



Internationales
Arbeitsamt

Genf

Bericht IV

Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten



**Internationale
Arbeitskonferenz**

105. Tagung 2016

Internationale Arbeitskonferenz, 105. Tagung, 2016

Bericht IV

Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten

Vierter Punkt der Tagesordnung

Internationales Arbeitsamt, Genf

ISBN 978-92-2-729717-2 (print)
ISBN 978-92-2-729718-9 (web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2016

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen und digitale Produkte des IAA können bei größeren Buchhandlungen und über digitale Vertriebsplattformen bezogen oder direkt bei ilo@turpin-distribution.com bestellt werden. Für weitere Informationen besuchen Sie unsere Website: www.ilo.org/publns oder kontaktieren Sie ilopubs@ilo.org.

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Abkürzungsverzeichnis.....	v
Kapitel 1. Einleitung: Allgemeine Voraussetzungen	1
Kapitel 2. Globale Lieferketten und die Welt der Arbeit.....	5
2.1. Produktionstrends	9
2.2. Handelstrends.....	13
2.3. Investitionstrends	15
2.4. Umfang und Qualität der Beschäftigung.....	18
2.4.1. Umfang der Beschäftigung	19
2.4.2. Qualität der Beschäftigung	21
Kapitel 3. Upgrading für menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten.....	29
3.1. Wirtschaftliches Upgrading.....	29
3.2. Soziales Upgrading	32
3.3. Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem und sozialem Upgrading.....	34
Kapitel 4. Steuerung in globalen Lieferketten	41
4.1. Steuerungsansätze zur Förderung menschenwürdiger Arbeit	42
4.1.1. Staatliche Steuerung	44
4.1.2. Private Steuerung.....	50
4.1.3. Initiativen der Sozialpartner	57
4.1.4. Multilaterale Initiativen	63
4.2. Behebung von Steuerungsdefiziten.....	68
Kapitel 5. Das weitere Vorgehen	71
5.1. Einleitung	71
5.2. Das weitere Vorgehen.....	71
5.3. Vorgeschlagene Diskussionspunkte.....	74
Anhang.....	75

Abkürzungsverzeichnis

ADI	Ausländische Direktinvestitionen
AFZ	Ausfuhrfreizone
CSR	soziale Verantwortung der Unternehmen
EU	Europäische Union
FHA	Freihandelsabkommen
IAA	Internationales Arbeitsamt
IFC	Internationale Finanz-Corporation
IILS	Internationales Institut für Arbeitsfragen
IPEC	Internationales Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit
IRV	Internationale Rahmenvereinbarung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MNU	Multinationales Unternehmen
MSI	Multi-Stakeholder-Initiative
NGO	Nichtstaatliche Organisationen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OHCHR	Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte
PCI	Private Compliance-Initiative
UN	Vereinte Nationen
UNCTAD	Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen
WTO	Welthandelsorganisation

