



**Forschungsgruppe**  
**"Grenzüberschreitende Institutionenbildung"**

Berichte aus laufenden  
Forschungsprojekten

**Nationale und transnationale  
Auseinandersetzungen um  
Arbeitsbedingungen in globalen  
Zulieferketten**

Sabrina Zajak



Aktion der *Kampagne für Saubere Kleidung* in Deutschland im Vorfeld der Olympischen Spiele 2008 in China  
[Quelle: *Kampagne für Saubere Kleidung 2008*]



Besetzung einer Spielzeugfabrik durch gekündigte Arbeiterinnen und Arbeiter in Guangdong, China, im November 2008  
[Quelle: [www.msnbc.msn.com/id/28037960/](http://www.msnbc.msn.com/id/28037960/)]



Beide Fotos illustrieren Proteste gegen menschenunwürdige Produktionsbedingungen in globalen Zulieferketten. Doch während es sich in dem einen Fall um die Auflehnung chinesischer Arbeiterinnen und Arbeiter wegen nicht ausgezahlter Löhne in einer von der globalen Wirtschaftskrise betroffenen Spielzeugfabrik in Guangdong handelt, bildet das zweite Foto eine Flashmob-Aktion („Blitzauflauf“) der *Kampagne für Saubere Kleidung* in Deutschland ab, bei der Aktivisten die Olympischen Spiele als Gelegenheit nutzen, auf die Diskrepanz zwischen hohen erwirtschafteten Profiten der Sportartikelsponsoren und den menschenverachtenden Arbeitsbedingungen in den Produktionsfabriken in China und anderen Schwellen- und Entwicklungsländern hinzuweisen.

Ziel der Aktivisten ist es, über öffentliche Aufmerksamkeit eine Verantwortungsübernahme der multinationalen Firmen für die Arbeitsbedingungen in ihren rechtlich unabhängigen Lieferfabriken zu erreichen. Es ist eine neue Situation, dass Konflikte um Arbeitsbedingungen nicht mehr nur zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern innerhalb eines Staates stattfinden, sondern darüber hinaus zwischen transnationalen Aktivistennetzwerken und den multinationalen Konzernen.

Wie kam es dazu?

Seit Ende der 1970er Jahre lässt sich die Entstehung neuer ökonomischer Räume beobachten: Die Zahl der multinationalen Unternehmen stieg drastisch an und damit auch die Bedeutung von international organisierten Lieferketten. Vor allem in den arbeitsintensiven Industrien fand eine Verlagerung in preisgünstiger produzierende Länder statt. Dieser Prozess geht mit fundamentalen Veränderungen an beiden Enden der Lieferkette einher.

China profitierte dabei besonders von seiner Weltmarktöffnung. Zwischen 1992 und 2005 wuchs Chinas Export um 500%, nämlich von 84,94 Milliarden auf 525,48 Milliarden US-Dollar. 2009 liefert sich China mit Deutschland ein Kopf-an-Kopf-Rennen um den Titel des Exportweltmeisters. In den ersten sechs Monaten dieses Jahres exportierte China Waren im Wert von 521,7 Milliarden US-Dollar – Deutschland liegt mit 521,6 Milliarden US-Dollar knapp dahinter. China ist weltgrößter Exporteur von Konsumgütern, hauptsächlich Bekleidung, Schuhe und Spielzeug. Die Produktion konzentriert sich dabei vor allem auf die Küstenregionen Südchinas und rund um die Metropole Schanghai. Zwar hat sich die Exportstruktur des Landes in den letzten Jahren von Textil und Spielzeug hin zu elektronischen Gütern und Maschinen verschoben, insgesamt bleibt China aber weiterhin spezialisiert auf arbeitsintensive Güter.

Doch der Einzug des Kapitalismus bringt nicht nur Arbeitsplätze und Wirtschaftswachstum mit sich, sondern auch zunehmenden Protest der Arbeiter. Laut Daten des chinesischen Ministeriums für öffentliche Sicherheit stieg die Anzahl von „Massenvorfällen“ von 8.700 im Jahr 1993 auf 87.000 in 2005. Häufig sind nicht gezahlte Löhne oder Fabrikschließungen Auslöser für solche Proteste.

