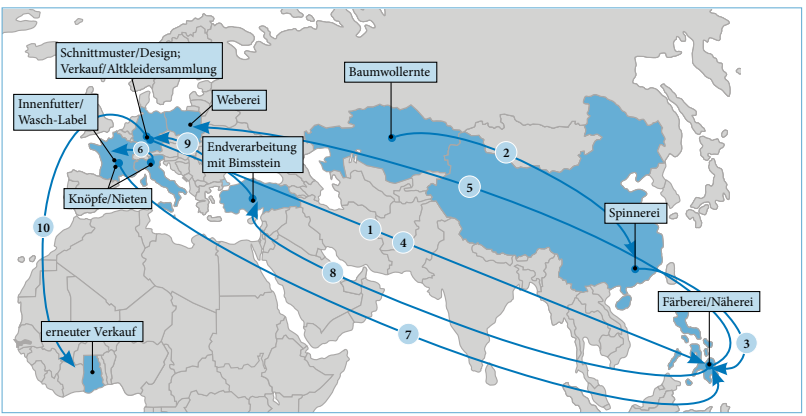
# Weltwirtschaft und Nachhaltigkeit

# Transnationale Produktion und die Zukunft menschenwürdiger Arbeit

**Die Produktion von Waren und Dienstleistungen ist zunehmend transnational organisiert. Globale Arbeitsteilung prägt weite Bereiche formeller Erwerbsarbeit, aber auch informeller und reproduktiver Arbeit. Mit der Dezentralisierung und Fragmentierung globaler Wertschöpfungsprozesse wird die Regulierung grundlegender Arbeitsstandards unübersichtlicher und unverbindlicher. Niedrigstlöhne, Überstunden, Zwangs- und Kinderarbeit, physische, sexualisierte und psychische Gewalt, fehlende Gewerkschaftsfreiheit und mangelhafte Gesundheits- und Sicherheitsstandards prägen viele Fabriken, in denen Konsumgüter für den globalen Markt hergestellt werden. Zwar entstehen neue Formen der öffentlichen, privaten und privat-öffentlichen Steuerung, diese wirken aber nur punktuell und stellen kein sozialpolitisches Korrektiv dar. Für die Zukunft menschenwürdiger Arbeit ist es notwendig, weitergehende Ansätze zur Balance von Kräfteverhältnissen in globalen Produktionsnetzwerken politisch zu forcieren.**

**Abbildung 1: Die Jeans – ein globalisiertes Produkt**
Produktionswege einer typischen »deutschen« Jeans




1 Übertragung des Schnittmusters
2 Transport der Baumwolle
3 Transport der gesponnenen Baumwolle
4 Transport der Farbe
5 Transport des gefärbten Garns
6 Transport von Knöpfen/Nieten
7 Transport der Stoffteile, Knöpfe und Nieten
8 Transport der genähten Jeans
9 Transport der endbearbeiteten Jeans
10 Transport der aussortierten Jeans

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Gerster 2005, S. 17 (teilweise modifiziert)

## Die »globale Fabrik«: Zur vertieften Integration von Produktionsprozessen

Der Prozess der Transnationalisierung von Produktion und Arbeit ist heute weit fortgeschritten. Er beruht auf zwei Entwicklungen: einerseits auf der zunehmenden Mobilität von Menschen, die ihre Arbeitskraft anbieten, also auf Migration; andererseits aber auch auf der Mobilität von Kapitalinvestitionen, die zu global verteilten Produktionsstätten geführt hat (Senghaas-Knobloch 2010, S. 25) [vgl. Abbildungen 2 und 3]. Die Mobilität von Produktionsstandorten vollzieht sich dabei in sehr viel umfangreicherem und schnellerem Maße, als dies beim Faktor Arbeit möglich wäre. Es ergeben sich dadurch Machtverschiebungen zugunsten des Kapitals und zulasten der sozialen Regulierung von Arbeit.

Die Internationalisierung der Wirtschaft, verstanden als Ausweitung ökonomischer Aktivitäten über nationale Grenzen hinweg (vgl. Dicken 2011, S. 6 f.), ist zunächst alles andere als ein neues Phänomen. Die transnationale Integration von Produktionsprozessen hat sich aber in den letzten zwei Jahrzehnten stark ausgeweitet und vertieft. Dies geschieht erstens durch die Globalisierung von Dienstleistungen und zweitens durch die immer weiter reichende Auslagerung einzelner Schritte der Wertschöpfungskette. Ebenso verstärkt sich transnationaler Handel innerhalb von Unternehmen *(intra-firm trade)*. Die Auslagerung und transnationale Aufteilung von Produktionsschritten wurde zu einem betriebswirtschaftlichen Grundprinzip, so dass etwa die Anthropologin Anna Tsing von »Lieferkettenkapitalismus« (2009) spricht. Damit verweist sie darauf, wie *outsourcing* und *offshoring* Gesellschaften strukturell verändern. Insgesamt kann also von einer tiefen globalen Integration der Wirtschaft gesprochen werden (Sturgeon 2013). Dadurch sind auch neue Geographien der Arbeit entstanden.

## Die unsichere Zukunft menschenwürdiger Arbeit

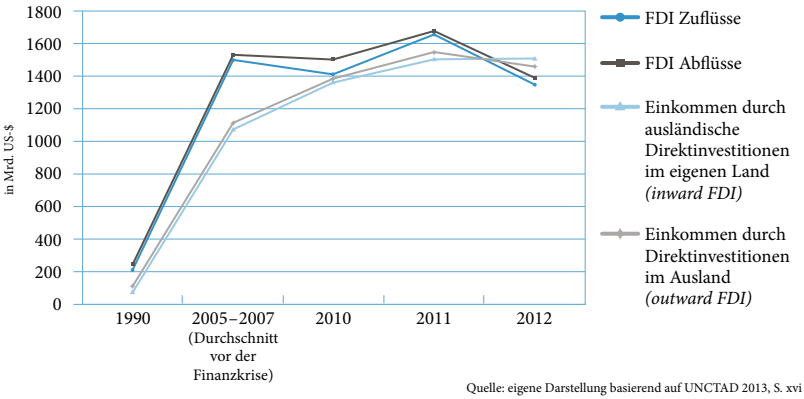
Die neuen Geographien der Arbeit machen auch das Ziel menschenwürdiger Arbeitsbedingungen [vgl. Kasten S. 278] zu einem globalen Thema. Nationale Gesetzgebung bleibt zwar ein ausschlaggebender Faktor für die Regulierung von Arbeitsstandards, internationale Standardsetzung und -durchsetzung gewinnen aber wesentlich an Bedeutung.

