In: Tagesschau. 3.1.2014. URL: <http://www.tagesschau.de/ausland/kambodscha278.html> [Zugriff: 4.1.2014].

Worker Rights Consortium (WRC) (2007): Factory Investigations. URL: <http://www.workersrights.org/Freports/index.asp#freports> [Zugriff: 28.12.2013].

8 ANHANG

8.1 ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Die Wertschöpfungskette von Bekleidung (Gereffi, Memedovic 2003: 5)

Abbildung 2: Das Eisberg-Modell der Zulieferkette (Hurley, Miller 2005: 24)

Abbildung 3: Die *Remediation*-Phase des *Monitoring*-Prozesses (Betterwork 2012: [o.S.])

8.2 ZUSAMMENFASSUNG

Arbeitsbedingungen in der Herstellung von Bekleidung in Ländern des globalen Südens sind trotz zahlreicher Initiativen und Ansätze weiterhin prekär. Seit der Auslagerung der arbeitsintensiven Produktionsschritte in diese Länder wird die Nicht-Einhaltung von Arbeitsstandards als Wettbewerbsvorteil genutzt. Das *Better Factories Cambodia* (BFC) Programm der *International Labour Organization* (ILO) versucht diesem Prozess entgegenzuwirken, indem die Einhaltung von Arbeitsstandards als Wettbewerbsvorteil verwendet werden soll. Dafür führt das Programm seit 2001 *Monitoring*-Aktivitäten in kambodschanischen Fabriken durch und berichtet über die Ergebnisse. Im Kontext wichtiger handelsregulatorischer Veränderungen im Jahr 2005 wurden diese Aktivitäten mit Beratungs- und Ausbildungstätigkeiten verbunden, die die Kapazitäten der Regierung und der Sozialpartner stärken sollen.

In der vorliegenden Arbeit analysiere und diskutiere ich die Wirksamkeit des BFC Programms zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen. Dabei steht folgende Frage im Mittelpunkt: *Welche Möglichkeiten und Grenzen hat das Better Factories Cambodia Programm der ILO für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen in der globalen Bekleidungsindustrie?* Für die Beantwortung der Frage werden als Erstes ausschlaggebende Charakteristika, Strukturen und Akteure im globalen Produktionsnetzwerk von Bekleidung beschrieben. Daraufhin werden die vorherrschenden Arbeitsbedingungen dargestellt und die Ursachen dafür identifiziert. Anschließend werden Möglichkeiten und Grenzen des Programms analysiert und diskutiert. Theoretisch wird das Thema in das *Global Governance*-Konzept sowie in den Ansatz der Globalen Produktionsnetzwerke eingebettet.

Die Analyse und Diskussion zeigt, dass das BFC Programm im Vergleich zu *Monitorings* von privaten Akteuren umfangreiche Kontrollen durchführt und die Ergebnisse dokumentiert. Die Beratungs- und Trainingsangebote dienen der langfristigen Wirksamkeit des Programms. Der Ansatz des sozialen Dialogs, der über tripartistische Strukturen ermöglicht wird, schafft ein Forum für Kommunikation und Zusammenarbeit. Das BFC verdeutlicht, dass bekleidungsproduzierende Staaten Unterstützung bei der Implementierung von Arbeitsgesetzen benötigen. Die nur marginalen Verbesserungen in der kambodschanischen Bekleidungsindustrie zeigen jedoch die geringe Wirksamkeit des Programms auf. Es mangelt an der Umsetzung der Fabrikkontrollen sowie an Transparenz.

Der fehlende Einbezug der Beschaffungspolitiken von Leitfirmen, die den Wettbewerb zwischen den Zulieferern aufrecht erhalten, schwächt die Wirksamkeit maßgeblich. Die strukturellen Machtverhältnisse, die das globale Produktionsnetzwerk und die Arbeitsbedingungen bestimmen, werden vom Programm nicht angegangen.

8.3 ABSTRACT

Apparel is still being produced under exploitative working conditions in countries of the global South. Non-compliance with labour standards is being used as a competitive advantage since labour intensive stages of production have been outsourced to those countries. The aim of the *Better Factories Cambodia* (BFC) program by the *International Labour Organization* (ILO) is to counteract this process by using compliance as a competitive advantage. Since its initiation in 2001 the program monitors apparel factories in Cambodia and reports about their stage of compliance. Within the context of trade related regulatory changes the program was combined with remediation activities in 2005 in order to strengthen capacities of the government and social partners.

In this thesis I analyse and discuss the effectiveness of the BFC program regarding the improvement of working conditions in the Cambodian apparel industry. The main research question is the following: *To what extent does the Better Factories Cambodia program improve working conditions in the global apparel industry and what are its limits?* In order to answer this question the first section describes decisive characteristics, structures and stakeholders in the global apparel production network. After having depicted prevailing working conditions, main causes are being identified. The last section analyses and discusses potentials and limits of the BFC program. Theoretically the topic is embedded in the concept of *Global Governance* as well as the *Global Production Networks* approach.

The analysis shows that in comparison to monitoring accomplished by private stakeholders the BFC monitoring is more comprehensive and reports on findings. Remediation activities contribute to a long-term effectiveness. The social dialogue approach by the ILO facilitated by tripartite structures creates a forum for communication and cooperation. The BFC illustrates that apparel producing countries need support for the implementation of national labour laws. However, few improvements in the Cambodian apparel industry show a low effectiveness of the program. The implementation of the monitoring program is insufficient and lacks transparency. The missing inclusion of lead firms' sourcing policies which maintain competitiveness between suppliers strongly weakens its effectiveness. Structural power relations dominating the global apparel production network and working conditions are not being tackled by the program.

8.4 CURRICULUM VITAE

Persönliche Daten

Name	Feli Klinkenberg
Geburtsort	Berlin
Derzeitiger Wohnort	Wien

Akademischer Werdegang

Schulausbildung

1994 – 1999	Heinrich-Zille Grundschule in Berlin
1999 – 2004	John- Lennon- Gymnasium in Berlin
2004 – 2005	Auslandsjahr in England, Truro College
2005 – 2007	John- Lennon- Gymnasium in Berlin (Matura mit Durchschnittsnote 2,0)

Studium

2008 – 2013	Bachelor Kultur- und Sozialanthropologie, Universität Wien
2008 – 2014	Internationale Entwicklung (Individuelles Diplomstudium), Universität Wien
09/2011 – 05/2012	Erasmus in Irland, University of Limerick

Ausgewählte Berufserfahrungen und Weiterbildungen

09/07 – 11/07	Deutsches Kinderhilfswerk
12/07 – 05/08	Freiwilligenarbeit in Argentinien, Buenos Aires
09/2012	Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin (WZB), Projektgruppe Globalisierung, Arbeit und Produktion

Sprachkenntnisse

Deutsch	Muttersprache
Englisch	Fließend in Wort und Schrift
Spanisch	Gut in Wort und Schrift
Französisch	Grundkenntnisse