Kapitel 1

Einleitung: Allgemeine Voraussetzungen

1. Globale Lieferketten bilden heute eine verbreitete Art der Organisation von Investitionen, Produktion und Handel in der globalen Wirtschaft. In zahlreichen Ländern und besonders in den Entwicklungsländern haben sie Beschäftigung und Chancen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung geschaffen.
2. Allerdings gibt es auch Hinweise darauf, dass die Dynamik der Produktion und der Beschäftigungsbeziehungen in der globalen Wirtschaft, darunter in einigen globalen Lieferketten, die Arbeitsbedingungen negativ beeinflussen kann. Der Einsturz des Rana Plaza-Gebäudes im Jahr 2013 und die Fabrikbrände in Pakistan und Bangladesch im Jahr 2012 forderten über 1.500 Todesopfer und lösten einen erneuten Ruf nach globalen Maßnahmen aus, um in den globalen Lieferketten menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu verwirklichen.
3. Vor diesem Hintergrund beschloss der Verwaltungsrat im Oktober 2013, einen Gegenstand zur allgemeinen Aussprache über menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten auf die Tagesordnung der 105. Tagung (2016) der Internationalen Arbeitskonferenz zu setzen. Diese allgemeine Aussprache bietet den Mitgliedsgruppen der IAO eine wichtige Gelegenheit, um besser zu verstehen, wie die Beteiligung in globalen Lieferketten zu nachhaltiger Entwicklung, inklusivem Wirtschaftswachstum und menschenwürdiger Arbeit für alle beitragen kann. Die wirtschaftlichen und handelspolitischen Aspekte globaler Lieferketten wurden in zahlreichen Studien untersucht. Dagegen wurden die Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmerrechte, darunter die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, weniger beachtet. Deshalb kann die allgemeine Aussprache einen eigenen Beitrag zur globalen Debatte leisten.
4. Bei den globalen Lieferketten handelt es sich um komplexe, unterschiedliche, fragmentierte, dynamische und sich wandelnde Organisationsstrukturen. Es gibt eine breite Palette an Begriffen zu ihrer Beschreibung, z. B. globale Produktionsnetze, globale Wertschöpfungsketten und globale Lieferketten. Alle diese Begriffe konzentrieren sich aus einer leicht unterschiedlichen Perspektive auf dieselben grundlegenden Aspekte, nämlich Produktion und Handel über Grenzen hinweg. Für die Zwecke des vorliegenden Berichts werden sie jedoch gleichbedeutend verwendet.
5. Der Begriff „globale Lieferketten“ bezieht sich hier auf die grenzüberschreitende Organisation der Tätigkeiten, die erforderlich sind, um Güter und Dienstleistungen zu erstellen und sie mithilfe von Inputs und über verschiedene Entwicklungs-, Produktions- und Lieferphasen zu den Verbrauchern zu bringen. Diese Definition umfasst ausländische Direktinvestitionen (ADI) multinationaler Unternehmen (MNU) in hundertprozentigen Tochtergesellschaften oder Gemeinschaftsunternehmen, in denen das MNU unmittelbar für das Arbeitsverhältnis verantwortlich ist. Sie umfasst auch das zunehmend vorherrschende Modell der internationalen Beschaffung, wobei die Einbindung der

Leitfirmen durch die Bedingungen von vertraglichen oder bisweilen stillschweigenden Vereinbarungen mit ihren Zulieferern und Unterauftragnehmern für bestimmte Güter, Inputs und Dienstleistungen definiert wird.

6. Zahlreiche Länder haben ADI und Beschaffung über globale Lieferketten angezogen, was Beschäftigung geschaffen und es Millionen von Menschen ermöglicht hat, von Tätigkeiten hauptsächlich in der geringproduktiven Subsistenzlandwirtschaft zu Tätigkeiten in Bergwerken, auf Plantagen, in der Fertigungsindustrie oder im Dienstleistungssektor zu wechseln.¹ Einige Länder haben MNUs und Leitfirmen auch für den Transfer von Wissen, Kompetenzen und Technologie an lokale Arbeitnehmer, öffentliche Einrichtungen und private Firmen genutzt.²

7. Globale Lieferketten haben Zulieferern Möglichkeiten verschafft, zu höherwertigen Tätigkeiten überzugehen, und Arbeitnehmern Zugang zu Arbeitsplätzen mit höheren Qualifikationsanforderungen, besserer Bezahlung und besseren Arbeitsbedingungen ermöglicht. Wo Arbeitgeber die Arbeitsgesetze und die internationalen Arbeitsnormen einhalten, fördert dies menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten. Allerdings können globale Lieferketten häufig auch zu Defiziten bei menschenwürdiger Arbeit führen.

8. In vielen Ländern gab es schon vor der Beteiligung an globalen Lieferketten Herausforderungen in Bezug auf menschenwürdige Arbeit. In manchen Fällen hat der Betrieb der Lieferketten diese fortgeschrieben und verschärft oder sogar neue Herausforderungen geschaffen. Herausforderungen können sich stellen, wenn die Leitfirmen Investitions- und Beschaffungsentscheidungen treffen, die sich auf die Arbeitsbedingungen in ihren globalen Lieferketten auswirken, ohne dass sie unmittelbar für die Beschäftigung verantwortlich sind. So besteht die Gefahr, dass der globale Druck auf die Herstellerpreise und die Lieferzeiten sowie der heftige Wettbewerb unter den Zulieferern einen Abwärtsdruck auf die Löhne, Arbeitsbedingungen und die Einhaltung der grundlegenden Rechte der Arbeitnehmer in den Lieferketten ausübt. Auf den Unterauftrags-ebenen der globalen Lieferketten können die Zulieferer – oft große oder kleine informell tätige Akteure – diesen Druck über den Einsatz von Beschäftigungsformen, die möglicherweise gegen die Arbeitsgesetze verstoßen, bewältigen; in Extremfällen setzen sie Zwangsarbeit und Kinderarbeit ein.³ Diese Praktiken wiederum bedeuten einen unfairen Wettbewerb für diejenigen Zulieferer, die sich an die Arbeitsgesetze und die internationalen Arbeitsnormen halten.