Während das Ziel menschenwürdiger Arbeit in der Theorie breiten Konsens genießt, steht seine tatsächliche Durchsetzung vor vielfältigen Herausforderungen. Vereinfacht lassen sich drei globale Entwicklungen nennen, die eine Durchsetzung politisch erschweren.

1. Die letzten drei bis vier Jahrzehnte sind durch einen grundlegenden Wandel der Güterproduktion gekennzeichnet. Aufbauend auf der Mobilität des Kapitals und den logistischen wie auch technologischen Möglichkeiten haben Unternehmen ihre Fa-

**Abbildung 2: Anstieg ausländischer Direktinvestitionen zeigt die zunehmend transnationale Ausrichtung von Unternehmen**

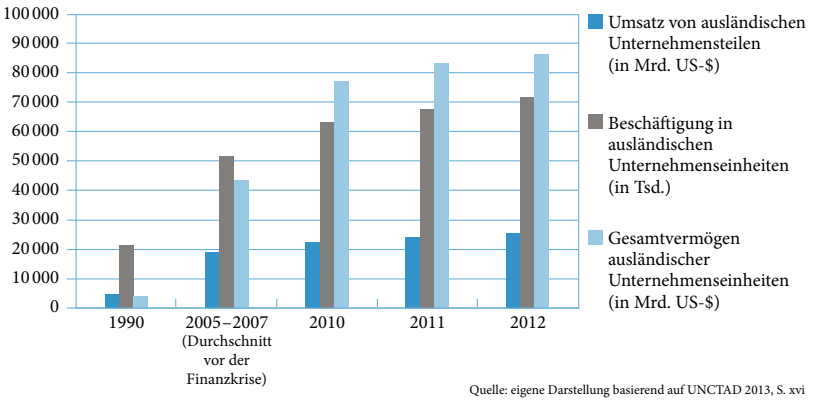
Zu- und Abflüsse ausländischer Direktinvestitionen (FDI) sowie durch FDI erzielte Einnahmen 1990–2012




Quelle: eigene Darstellung basierend auf UNCTAD 2013, S. xvi

**Abbildung 3: Ausländische Unternehmensanteile gewinnen an Bedeutung**

Kernzahlen ausländischer Unternehmenseinheiten von transnationalen Unternehmen 1990–2012




Quelle: eigene Darstellung basierend auf UNCTAD 2013, S. xvi

briken systematisch in Länder mit »günstigen« Standortbedingungen verlagert, insbesondere in Länder Ost- und Südostasiens, in denen die Lohnkosten, aber auch der Schutz wesentlicher Rechte bei der Arbeit gering sind. Sehr gut sichtbar ist dies am Beispiel der Textil- und Bekleidungsindustrie [vgl. Abbildung 4].

2. Wesentliches Merkmal der entstehenden globalen Produktionsnetzwerke ist es, dass häufig formal unzusammenhängende Unternehmen im Rahmen internationaler Zulieferverträge

**Menschenwürdige Arbeit**

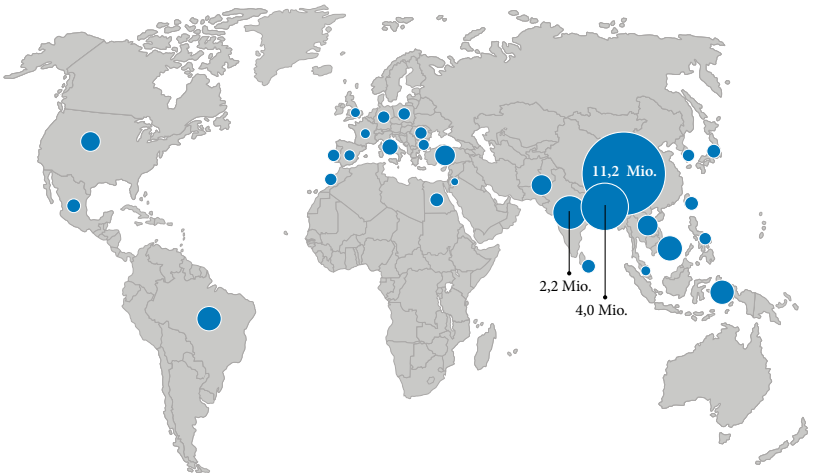
Die Definition menschenwürdiger Arbeit spiegelt immer auch einen politischen und ökonomischen Zeitgeist wider. Vor allem die Internationale Arbeitsorganisation (*International Labour Organization*, ILO) hat mit der Verabschiedung der Agenda für menschenwürdige Arbeit *(decent work agenda)* 1999 wichtige Impulse gesetzt. Es geht dabei darum, einen international anwendbaren Rahmen für Menschen in formellen wie informellen Arbeitsverhältnissen zu schaffen. Garantiert werden soll eine Arbeit in Menschenwürde, Freiheit, sozialer Gerechtigkeit, Sicherheit und Nichtdiskriminierung (ILO 1999). Das ILO-Konzept menschenwürdiger Arbeit umfasst vier Grundpfeiler: Rechte bei der Arbeit, die Förderung von Beschäftigung und produktiver Arbeit, Sozialschutz und Sozialdialog. Das Prinzip der Geschlechtergerechtigkeit wird zudem als Querschnittsthema verstanden (Senghaas-Knobloch 2010). Während Debatten um Arbeitsrechte und internationale Menschenrechte lange Zeit nur wenige Berührungspunkte hatten, setzt die ILO heute verstärkt auf die Sprache universeller Rechte. Dies unterstreicht sie vor allem durch die sogenannten Kernarbeitsnormen, die universelle Gültigkeit beanspruchen – unabhängig von der Unterzeichnung der dahinterliegenden Konventionen durch den jeweiligen Staat. Die vier Kernarbeitsnormen umfassen:

1. das Recht auf Vereinigungsfreiheit und kollektive Tarifverhandlungen,
2. das Verbot der Zwangsarbeit,
3. das Verbot nicht akzeptabler Kinderarbeit,
4. das Verbot der Diskriminierung.