In den Konsumentenländern begann das Interesse an den Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten erneut Anfang der 1990er Jahre zu erwachen (Debatten darum gab es bereits in den 1970er Jahren). Anlass waren einige anscheinend voneinander unabhängige Ereignisse,



die internationale öffentliche Aufmerksamkeit hervorriefen. China spielte dabei zunächst keine Rolle. Vielmehr waren es die Arbeitsbedingungen in Nike-Fabriken in Indonesien, die in den USA Aufsehen erregten. In Europa war eine Studie zu Arbeitsbedingungen in philippinischen Fabriken, die für den Bekleidungskonzern C&A produzierten, Auslöser für Aktionen, die schließlich zur Gründung des mittlerweile europaweiten Netzwerkes der „Clean Cloth Campaign“ führten. Einen Hintergrund für diese neuen Formen der grenzüberschreitenden sozialen Mobilisierung von Konsumenten und Arbeitnehmern zugunsten von Arbeiterrechten in Entwicklungs- und Schwellenländern bildeten die zunehmend erkennbaren Probleme der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), Regierungen dieser Länder für eine Anerkennung des internationalen Arbeitsrechts zu gewinnen bzw. eine Implementierung dieses Rechts sicherzustellen.

Einer der wohl größten Erfolge der Anti-Sweatshop-Bewegung bestand in der öffentlichen Politisierung der Arbeitsbedingungen in globalen Produktionsketten. Indem verschiedene zivilgesellschaftliche Gruppen und Kampagnen das Thema auf die öffentliche Agenda brachten, veranlassten sie transnationale Unternehmen, Verantwortung für die Arbeitsbedingungen in ihren Herstellungsfabriken zu übernehmen – etwas, das diese Unternehmen zuvor kategorisch abgelehnt hatten. S. Prakrash Sethi analysierte eine Stichprobe von 1.682 englischsprachigen Zeitungsartikeln, in denen über mehr als 3.000 Arbeitsrechtsverletzungen berichtet wurde. Tabelle 1 zeigt ein Anwachsen der Berichterstattung in den 1990er Jahren; ungefähr ein Viertel aller Artikel bezog sich dabei auf China.

Art des Missbrauches	1994-1996	1997-1999	2000-2002 (März)	Gesamt 1994-2002 (März)
Arbeitsbedingungen	20 %	30 %	33 %	29 %
Entlohnung	33 %	28 %	26 %	28 %
Arbeitsstunden	16 %	14 %	14 %	15 %
Menschenrechtsverletzungen	12 %	13 %	13 %	13 %
Kinderarbeit	13 %	11 %	11 %	11 %
Andere Missbrauchsarten	06 %	04 %	04 %	04 %
Meldungen gesamt	693	1477	913	3083

Quelle: Sethi, S. P. (2003) *Setting Global Standards*. Hoboken, NJ, Seite 17.

Nicht zuletzt ihr Bestreben, staatlicher Regulierung zuvorzukommen, motivierte transnationale Unternehmen, firmeneigene *Codes of Conduct* zu formulieren und eigene Abteilungen für deren Umsetzung und Überwachung einzurichten. Der Bekleidungskonzern GAP hat beispielsweise weltweit mehr als 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die für die Implementierung und Überwachung des firmeneigenen *Code of Conducts* zuständig sind, Nike beschäftigt rund 80 Personen mit dieser Aufgabe.