9. Da Arbeitsgesetzgebung, arbeitsrechtliche Vorschriften und Arbeitsgerichtsbarkeit auf die nationale Ebene beschränkt sind, schafft die grenzüberschreitende Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen Probleme für die Einhaltung der arbeitsrechtlichen

¹ R. Craigwell: „Foreign direct investment and employment in the English and Dutch-speaking Caribbean“, Subregionales Büro der IAO für die Karibik (Port-of-Spain, IAO, 2006); M. Habib und S. Sarwar: „Impact of foreign direct investment on employment level in Pakistan: A time series analysis“, in *Journal of Law, Policy and Globalization* (2013, Bd. 10), S. 46-53; Z. Brincikova und L. Darmo: „The impact of FDI inflow on employment in V4 countries“, in *European Scientific Journal* (2014, Bd. 1), S. 245-252.

² Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD): *World Investment Report 2013: Global value chains – Investment and trade for development* (Genf, UNCTAD), S. 133-135.

³ K. Meagher: „Unlocking the informal economy: A literature review on linkages between formal and informal economies in developing countries“, Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO), Arbeitspapier Nr. 27, 2013; N. Phillips: „Unfree labour and adverse incorporation in global production networks: Comparative perspectives on Brazil and India“, Chronic Poverty Research Centre, Arbeitspapier Nr. 176, 2013; N. Phillips: „Unfree labour and adverse incorporation in the global economy: Comparative perspectives on Brazil and India“, in *Economy and Society* (42, 2013), S. 171-196.

Vorschriften. Regulierungsstrukturen werden von staatlichen Stellen eingerichtet und durchgesetzt, die nicht immer über die für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften in allen oder den meisten Betrieben erforderlichen Ressourcen und Fachkenntnisse verfügen. Nicht alle Regierungen sind in der Lage gewesen, den durch die Exposition gegenüber der globalen Wirtschaft bedingten raschen Wandel zu bewältigen, was zu Lücken in der Ordnungspolitik geführt hat.

10. Die IAO verfügt mit ihrem Mandat, ihrem Fachwissen und ihrer Erfahrung in der Welt der Arbeit, ihrer dreigliedrigen Struktur, ihrer besonderen Rolle in der globalen Ordnungspolitik und ihre normativen Herangehensweise an die Entwicklung über gute Voraussetzungen, um eine Diskussion über die Fragen im Zusammenhang mit globalen Lieferketten zu führen und diesbezüglich zu Übereinstimmungen zu gelangen und um Politiken und Praktiken zu ermitteln, die deren positives Potenzial am besten ausschöpfen können. Wichtige Instrumente für die Diskussion bilden die Dreigliedrige Grundsatzserklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNU-Erklärung), die Arbeit der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung,⁴ die Erklärung über soziale Gerechtigkeit aus dem Jahr 2008,⁵ die unlängst lancierte Initiative zur Zukunft der Arbeit⁶ und die Einbeziehung menschenwürdiger Arbeit als ausdrückliches globales und, besonders wichtig, auch übergreifendes Ziel in die Agenda für nachhaltige Entwicklung 2030.

Kasten 1.1

Menschenwürdige Arbeit und die Ziele für nachhaltige Entwicklung

Menschenwürdige Arbeit ist ein wichtiger Bestandteil der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Die Förderung von menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten könnte zu mehreren Zielen und Zielvorgaben der Agenda beitragen, u.a. zu den globalen Zielen, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und produktive Vollbeschäftigung zu fördern (Ziel 8), eine inklusive und nachhaltige Industrialisierung zu fördern (Ziel 9), nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherzustellen (Ziel 12) und Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung zu stärken (Ziel 17).