International anerkannte Rechte bei der Arbeit umfassen mehr als nur die Kernarbeitsnormen. Darüber hinaus lassen sich allgemeine Menschenrechtsverträge heranziehen, insbesondere der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: UN-Sozialpakt). Der UN-Sozialpakt beinhaltet etwa Vorgaben zur angemessenen Entlohnung, das Verbot exzessiver Überstunden und das Recht auf bezahlten Urlaub. Es lassen sich aus Menschenrechtsverträgen darüber hinaus Ansprüche auf menschenwürdige Bedingungen am Arbeitsplatz ableiten (etwa in Bezug auf grundlegende Gesundheits- und Sicherheitsstandards).

zusammenarbeiten (Sturgeon 2013). Dadurch kommt es zu einer starken wirtschaftlichen, aber nur geringen rechtlichen Verflechtung. Diese wird vor allem dadurch zu einem Problem, dass der Druck auf Arbeitskosten – die im Vergleich zu anderen Produktionskosten sehr flexibel sind – in den arbeitsintensiven Teilen des Netzwerks extrem hoch ist, die rechtliche Verantwortung für die Arbeitsbedingungen aber in aller Regel nicht bei den einflussreichen transnationalen Einkäufern liegt, die diesen Druck ausüben. Schlechte Arbeitsbedingungen, die vielfach auch mit der Ver-

**Abbildung 4: Klarer Schwerpunkt in Süd- und Ostasien**
Weltweite Beschäftigung in der Textil- und Bekleidungsindustrie




**Anmerkung:** Erhebungsjahre zwischen 2006 und 2012

Quelle: Dicken 2011, S. 304 (leicht modifiziert); ILO 2014b, S. 9f., Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association 2014

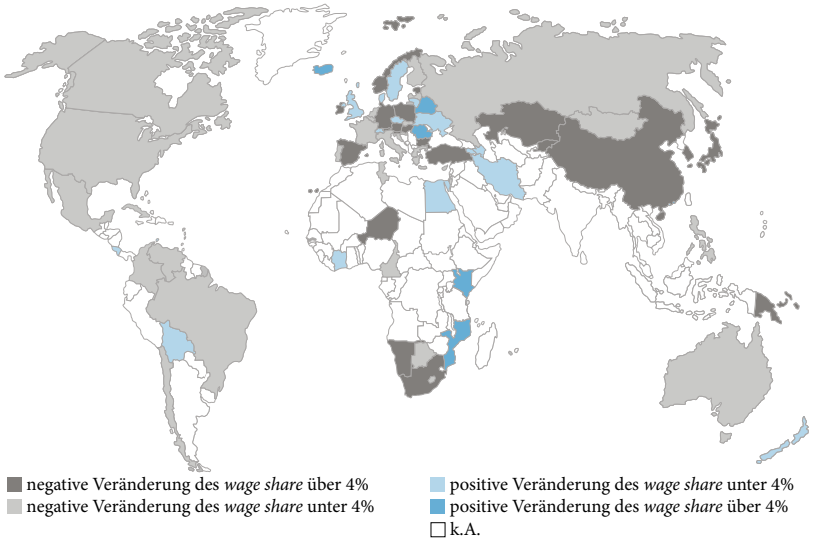
letzung international vereinbarter Arbeits- und Menschenrechte einhergehen, sind eine Folge. Sie herrschen vor allem in jenen Betrieben (einschließlich Heimarbeit) vor, die selber in starker wirtschaftlicher Abhängigkeit zu anderen Akteuren des Netzwerks stehen.

3. Die Netzwerkstrukturen führen zu einer entsprechenden Abnahme bzw. Schwächung gewerkschaftlicher Organisation, weil sich die Arbeitnehmerschaft grenzüberschreitend verteilt und Gewerkschaftsrechte an einzelnen Standorten nur schwach ausgeprägt sind (Merk 2011). Die nationale Verfasstheit von Gewerkschaften macht die Arbeitnehmerorganisation und kollektive Verhandlungen transnational zu einem bisher ungelösten institutionellen Problem. Gewerkschaften sehen sich zudem im Hinblick auf die ständig drohende Verlagerung von Produktionsstandorten in einer ähnlichen Situation des Standortwettbewerbs wie Staaten. Grenzüberschreitende Lohnverhandlungen durch internationale Gewerkschaftsverbände sind praktisch nicht existent und auf absehbare Zeit auch nicht zu erwarten (Fichter et al. 2011, S. 78).

Insgesamt sind die Standards in den arbeitsintensiven Teilen der Produktionsnetzwerke damit anhaltend niedrig und verletzen vielfach nationale und internationale Arbeits- und Menschenrechte. Bedingt durch andere Einflussfaktoren, bleiben zudem in vielen Ländern die Löhne weit hinter Produktivitätsentwicklungen zurück, und auch der Anteil der Löhne am Bruttoinlandsprodukt *(wage share)* nimmt langfristig weltweit in vielen Ländern ab (Vaughan-Whitehead 2010) [vgl. Abbildung 5]. Das bedeutet, dass in diesen

**Abbildung 5: Der Lohnanteil am Bruttoinlandsprodukt entwickelt sich überwiegend negativ**

Entwicklung des Lohnanteils am Bruttoinlandsprodukt *(wage share)* 1995–2007




Quelle: eigene Darstellung basierend auf Vaughan-Whitehead 2010, S. 9f., S. 11

Ländern der Gewinn des Kapitals verhältnismäßig steigt und der Lohnanteil sinkt.

Zudem steigt weltweit die Zahl prekär Beschäftigter. Zwar ist der Anteil prekärer Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung leicht rückgängig, jedoch steigt die Gesamtzahl weiter. Diese Entwicklung hat sich durch die letzte Finanzkrise seit 2007 verstärkt. Zu prekärer Beschäftigung *(vulnerable employment)* zählen selbständig Beschäftigte ohne weitere Angestellte sowie mithelfende Familienarbeitskräfte. Diese Gruppen sind statistisch besonders stark von Armut und Unsicherheit durch fehlende soziale Sicherung betroffen (ILO 2014a, S. 22).

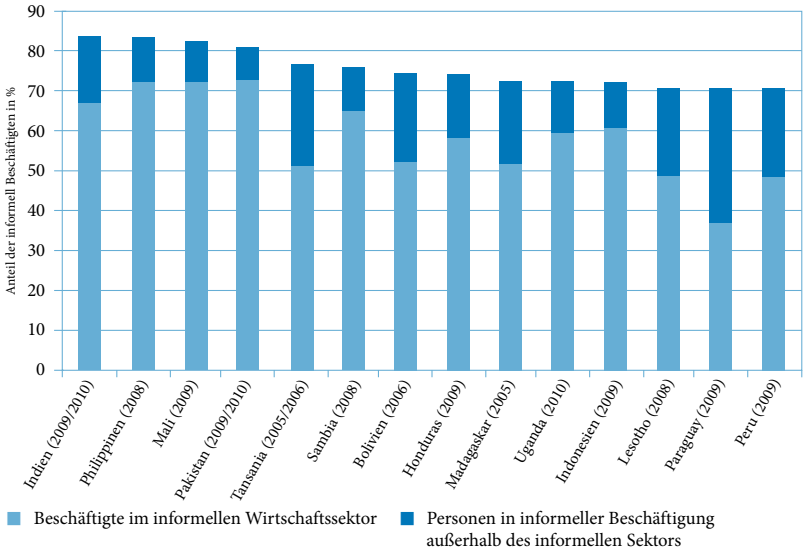
## Ungleichheit und Informalität: Charakteristisch für Produktionsnetzwerke

Schaut man sich das Bild der globalen Arbeitsteilung in der Massenfertigung genauer an, so fällt auf, dass nicht nur eine Verschiebung in Länder mit schlechten Arbeitsbedingungen stattgefunden hat, sondern dass hiermit auch eine Verlagerung in informelle Beschäftigungsformen verbunden ist [vgl. Abbildung 6].