Es zeigte sich jedoch bald, dass firmenspezifische Selbstregulierungsinitiativen allein die Probleme nicht lösen konnten. Unter dem Druck anhaltender Anti-Sweatshop-Kampagnen in den USA und Europa entstanden in den 1990er Jahren etliche Industrie- und Multistakeholder-Initiativen zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen in Zulieferketten. Zu den wichtigsten transnationalen Industrieinitiativen zählen die Business Social Compliance



Initiative (BSCI), das CARE Programm des Internationalen Verbands der Spielzeugindustrie (ICTI Care) und Worldwide Responsible Apparel Production (WRAP), während Social Accountability International (SAI), Ethical Trading Initiative (ETI) und Fair Wear Foundation (FWF) die bekanntesten Multistakeholder-Programme sind. Im Laufe der Zeit haben sich die Programme teilweise verändert. So öffnete sich die Fair Labor Association (FLA), die als Industrieeinigung begonnen hatte, für andere Gruppen. Das Workers Rights Consortium (WRC) ist hingegen eine zivilgesellschaftliche Initiative ohne Beteiligung von Firmen.

Diese Initiativen beziehen sich alle auf die durch die ILO definierten Kernarbeitsnormen und zielen darauf ab, bestehende Probleme der mangelnden Umsetzung des internationalen Arbeitsrechts zu beheben. Gemeinsam ist ihnen weiterhin ein Zertifizierungssystem, das die Akkreditierung unabhängiger Kontrolleure der Arbeitsbedingungen in Herstellerfabriken vorsieht. Multistakeholder- unterscheiden sich von Industrieinitiativen insbesondere durch die Beteiligung von kritischen Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften in ihren Aufsichts- und Entscheidungsgremien. Darüber hinaus variieren die Initiativen im Hinblick auf ihre konkreten Zertifizierungsverfahren und den Umfang der Informationen, die über die Ergebnisse der Kontrolle der Arbeitsbedingungen veröffentlicht werden.

Insbesondere Formen der Industrieregulierung stehen in der Kritik, bei denen die Arbeitsbedingungen in Fabriken nur sehr unregelmäßig und lediglich auf Anfrage der Abnehmerfirmen überprüft werden, so zum Beispiel bei den Programmen von WRAP, ICTI und teilweise auch von SAI. Andere Regulierungsinitiativen haben diese Kritik aufgegriffen, um ihre Zertifizierungsprogramme zu verbessern, wie sich an der Entwicklung der Fair Labor Association (FLA), einer in Washington, D.C. angesiedelten Nichtregierungsorganisation, verdeutlichen lässt.

Die FLA wurde im Jahr 1999 als Ergebnis einer Regierungsinitiative der Clinton-Administration gegründet. Derzeit gehören ihr 26 internationale Sportartikel- und Bekleidungshersteller an, darunter Nike, Adidas und Puma. Die FLA hatte einen Arbeitsplatz-Verhaltenskodex und ein Zertifizierungsprogramm erarbeitet, denen zufolge Unternehmen, die Mitglied in der FLA werden wollen, die Einhaltung der im Kodex enthaltenen ILO-Kernarbeitsnormen nachweisen müssen. Bereits nach kurzer Zeit wurde das Programm der FLA von amerikanischen Gewerkschaften und Studentengruppen wegen mangelnder Unabhängigkeit der Arbeitsplatzkontrollen sowie unzureichender Berücksichtigung von Arbeitnehmerrechten und gewerkschaftlicher Freiheit kritisiert. Daraufhin veränderte die Organisation die Zusammensetzung ihres Vorstands, die Verfahren der Zertifizierung und die Veröffentlichung der Ergebnisse. Der Vorstand der FLA wurde für zivilgesellschaftliche Interessen geöffnet und setzt sich nun aus jeweils sechs Vertretern von Mitgliedsunternehmen, Nichtregierungsorganisationen – die Konsumenten- und Menschenrechtsinteressen vertreten – und amerikanischen Universitäten (von denen viele aufgrund studentischer Anti-Sweatshop-Kampagnen die Beschaffung von Sportbekleidung an „Fair Labor Standards“ ausrichten) zusammen. Audits in den Zulieferfabriken der Mitgliedsunternehmen werden jetzt grundsätzlich unangekündigt und durch unabhängige Kontrolleure durchgeführt. Sie gehen über die bloße Feststellung von Misständen hinaus, indem Zulieferfabriken nun eigene Verfahren nachweisen, mit denen sie Fälle der Nichteinhaltung von Arbeitstandards aufdecken und verbessern wollen.