Anmerkung: Siehe <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>.

11. Auch andere internationale Organisationen und Stellen haben internationale Rahmen zur Maximierung der Vorteile globaler Lieferketten entwickelt und damit die Bedeutung dieses Themas und die Notwendigkeit von abgestimmten und schlüssigen Maßnahmen auf internationaler Ebene anerkannt, wie z. B. die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen (UN).⁷ Ähnlich wurden Mechanismen zur Behebung von ordnungspolitischen Lücken von Regierungen, Unternehmen,

⁴ Siehe z. B.: Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen* (IAA, 2004).

⁵ IAO: *Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, Juni 2008. Die Wirkung der Erklärung soll anlässlich der 105. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (2016) überprüft werden.

⁶ IAO: *Die Jahrhundertinitiative zur Zukunft der Arbeit*, Bericht des Generaldirektors (IAK/104/DG/I), Internationale Arbeitskonferenz, 104. Tagung, Genf, 2015.

⁷ Generalversammlung der Vereinten Nationen: *Human rights and transnational corporations and other business enterprises*, Menschenrechtsrat, 17. Tagung, 6. Juli 2011, A/HRC/RES/17/4: „Concerned that weak national legislation and implementation cannot effectively mitigate the negative impact of globalization on vulnerable economies, fully realize the benefits of globalization or derive maximally the benefits of activities of transnational corporations and other business enterprises, and that further efforts to bridge governance gaps at the national, regional and international levels are necessary.“

Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) lanciert, die alle dazu beitragen sollen, dass Unternehmen florieren, ohne die Arbeitnehmerrechte zu opfern.

12. An der Schwelle zum zweiten Jahrhundert ihres Bestehens bietet diese allgemeine Aussprache eine historische Chance, um die Ansprüche, die globale Lieferketten an die von der IAO befürworteten Normen, Rahmen und Verfahren zur Förderung menschenwürdiger Arbeit auf betrieblicher, nationaler, regionaler und globaler Ebene stellen, zu untersuchen und auch um sicherzustellen, dass die Verfahren der IAO im Kontext der globalen Lieferketten den Anforderungen genügen. Die IAO und ihre Mitgliedsgruppen befinden sich in einer einzigartigen Lage, um maßgebliche Beratung und Fachwissen zu den Auswirkungen der globalen Lieferketten auf die Welt der Arbeit und dazu, wie die Chancen genutzt und die Herausforderungen angegangen werden können, bereitzustellen.

13. Das folgende Kapitel beschreibt die wichtigsten Tendenzen in Handel, Investitionen und Produktion sowie das Ausmaß und die Qualität der Beschäftigung in globalen Lieferketten. Kapitel 3 untersucht die Prozesse, über welche die durch globale Lieferketten geschaffene Beschäftigung zu menschenwürdiger Arbeit führen kann. Die Steuerungsstrukturen in globalen Lieferketten werden in Kapitel 4 behandelt. Kapitel 5 befasst sich mit den Lösungen. Der Anhang schließlich enthält nähere Angaben zu einigen Entwicklungszusammenarbeitsprojekten der IAO, die zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten beitragen.

Kasten 1.2
Ein Kinoabend

Stellen Sie sich vor, dass Sie in einem Kino sitzen und sich einen beliebten Zeichentrickfilm anschauen. Stellen Sie sich jetzt vor, wie viele Menschen dieses Erlebnis ermöglicht haben. Der Film selbst wurde von einem Unternehmen in den Vereinigten Staaten produziert, das Unterauftragnehmer in Indien und in der Republik Korea eingesetzt hat. Das Popcorn, das Sie verzehren, wurde von Arbeitnehmern in Argentinien geerntet, mit Palmöl aus einer malaysischen Plantage zubereitet und in Maschinen, die in Italien zusammengebaut wurden, hergestellt. Der Sessel, auf dem Sie sitzen, wurde in Polen gefertigt. Der Wagen, mit dem Sie ins Kino gefahren sind, wurde aus Teilen aus Österreich, Frankreich, Japan, Mexiko und Thailand in Spanien montiert und auf einem in Japan gebauten und mit finnischen Motoren betriebenen Containerschiff, das über eine liberianische Gesellschaft in griechischem Besitz ist, befördert. Tatsächlich hat es wohl der Arbeitskraft von Tausenden von Menschen in Dutzenden von Ländern in globalen Lieferketten bedurft, um Ihren zweistündigen Kinobesuch möglich zu machen.