Der Arbeitsmarkt ist zudem entlang von Geschlecht und Ethnizität *(race)* stark segmentiert. In vielen Branchen

**Abbildung 6: Informalität ist in vielen Ländern Normalität**

Ausgewählte Länder mit besonders hohem Anteil an informeller Beschäftigung bzw. informellem Sektor

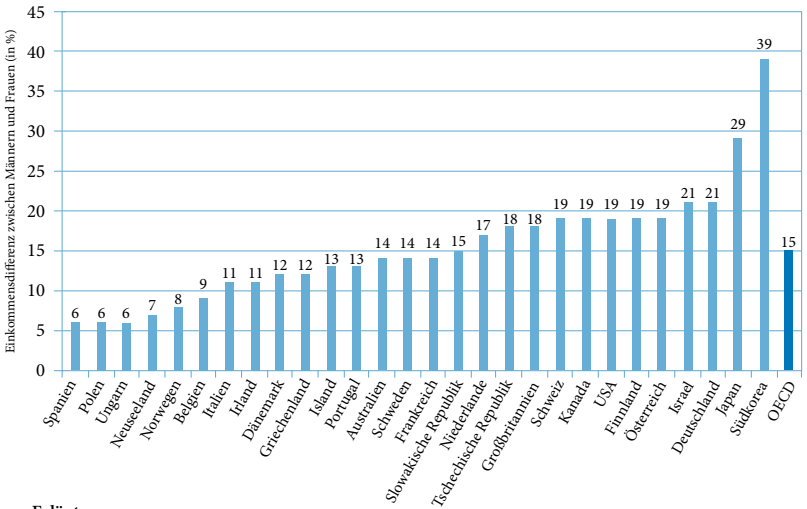



Quelle: eigene Darstellung basierend auf ILO 2012, S. 3f.

wird der Großteil der (geringbezahlten) Arbeit in Fabriken von Frauen verrichtet. Darüber hinaus gibt es weltweit ein geschlechtsspezifisches Einkommensgefälle [vgl. zu OECD-Ländern Abbildung 7], das nicht nur aus geringerer Bezahlung für vergleichbare Tätigkeiten resultiert, sondern auch aus ungleicher Bezahlung von »typisch männlichen« im Vergleich zu »typisch weiblichen« Tätigkeiten und der geschlechtsspezifischen Besetzung höherrangiger Positionen. Zudem gibt es Ungleichheiten hinsichtlich der Formalisierung der Arbeitsverhältnisse.

Frauen leiden darüber hinaus sehr viel öfter unter Formen der Misshandlung, des sexuellen Missbrauchs und anderen in Fabriken vergleichsweise häufig vorkommenden Formen von Gewalt am Arbeitsplatz und auf dem Arbeitsweg. Geschlechtsspezifische Ungleichheit geht dabei einher mit anderen Formen der Diskriminierung. Ferus-Comelo (2006) zeigt etwa auf, wie in der Elektronikproduktion systematisch junge Migrantinnen eingestellt werden, da diese eine besonders schwache soziale Position haben und häufig besser zu kontrollieren sind, zum Beispiel indem Aufenthaltspapiere an den Arbeitsplatz geknüpft werden oder gezielt Sprachbarrieren zwischen Arbeiterinnen genutzt werden, um einen Austausch zu erschweren. Globale Produktionsnetzwerke bauen auf diese Weise auf verschiedenen Dimensionen gesellschaftlicher Ungleichheit auf und machen diese zu einem Teil der Verwertungslogik.

**Abbildung 7: Frauen haben weltweit ein geringeres Einkommen als Männer**
Geschlechtsspezifisches Einkommensgefälle in OECD-Ländern 2010




**Erläuterung:**
a) Die Einkommensdifferenz zwischen Frauen und Männern ist definiert als die Differenz zwischen dem jeweiligen Medianeinkommen von Männern und Frauen, ausgedrückt als prozentualer Anteil am Medianeinkommen der Männer.

b) Der OECD-Durchschnitt ist hier definiert als ungewichtetes Mittel der oben genannten Länder.

Quelle: eigene Darstellung basierend auf OECD 2013

## »Neue« Formen der Regulierung? *Soft Law* und private Standards entlang globaler Wertschöpfung

Es haben sich in den letzten Jahren entlang transnationaler Produktionsnetzwerke unterschiedliche Formen öffentlich-privater und privater Steuerung herausgebildet, mittels derer bestimmte Mindeststandards und ein besserer Schutz grundlegender Menschenrechte erreicht werden sollen. Allerdings liegen praktisch alle diese Ansätze hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit und Sanktionsmöglichkeit »unterhalb« dessen, was in einem nationalstaatlichen Kontext üblicherweise als Regulierung bezeichnet wird (also vor allem einklagbare Gesetze). Sie beinhalten zwar Standards und Arbeitnehmerrechte, die moralisch und teils auch völkerrechtlich als verbindlich angesehen werden, jedoch sind diese nicht mit entsprechenden rechtlichen Durchsetzungsmechanismen ausgestattet. Es lässt sich somit ein Trend zum *soft law* als zentrale Grundlage der transnationalen Steuerung von fundamentalen Arbeitsstandards feststellen, der bisher kein effektives politisches Korrektiv zu der oben beschriebenen strukturellen Schwächung der Arbeit darstellt.

Auf internationaler Ebene baut dieser Trend vor allem auf Leitprinzipien und

Leitlinien für die Privatwirtschaft auf, die sich wiederum auf bestehendes Völkerrecht beziehen. Ein wichtiges Beispiel sind die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen (UN) [vgl. Kasten S. 284]. Weitere Beispiele sind die Leitsätze für multinationale Unternehmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der Standard 26000 für gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen der Internationalen Organisation für Normung (ISO) (kurz: ISO 26000) oder auch der *UN Global Compact* (deutsch: Globaler Pakt der UN), der vor allem ein freiwilliges Lern- und Diskussionsforum für Unternehmen darstellt.