Mittlerweile veröffentlicht die FLA alle Audit-Berichte auf ihrer Internetseite. Ergebnisse der

<http://www.mpihg.de/projects/govxborders/>



im Jahr 2008 von der FLA durchgeführten Fabrik-Audits belegen, dass in einigen Bereichen, zum Beispiel bei der Vermeidung von Kinderarbeit oder der Verbesserung der Arbeitssicherheit, Einzelerfolge erzielt werden konnten. Die Ergebnisse basieren auf unabhängigen Audits in 120 der insgesamt 4.532 Zulieferfabriken der Mitgliedsunternehmen, die rund 4,2 Millionen Arbeiternehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen. Die Stichprobe der Fabriken, in denen ein Audit durchgeführt wurde, umfasste somit etwa 3% aller Fabriken. Knapp die Hälfte (42,2%) befindet sich in China, gefolgt von Vietnam (13,6%), Indonesien (7,8%) und Thailand (5,8%). Insgesamt wurden 619 Standardverletzungen registriert. Damit liegt die Zahl um 118 Fälle höher als im Vorjahr (2007: 501 Fälle). In 93% der Fabriken wurden Gesundheitsprobleme entdeckt, in 76% der Fabriken wurde die Arbeitszeitregelung verletzt, und in 79% der Fabriken wurden Gehälter nicht ordnungsgemäß bezahlt. Da unabhängige Gewerkschaften in China gesetzlich nicht erlaubt sind, verletzen alle chinesischen Fabriken das Recht auf gewerkschaftliche Organisation. Die FLA legt großen Wert darauf, dass nach der Aufdeckung von Verletzungen des Arbeitsplatz-Verhaltenskodex die Behebung der Missstände eingefordert und mit zeitlichem Abstand auch überprüft wird. Wie Tabelle 2 verdeutlicht, konnte je nach Missstand in 50 bis 91% der Fälle eine Verbesserung verzeichnet werden. Eine wichtige Ausnahme stellen jedoch die Verletzungen im Bereich der Vereinigungsfreiheit der Arbeitnehmer dar, die in lediglich 10% der Fälle beseitigt werden konnten. Wichtige Lücken bestehen darüber hinaus nach wie vor bei der Koordination von Arbeitsplatz-Audits und kontinuierlicher Verbesserung der Organisation der Produktionsketten.

### Verifizierte Abschlussresultate 2008 sortiert nach Kode-Element

Kode-Element	Komplett / Verifiziert	Verbessert / Bevorstehende-	Keine Änderung	Risiken adressiert	Risiken nicht adressiert	Nr. Originale	% Erfolgsrate	Neue Befunde
Kode-Kenntnisse	11	6	11	4	0	28	61 %	0
Zwangsarbeit	4	2	1	4	0	7	86 %	6
Kinderarbeit	8	2	1	1	2	11	91 %	8
Belästigung oder Missbrauch	8	4	0	3	1	12	76 %	7
Diskriminierung	1	1	0	5	1	2	50 %	3
Gesundheit & Sicherheit	86	39	42	9	5	167	77 %	59
Koalitionsfreiheit	8	4	7	5	1	19	10 %	1
Lohn & Zusatzzahlungen	12	12	6	4	1	30	66 %	9
Arbeitszeit	14	9	9	4	1	32	50 %	4
Bezahlte Überstunden	2	5	8	2	0	15	88 %	9
Diverses	1	0	1	0	2	2	86 %	1
Verifikationen gesamt	155	84	86	41	14	325	n/a	107
% per Status	48 %	26 %	26 %	13 %	4 %	n/a	n/a	n/a

Quelle: Fair Labor Association 2008 Annual Report, [www.fairlabor.org](http://www.fairlabor.org), Seite 27.