Kapitel 2

Globale Lieferketten und die Welt der Arbeit

14. Die Verbreitung der globalen Lieferketten hat die Art der Produktion, der Investitionen, des Handels und der Beschäftigung über Grenzen hinweg grundlegend verändert. Zu den Schlüsselfaktoren, die das Wachstum der globalen Lieferketten ermöglichen, zählt erstens die Entwicklung der Telekommunikation, der Finanzdienstleistungen und der Informationstechnologien. Sie ermöglichten die Echtzeit-Koordination und -Logistik der fragmentierten Produktion in verschiedenen Teilen der Welt.¹ Zweitens führten Verbesserungen der Infrastruktur, Logistik und Transportdienstleistungen zu einer verlässlicheren und rascheren Lieferung der Produktionsfaktoren und Fertigwaren und verringerten deren Kosten.² Drittens trugen Handelsabkommen zur Erleichterung und zur Kostensenkung des Handels bei, u.a. durch Zollsenkung, die Harmonisierung der institutionellen Rahmen und die Liberalisierung der Dienstleistungen im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens und später der Welthandelsorganisation (WTO) sowie im Rahmen von bilateralen und plurilateralen Handelsabkommen.³ Schließlich hat sich mit dem Aufstieg und der Beteiligung Chinas und Indiens an den globalen Lieferketten das Arbeitskräfteangebot für die Weltwirtschaft verdoppelt.⁴

15. In der heutigen globalen Wirtschaft wird der Handel in der Regel von den Leitfirmen über ihre globalen Lieferketten koordiniert.⁵ Als Leitfirma wird diejenige Gesellschaft definiert, welche die globale Lieferkette kontrolliert, die Vorgaben festsetzt, nach denen sich andere Firmen in der Kette richten müssen,⁶ und in der Regel für den Endverkauf des Produkts verantwortlich ist.⁷ Die Möglichkeiten und Muster der Aufwertung (Upgrading) werden weitgehend durch die Strategien der Leitfirmen bestimmt,

¹ R. Baldwin: „Global supply chains: Why they emerged, why they matter, and where they are going“, in D. Elms und P. Low (Hrsg.): *Global value chains in a changing world* (WTO, 2013); H. Escaith, N. Lindenberg und S. Miroudot: „Global value chains and the crisis: Reshaping international trade elasticity?“, in O. Cattaneo, G. Gereffi und C. Staritz (Hrsg.): *Global value chains in a postcrisis world: A development perspective* (Washington, DC, Weltbank, 2010).

² N.M. Coe und M. Hess: „Economic and social upgrading in global logistics“, Arbeitspapier Capturing the Gains 2013/38, 2013.

³ OECD: *Vernetzte Volkswirtschaften. Vorteile globaler Wertschöpfungsketten: Synthesis report* (2013).

⁴ R. Freeman: „What really ails Europe (and America): The doubling of the global workforce“, in *The Globalist*, 5. März 2010.

⁵ UNCTAD: *World Investment Report 2013: Global value chains: Investment and trade for development* (New York und Genf, 2013).

⁶ J. Humphrey und H. Schmitz: „Inter-firm relationships in global value chains: Trends in chain governance and their policy implications“, in *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development* (2008, Bd. 1(3)), S. 258-282.

⁷ W. Milberg und D. Winkler: *Outsourcing economics: Global value chains in capitalist development* (Cambridge University Press, 2013).

deren Sitz sich oft in Industrieländern befindet.⁸ Die Produktions- und Verbrauchsströme gehen heute in mehrere Richtungen, was neue Entwicklungschancen und Auswirkungen für Länder, Unternehmen und Arbeitnehmer mit sich bringt.