Die verschiedenen internationalen Standards, Leitsätze und -prinzipien geben wichtige normative Orientierung, sie können positive Impulse setzen, Dialog fördern und auch durch staatliche Anreize und Konditionen ergänzt werden. Der Trend zum *soft law* in Bezug auf Arbeitsstandards zeugt allerdings von der Dominanz einer Politik, die vor allem auf wirtschaftliche Anreize zur Moralisierung der Marktakteure im Rahmen ihres Eigeninteresses zielt, weniger auf eine Etablierung verbindlicher Standards durch gesetzliche Regulierung des Marktes. Die aus dem Bereich der Unternehmensethik hervorgegangene Idee einer *Corporate Social Responsibility* (CSR) wird dabei über die ethische Ebene hinaus für politische Steuerungsziele bemüht. So sollen die Marktkräfte genutzt werden, um effektiv soziale und ökologische Ziele zu erreichen, ergänzt durch flankierende staatliche und internationale Maßnahmen, die in Form von normativen Leitlinien, Anreizen und Konditionen auf »verantwortliche Märkte« wirken sollen. Kritisiert wird daran häufig, dass die international vereinbarten Menschenrechts- und Arbeitsrechtsnormen zwar in Kodizes übernommen werden, ihre Durchsetzung damit jedoch nicht verbindlich wird und auch die Überwachung der Einhaltung mangelhaft ist. Die Kritik gegenüber CSR als Ansatz politischer Steuerung führt immer wieder zu zivilgesellschaftlichen Forderungen nach verstärkten Mechanismen der Rechenschaftspflicht transnationaler Unternehmen (Utting 2008). Dies spiegelt sich jedoch bisher kaum in den internationalen Institutionen und der Ausgestaltung regulativer Mechanismen jenseits des Nationalstaats wider.

BefürworterInnen hingegen sehen in der Zuschreibung von Verantwortung auf private Akteure eine pragmatische Lösung angesichts großer Behäbigkeit und fehlender Durchsetzungsmechanismen völkerrechtlicher Vereinbarungen sowie der faktischen Grenzen staatlicher, territorial gebundener Regulierungsfähigkeit. John G. Ruggie etwa, der als Sonderbeauftragter für Menschenrechte und transnationale Unternehmen der UN von 2005 bis 2011 die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte entwickelt hat, bezeichnet seinen Kurs als »prinzipiengeleiteten Pragmatismus«, der im Sinne der Opfer von Menschenrechtsverletzungen lange Verhandlungen über internationale Verträge und mangelnde juristische Durchsetzbarkeit vermeide.

Innerhalb der Produktionsnetzwerke findet die Standardsetzung und -umsetzung im Wesentlichen durch vier Arten der Steuerung statt, die sich vielfach an internationalem *soft law* orientieren:

1. industrielle Selbstregulierung in Form unternehmenseigener bzw. branchenspezifischer Standards für die Lieferkette,

### UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (OHCHR 2011)

Im Juni 2011 verabschiedete der UN-Menschenrechtsrat die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Die Leitprinzipien beziehen sich auf bestehende völkerrechtliche Normen, insbesondere die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, den UN-Sozial- und Zivilpakt sowie die ILO-Kernarbeitsnormen. Sie umfassen die drei unterschiedlichen Dimensionen »Schutz«, »Achtung« und »Abhilfe« *(protect, respect, remedy)*, die in der Praxis als »smart mix« zusammenwirken sollen, um Regulierungslücken in der globalen Wirtschaft zu schließen:

1. Verpflichtung der Staaten, Menschenrechte zu schützen *(protect)*:
   Gemäß der ersten Dimension umfasst die allgemeine Pflicht der Staaten zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Menschenrechte auch den effektiven Schutz vor Verstößen durch Unternehmen. Staaten sind zudem aufgefordert, Anreize und Konditionen für menschenrechtlich verantwortungsvolles Unternehmenshandeln zu schaffen.
2. Verantwortung der Unternehmen für Menschenrechte *(respect)*:
   Unternehmen sollen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht *(due diligence)* nachkommen, unabhängig von der Fähigkeit und dem Willen von Staaten, die Menschenrechte durchzusetzen. Dies beinhaltet vor allem die Verabschiedung einer eigenen Menschenrechtsstrategie *(policy commitment)*, die Entwicklung geeigneter Management-Verfahren zur Abschätzung menschenrechtlicher Risiken und tatsächlicher Auswirkungen der eigenen Aktivitäten sowie auch die Einrichtung von Verfahren zur Beschwerde und zur Behebung und Wiedergutmachung *(remedy)* in Fällen von Menschenrechtsverstößen. Die Sorgfaltspflicht umfasst auch Beziehungen zu Geschäftspartnern und die Wertschöpfungskette im Rahmen der tatsächlichen Einflussmöglichkeiten des Unternehmens *(leverage)*.
3. Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung *(remedy)*:
   Die dritte Dimension betont die Bedeutung gerichtlicher und außergerichtlicher Klage- und Beschwerdemöglichkeiten. Staaten müssen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen den Zugang zu gerichtlichen und außergerichtlichen Mechanismen sicherstellen bzw. verbessern. Auch Unternehmen sind aufgefordert, Mechanismen für Beschwerden und Verfahren zur Wiedergutmachung im Falle von Verstößen einzurichten. Die Mechanismen sollen legitim, zugänglich, vorhersehbar, gleichbehandelnd, transparent, rechtskompatibel und eine Quelle organisationalen Lernens sein.

2. Multi-Stakeholder-Initiativen und Ansätze privat-öffentlicher Ko-Regulierung,
3. zivilgesellschaftliche Initiativen und
4. internationale Rahmenabkommen zwischen Gewerkschaftsverbänden und transnationalen Konzernen.

## Industrielle Selbstregulierung: Unternehmensstandards im Lieferkettenmanagement

Unter Selbstregulierung können wir alle Standards und Verhaltenskodizes fassen, die sich Unternehmen bzw. Branchenverbände selbst setzen und deren Durchsetzung und Einhaltung sie im Wesentlichen selbst organisieren und überwachen. In den letzten Jahrzehnten sind etliche solcher Ansätze entstanden (z. B. Haufler 2001). Ein Beispiel für eine unternehmensübergreifende Initiative ist die *Business Social Compliance Initiative* (BSCI), die in den letzten Jahren deutlich wachsende Mitgliederzahlen verzeichnete [vgl. Abbildung 8]. Die unternehmenseigenen Verhaltenskodizes decken meist die Themen ab, die angesichts globalisierter Produktionsbedingungen kritische zivilgesellschaftliche Stimmen auf den Plan rufen, etwa Umweltschutz, Korruption, Kinderarbeit und Diskriminierung. Inzwischen nehmen sie aber auch systematisch Bezug auf internationale Leitlinien und völkerrechtliche Verträge. Grundsätzlich zeigt sich, dass die Wirkungen von Verhaltenskodizes für menschenwürdige Arbeitsbedingungen bisher äußerst begrenzt sind (Barrientos/Smith 2007). Insbesondere besteht das Problem, dass betroffene ArbeitnehmerInnen selbst häufig nicht in die Initiativen einbezogen werden.

Zudem ist die vertikale Reichweite in der Lieferkette begrenzt und geht selten über die erste oder zweite Zulieferebene hinaus.