All dies weist auf die Grenzen einer ausschließlich auf Audits von Unternehmen fokussierten Strategie der Verbesserung der Arbeitsbedingungen in globalen Produktionsketten hin. Denn Auditing beruht vor allem auf der Beschaffung von Informationen durch Kontrolleure in Kontexten, in denen der Zugang zu solchen Informationen begrenzt ist. Bislang ist es nicht gelungen die Evaluierung der Arbeitsbedingungen systematisch mit der kontinuierlichen Verbesserung von Produktionsketten zu verbinden. Organisationen wie die Fair Labor Association haben deshalb Pilotprojekte etabliert, die auf eine vorausschauende und nachhaltigere Verbesserung der Arbeitsbedingungen, u. a. durch Bildungsmaßnahmen für Management und Beschäftigte, zielen.

Die Audit-Strategie vernachlässigt darüber hinaus die aktive Einforderung von Rechten durch die Arbeiter in den Fabriken als auch die Verantwortung der Regierungen für die Schaffung und Umsetzung von Arbeitnehmerrechten. Viele Forscher im Bereich internationaler Arbeitsstandards betrachten ebenso wie zahlreiche Nichtregierungsorganisationen, die sich in diesem Themenfeld engagieren, die aktive Einbeziehung der Arbeiter, aber auch der Manager in einen Prozess der gegenseitigen Verhandlung von Arbeitsbeziehungen in den einzelnen Fabriken als notwendige Voraussetzung für eine nachhaltige Verbesserung der Arbeitsbedingungen in globalen Produktionsketten.

In diesem Zusammenhang stellt sich – vor allem in autokratischen politischen Systemen, beispielsweise China – die Frage, inwiefern Arbeitsplatz-Verhaltenskodex wie jener der FLA dazu beitragen können, eine Einbeziehung der Arbeiter selbst – in Abwesenheit real existierender Repräsentationsstrukturen – zu gewährleisten.

Erste Ansätze dazu lassen sich erkennen. Es werden verschiedene Versuche der Etablierung von Beschwerdeverfahren unternommen, beispielsweise die Einführung von Telefonhotlines oder Webseiten, die Arbeiter zur Einreichung von Beschwerden nutzen können. Einige Initiativen experimentieren mit der Einbeziehung lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure, zum Beispiel bei der Interessenmediation zwischen Fabrikmanagern und Arbeitern. Lokale zivilgesellschaftliche Akteure werden so zum Sprecher für die Arbeiter und vermitteln, zum Teil im Dialog mit lokalen Compliance-Managern, zwischen den Arbeitern und Fabrikmanagern. Es wird auch versucht, zwischen ihnen interne Kommunikationsstrukturen über Plattformen/Ausschüsse zu etablieren, die nicht unbedingt den Namen Gewerkschaft tragen, sondern sich z.B. Gesundheitskomitee nennen.

Auch diese Ansätze sind nicht unumstritten. Insbesondere von internationaler gewerkschaftlicher Seite besteht die Befürchtung, dass sich solche „alternative“ Repräsentationsstrukturen eher hinderlich auf die eigentliche Organisation der Arbeiter und ihrer Interessenvertretung auswirken. Dies ist eine empirische Frage. Dazu gilt ein besseres Verständnis zu erlangen, inwieweit die Einflüsse transnationaler Akteure neue Handlungsspielräume für lokale Akteure eröffnen. Hierfür ist auch eine genauere Analyse lokaler Institutionen und Praktiken im Kontext transnationaler Produktions- und Mobilisierungsstrukturen erforderlich.



## Empfehlungen zum Weiterlesen

Baringhorst, Sigrid, Kneip, Veronika, März, Annegret & Niesyto, Johanna (Hg.) Politik mit dem Einkaufswagen. Unternehmen und Konsumenten als Bürger in der globalen Mediengesellschaft. Transcript. 2007.

Esbenshade, Jill. Monitoring Sweathsops: Workers, Consumers, and the Global Apparel Industry. Philadelphia: Temple University Press. 2004.

## Über die Autorin

Sabrina Zajak ist Doktorandin in der Forschungsgruppe „Grenzüberschreitende Institutionenbildung“ und forscht zum Thema „Zivilgesellschaftliche Akteure und die Regulierung von Arbeitsstandards“.

**Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung**

Forschungsgruppe

"Grenzüberschreitende Institutionenbildung"

<http://www.mpifg.de/projects/govxborders/>

2009



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de>