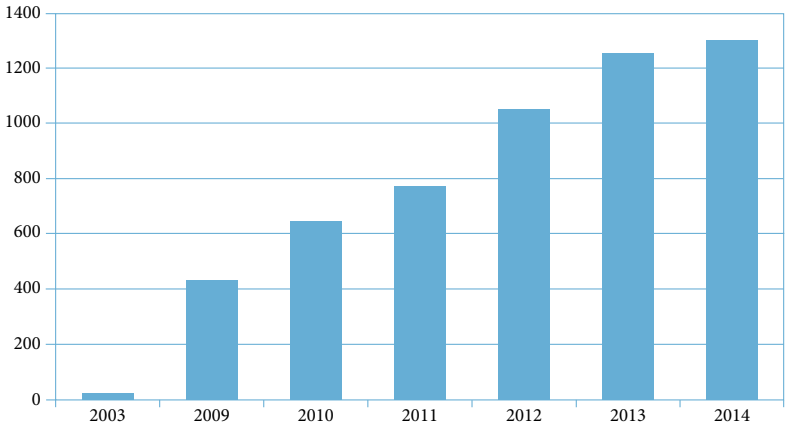
## Multi-Stakeholder-Initiativen

Der Begriff Multi-Stakeholder verweist darauf, dass sich unterschiedliche Interessengruppen zusammenschließen und kooperieren, um spezifische Probleme zu bearbeiten. Häufig sind daran Unternehmen, Verbände, Gewerkschaften, aber auch Regierungen und weitere zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligt (Fransen 2012). Auch die Finanzierung derartiger Initiativen ist in der Regel teilweise öffentlich, teilweise privat. Beispiele für Multi-Stakeholder-Initiativen (MSI) im Bereich der Förderung von Arbeitsstandards sind die *Fair Wear Foundation*, die *Ethical Trading Initiative* (ETI), die *Fair Labor Association* (FLA) und die *Social Accountability Initiative*. Diese Organisationen arbeiten entweder innerhalb eines bestimmten Sektors (z. B. FLA) oder auch sektorübergreifend (z. B. ETI). Regierungen übernehmen in solchen Multistakeholder-Prozessen häufig eine moderierende Funktion, indem sie etwa Runde Tische organisieren. Wichtige Beispiele für Initiativen auf internationaler Ebene sind der *UN Global Compact* und die ISO-Norm 26000 für soziale Verantwortung.

MSI sind in einigen Produktionsnetzwerken zu wichtigen Bausteinen politischer Steuerung geworden. Sie können diverse Funktionen erfüllen, etwa die Entwicklung von Verhaltenskodizes, die Bereitstellung von Informationen über Arbeitsrechte und die Durchführung von Trainings für ArbeiterInnen und Management; sie können Monitoring-

**Abbildung 8: Steigende Mitgliederzahlen bei der *Business Social Compliance Initiative* (BSCI)**

Entwicklung der Zahl der Mitgliedsunternehmen der BSCI 2003–2014




**Anmerkung:** Für das Gründungsjahr 2003 handelt es sich um eine ungefähre Zahl (BSCI 2014a). Die Angabe für 2014 entspricht der Mitgliederzahl gemäß BSCI-Website am 5.12.2014 (BSCI 2014b).

Quelle: eigene Darstellung basierend auf den BSCI Annual Reports 2009–2013 (abrufbar unter http://www.bsci-intl.org/resources/annual-report-bsci, 11.12.2014)

Funktionen erfüllen, den Dialog zwischen unterschiedlichen Interessengruppen ermöglichen, öffentliche Debatten anregen und teilweise auch die Transparenz für Konsumenten erhöhen. MSI sind aber in Bezug auf die Durchsetzung von Standards enge Grenzen gesetzt. Die Initiativen sind letztlich immer darauf angewiesen, dass ihre Mitglieder aus Eigeninteresse teilnehmen und den gesetzten Standards auch folgen. Die Einflüsse einzelner Mitglieder sind teilweise sehr groß, so dass die Möglichkeit, tatsächlich als ein politisches Korrektiv gegenüber einflussreichen Marktakteuren agieren zu können, in der Regel nicht gegeben ist. So ist eine Beteiligung unterschiedlicher Stakeholder noch nicht per se fair, legitim und effektiv. Häufig sind gerade auch die betroffenen ArbeitnehmerInnen selbst nicht beteiligt.

## Zivilgesellschaftliche Initiativen

Neben Unternehmensinitiativen und MSI spielen zivilgesellschaftliche Kampagnen und Initiativen eine zentrale politische Rolle. Nichtregierungsorganisationen sind häufig global vernetzt und können damit wichtige Funktionen für die Information und öffentliche Kritik an bestehenden Missständen in Produktionsnetzwerken bieten. Ihre Berichte und Kampagnen sind nicht selten die einzige »externe« öffentliche Quelle für Informationen über Arbeitsbedingungen in weit entfernten Fabriken.
Ein bekanntes Beispiel für ein solches zivilgesellschaftliches Netzwerk ist die Kampagne für Saubere Kleidung *(Clean Clothes Campaign)*. Ein weiteres Beispiel, das vor allem durch Gewerkschaften initiiert wurde, ist die *Asia Floor Wage Alliance*. Dabei handelt es sich um einen

**Tabelle 1: Die gesetzlichen Mindestlöhne bleiben weit hinter dem *Asia Floor Wage* zurück**

| | gesetzliche Mindestlöhne 2013 in € | AFW 2013 in € | Anteil Mindestlohn/ AFW |
|---|---|---|---|
| Bangladesch | 49,56 | 259,80 | 19 % |
| China | 174,60 | 376,07 | 46 % |
| Indien | 51,70 | 195,30 | 26 % |
| Indonesien | 82,14 | 266,85 | 31 % |
| Kambodscha | 72,64 | 285,83 | 25 % |
| Malaysia | 196,06 | 361,21 | 54 % |
| Sri Lanka | 50,31 | 259,46 | 19 % |

Quelle: eigene Darstellung nach CCC 2014, S. 7

Zusammenschluss von mehr als 60 Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen mit dem Ziel, einen »asiatischen Grundlohn« – den *Asia Floor Wage* (AFW) – für die Textil- und Bekleidungsbranche durchzusetzen. Die Initiative verfolgt eine Art regionalen Tarifansatz, um die Standortkonkurrenz zwischen den beteiligten Ländern zu verringern und Lohndumping entgegenzuwirken (Bhattacherjee/Roy 2012). Viele Unternehmen kritisieren die Kampagne als wenig realistisch und nicht konstruktiv, da die geforderten Löhne sehr weit über den tatsächlich gezahlten Löhnen liegen [vgl. Tabelle 1] und die Initiative keine betriebswirtschaftlichen Wege zur Erreichung der Ziele aufzeigt.

## Transnationale Gewerkschaftsstrategien: Internationale Rahmenabkommen

Auch Gewerkschaften suchen zunehmend nach Wegen der Internationalisierung, um ihre Reichweite innerhalb der komplexen Produktionsnetzwerke zu erhöhen. Zu nennen sind hierbei vor allem internationale Rahmenabkommen (*International Framework Agreements*, IFA, auch: *Global Framework Agreements*). Dabei werden globale Mindeststandards, meist auf Basis der ILO-Kernarbeitsnormen, mit der Leitung eines transnationalen Konzerns vereinbart. Initiatoren dieser Abkommen sind üblicherweise die internationalen Gewerkschaftsföderationen. Ziel der IFA ist es, mit dem Top-Management globale Mindeststandards zu vereinbaren, die im gesamten Konzern eingehalten werden. Genutzt werden soll dabei der Einfluss der zentralen Konzernebene auf die lokalen Unternehmenseinheiten. IFA können somit einen Baustein darstellen, der allerdings in seiner Durchsetzungskraft und Funktionsweise nicht mit nationalen Sozialpartnerschaften vergleichbar ist.

## Perspektiven

Der übergreifende Trend zu *soft law* in der Regulierung von grundlegenden Arbeitsstandards in globalen Produktionsnetzwerken kann zwar punktuelle Verbesserungen von Arbeitsstandards mit sich bringen, bietet aber bisher keine Antwort auf die zu einem großen Teil strukturell bedingten mangelhaften und vielfach menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen, vor allem im Bereich informeller Arbeit. Welche Wege sind für die Zukunft denkbar? Drei Handlungsbereiche sollen im Folgenden kurz skizziert werden, die sich nicht gegenseitig ausschließen, sondern unterschiedliche Facetten einer Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung darstellen können.

1. Internationale Verträge zur verbindlichen Regulierung transnationaler Unternehmen:
   Zunächst liegt es nahe, auf internationaler Ebene einen verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag zu verabschieden, der Unternehmen direkt zu Mindeststandards verpflichten würde. Aber ein solcher »Mammut-Vertrag« wäre nicht nur mit massiver politischer Opposition konfrontiert, wie vergangene Versuche innerhalb der UN zeigen, sondern es wäre auch fraglich, ob eine effektive Durchsetzung (und gegebenenfalls Sanktionierung) international überhaupt erreichbar wäre. Staaten müssten letztlich auch mit einem solchen Vertrag noch durch Gesetze für die Umsetzung sorgen. Letztere wäre damit weiterhin vom »Diktat eines wachsenden Wettbewerbs zwischen national verfassten Gesellschaften um Investitionskapital und Arbeitsplätze« (Streeck 1998, S. 186) betroffen. Derzeit gibt es international eine neue Debatte um die Möglichkeiten eines solchen internationalen Vertrags zur direkten Regulierung von Unternehmen in Bezug auf die Menschenrechte. Sie wurde von der ecuadorianischen Regierung und einer Gruppe weiterer Staaten im UN-Menschenrechtsrat angestoßen, jedoch lehnen die meisten OECD-Staaten, so auch Deutschland, einen derartigen Vertrag bisher strikt ab. Alternativ gibt es Vorschläge für Unternehmen, internationale Verträge in speziellen Rechtsbereichen anzustreben, wodurch der drohenden endlosen Verhandlung über einen »allumfassenden« Vertrag aus dem Wege gegangen werden könnte und möglicherweise auch die Durchsetzung erleichtert würde. So schlägt etwa der ehemalige Sonderbeauftragte John G. Ruggie vor, zunächst nur schwere Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen international vertraglich zu regeln. Eine weitere Möglichkeit könnte in der stärkeren völkerrechtlichen Kodifizierung der staatlichen Pflicht zur Regulierung von Unternehmen liegen. Ziel ist es dabei also nicht, Unternehmen direkt völkerrechtlich zu regulieren und ihnen damit einen staatsähnlichen Status zu verleihen, sondern Staaten selbst rechtlich dazu anzuhalten, entsprechende Gesetze zum Schutz vor unternehmerischem Fehlverhalten zu verabschieden (von Bernstorff 2010). Dieser Weg ist rechtlich vermutlich weniger steinig, die Durchsetzung allerdings politisch ebenso schwierig. Ein weiterer Ansatz

zu einer effektiveren Verzahnung von Arbeits- und Sozialstandards mit der Logik globalen Handels würde in der Aufnahme sogenannter Sozialklauseln in das Welthandelsregime bzw. in bilateralen Handelsvereinbarungen liegen. Diese Option wird seit vielen Jahren kontrovers diskutiert (z. B. Scherrer et al. 1998).

2. Gesetzliche Verankerung internationaler *soft-law*-Standards:
Der derzeitig politisch wahrscheinlichere Kurs scheint ein anderer zu sein. So wird zumindest innerhalb der OECD-Länder vor allem darüber diskutiert, wie im nationalen Rahmen, aber auch in der Europäischen Union, die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in konkrete Maßnahmen übersetzt werden könnten. So empfahl etwa die Europäische Kommission im Rahmen ihrer »CSR-Strategie« (Europäische Kommission 2011) den Mitgliedstaaten, jeweils einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu verabschieden. Bisher sind Dänemark, Finnland, Großbritannien, Italien, die Niederlande und Spanien dieser Empfehlung nachgekommen, einige weitere Länder inner- und außerhalb Europas erarbeiten zur Zeit einen Aktionsplan (z. B. Argentinien, Brasilien, Deutschland, Irland, Lettland, Schweiz, Tansania, USA und Marokko). Es könnte damit durchaus zu einer nach und nach verbindlicheren Verankerung der UN-Leitprinzipien in nationalen Gesetzen kommen. Allerdings sind die bisher veröffentlichten Aktionspläne von sehr unterschiedlicher Qualität. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sie in der Praxis zu Maßnahmen führen werden, die tatsächlich über bestehendes *soft law* hinaus zu einem besseren grenzüberschreitenden Schutz von Arbeits- und Menschenrechten führen.
3. Internationalisierung und Stärkung gewerkschaftlicher Organisation:
Neben diesen politisch wie rechtlich schwierigen internationalen und nationalen Optionen scheint auch eine Ausweitung der grenzüberschreitenden Gewerkschaftsstrategien unausweichlich, um langfristig Wege der kollektiven Arbeitnehmervertretung entlang transnationaler Wertschöpfung zu formen. Die aktive Einbeziehung der ArbeitnehmerInnen steht bisher in den vorherrschenden Ansätzen zur politischen Steuerung vollkommen im Hintergrund. Ob in Unternehmensstandards, internationalen Leitsätzen oder MSI – in aller Regel spielen die politischen Handlungsmöglichkeiten der Beschäftigten selbst gegenüber transnationalen Unternehmen nur eine untergeordnete Rolle. Sie sind aber ein wesentlicher Baustein für die Herausbildung eines stärker ausgeglichenen transnationalen politischen Raumes. Teilweise lassen Initiativen in den letzten Jahren eine stärkere Akzentuierung von betrieblichen Trainings erkennen, die in eine solche Richtung weisen. Maßnahmen zur Stärkung der Partizipation auf betrieblicher Ebene und die Unterstützung von Formen der Selbstorganisation müssen dabei auch informell Beschäftigte, die außerhalb traditioneller Gewerkschaftsreichweite sind, einbeziehen.

## Literatur

Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association 2014: Number of employment in garment (http://www.bgmea.com.bd/chart/number_of_employment_in_garment«.VI6RVncxpsM, 15. 12. 2014).

Barrientos, Stephanie/Sally Smith 2007: Do workers benefit from ethical trade? Assessing codes of labour practice in global production systems, in: Third World Quarterly, Jg. 28/4, S. 713–729.

Bhattacherjee, Anannya/Ashim Roy 2012: Asia floor wage and global industrial collective bargaining, in: International Journal of Labour Research, Jg. 4/1, S. 67–83.

BSCI (Business Social Compliance Initiative) 2014a: BSCI Fact-Sheet (http://www.bsci-intl.org/system/files/bsci_fact_sheet.pdf, 7. 12. 2014).

BSCI (Business Social Compliance Initiative) 2014b: BSCI Participants (http://www.bsci-intl.org/about-bsci/participants-intro, 5. 12. 2014).

CCC (Clean Clothes Campaign) 2014: Tailored Wages (http://www.cleanclothes.org/livingwage/tailoredwages/tailored-wage-report-pdf, 21. 1. 2015).

Dicken, Peter 2011: Global shift. Mapping the changing contours of the world economy, 6. Aufl., New York.

Europäische Kommission 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 EU strategy 2011–14 for Corporate Social Responsibility, Brüssel (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:EN:PDF, 23. 7. 2014).

Ferus-Comelo, Anibel 2006: Double jeopardy: Gender and migration in electronics manufacturing, in: Ted Smith/David A. Sonnenfeld/David N. Pellow (Hg.), Challenging the chip. Labor rights and environmental justice in the global electronics industry, Philadelphia, S. 43–54.

Fichter, Michael/Markus Helfen/Jörg Sydow 2011: Regulating labor relations in global production networks: Insights on international framework agreements, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 2/2011, S. 69–86.

Fransen, Luc 2012: Multi-stakeholder governance and voluntary programme interactions: legitimation politics in the institutional design of Corporate Social Responsibility, in: Socio-Economic Review, Jg. 10/1, S. 163–192.

Gerster, Richard 2005: Globalisierung und Gerechtigkeit, 2. Aufl., Bern.

Haufler, Virginia 2001: A public role for the private sector. Industry self-regulation in a global economy, Washington, D. C.

ILO (International Labour Organization) 1999: Report of the Director-General: Decent work. International Labour Conference, 87th Session, Genf.

ILO 2012: Statistical Update on Employment in the Informal Sector (http://laborsta.ilo.org/applv8/data/INFORMAL_ECONOMY/2012-06-Statistical%20update%20-%20v2.pdf, 27.1.2015).

ILO 2014a: Global Employment Trends 2014. Risk of a jobless recovery?, Genf.

ILO 2014b: Wages and working hours in the Textiles, clothing, leather and footwear industries (Issues Paper for discussion at the Global Dialogue Forum on Wages and Working Hours in the Textiles, Clothing, Leather and Footwear Industries, 23.–25. 9. 2014), Genf.

Merk, Jeroen 2011: Die strukturelle Krise der flexibilisierten Arbeit. Strategien und Aussichten für die transnationale gewerkschaftliche Organisierung in der Bekleidungs- und Sportschuhbranche, in: Frank Gerlach/Thomas Greven/Ulrich Mückenberger/Eberhard Schmidt (Hg.), Solidarität über Grenzen. Gewerkschaften

vor neuer Standortkonkurrenz, Berlin, S. 149–172.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 2013: OECD Factbook 2013. Economic, Environmental and Social Statistics, Paris (http://www.oecd-ilibrary.org/sites/factbook-2013-en/13/02/02/index.html?itemId=/content/chapter/factbook-2013-106-en, 15. 12. 2014).

OHCHR (Office of the UN High Commissioner for Human Rights) 2011: Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations »Protect, Respect and Remedy« Framework (http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf, 14. 10. 2014).

Scheper, Christian/Jonathan Menge 2013: Menschenwürdige Löhne in der globalisierten Wirtschaft. Positionen, Durchsetzungshürden und Lösungsansätze (INEF-Forschungsreihe »Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung« 13/2013), Duisburg.

Scherrer, Christoph/Thomas Greven/Volker Frank 1998: Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welthandel, Münster.

Senghaas-Knobloch, Eva 2010: »Decent Work« – eine weltweite Agenda für Forschung und Politik, in: Guido Becke/Peter Bleses/Wolfgang Ritter/Sandra Schmidt (Hg.), »Decent Work«. Arbeitspolitische Gestaltungsperspektive für eine globalisierte und flexibilisierte Arbeitswelt (Festschrift zur Emeritierung von Eva Senghaas-Knobloch), Wiesbaden, S. 15–33.

Streeck, Wolfgang 1998: Industrielle Beziehungen in einer internationalisierten Wirtschaft, in: Ulrich Beck (Hg.), Politik der Globalisierung, Frankfurt am Main, S. 169–202.

Sturgeon, Timothy J. 2013: Global value chains and economic globalization – Towards a new measurement framework (Report to Eurostat. Industrial Performance Center, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge/MA) (http://ec.europa.eu/eurostat/documents/54610/4463793/Sturgeon-report-Eurostat, 2. 10. 2014).

Tsing, Anna 2009: Supply chains and the human condition, in: Rethinking Marxism, Jg. 21/2, S. 148–176.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) 2013: World Investment Report 2013. Global value chains: Investment and trade for development, New York/Genf (http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf, 2. 10. 2014).

Utting, Peter 2008: The struggle for corporate accountability, in: Development and Change, Jg. 39/6, S. 959–975.

Vaughan-Whitehead, Daniel 2010: Fair wages. Strengthening corporate social responsibility, Cheltenham.

von Bernstorff, Jochen 2010: Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtswidriges Handeln transnationaler Unternehmen. Unternehmensbezogene menschenrechtliche Schutzpflichten in der völkerrechtlichen Spruchpraxis (INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung Nr. 5/2010), Duisburg.

Christian Scheper