16. Globale Lieferketten können im Rahmen von zwei Hauptarten von inner- und zwischenbetrieblichen Beziehungen unterschiedliche Formen annehmen: 1) ADI von MNU mit unmittelbarem Eigentum an ihren ausländischen Tochtergesellschaften und Filialen und 2) Beschaffung, soweit Leitfirmen nicht Eigentümer sind oder keine unmittelbare vertragliche Beziehung haben, außer mit Zulieferern der ersten Ebene und Vermittlern.

Abbildung 2.1. Offshoring und Outsourcing

		Standort	
		Onshoring (lokal/national)	Offshoring (transnational)
Organisatorische Grenzen	Insourcing (intern)	Inländische Tochterunternehmen	Ausländische Tochterunternehmen (ADI)
	Outsourcing (extern)	Inländische Beschaffung	Ausländische Beschaffung (Internationaler Handel)

Quelle: Nach: L. Abramovsky und R. Griffith: „Outsourcing and offshoring of business services: How important is ICT?“, in *Journal of the European Economic Association* (2006, Bd. 4, Ausg. 2-3), S. 595.

17. Multinationale Unternehmen gründeten traditionell hundertprozentige Tochtergesellschaften, um sich Zugang zu den lokalen Arbeits- und Verbrauchermärkten zu sichern und in regionale Märkte und die Märkte von Industrieländern zu exportieren. In vielen Ländern galten Anforderungen an den inländischen Fertigungsanteil, wobei ausländische Investoren und Unternehmen verpflichtet wurden, einen Mindestanteil von Gütern und Dienstleistungen lokal zu beziehen – mit dem Ziel, die nationale Entwicklung über den Technologietransfer und den Aufbau von Produktionskapazitäten, inländische Investitionen, die Schaffung von lokalen Arbeitsplätzen und die Entwicklung lokaler Kompetenzen zu fördern.

18. Mit der Zeit entstanden als Folge der erwähnten Entwicklungen und der Ausbreitung von exportorientierten Produktionsstrategien neue Tendenzen und Entwicklungen. Viele Schwellenländer in Asien und Lateinamerika errichteten Infrastrukturen und senkten die Anforderungen an Investitionen und den inländischen Fertigungsanteil. Die Regierungen richteten Ausfuhrfreizonen mit besonderen Anreizen ein, um ausländische

⁸ OECD: *Vernetzte Volkswirtschaften*, a.a.O.

Investoren anzuziehen. So waren MNUen in der Lage, standardisierte Tätigkeiten weltweit auszulagern bzw. ins Ausland zu verlagern, ohne in eigene Produktionsanlagen mit direkt eingestellten Beschäftigten zu investieren.

19. Daraus gingen in der Regel entweder produzentengetriebene oder käufergetriebene Lieferketten hervor. „Produzentengetrieben“ bezieht sich auf Lieferketten, in denen die Hersteller den größten Einfluss auf den Produktionsablauf haben. Die Automobilindustrie z. B. war traditionell eine produzentengetriebene Lieferkette mit hundertprozentigen Tochtergesellschaften weltweit und einem festen Netz von Zulieferern, die sich manchmal ganz oder teilweise in ihrem Besitz befanden. In „käufergetriebenen“ Ketten sind die Produzenten, wie das typische Beispiel des Bekleidungssektors zeigt, an die Entscheidungen der Einzelhändler und Markenunternehmen gebunden.⁹ Mit der Zeit haben viele produzentengetriebene Lieferketten die Merkmale von käufergetriebenen Lieferketten angenommen, wodurch die Ausbreitung von globalen Lieferketten in verschiedenen Sektoren weiter vorangetrieben wurde.¹⁰ Im Automobilsektor z. B. hat die Auslagerung von Komponenten und Unterkomponenten an Zulieferer weltweit zugenommen, was es den Automobilherstellern ermöglicht hat, sich stärker auf wissensintensive und strategische Dimensionen wie das Gesamtkonzept und -system ihrer Produkte zu konzentrieren.¹¹

20. Mit der steigenden Fragmentierung der Produktion hat ferner der Handel mit Zwischenprodukten zugenommen,¹² deren Anteil heute jenen aller gehandelten Güter (außer Öl) übersteigt.¹³ Daraus haben sich neue Entwicklungsmöglichkeiten für Zulieferer in Entwicklungsländern ergeben, als Wettbewerber aufzutreten und sich auf Produktion und Dienstleistungen zu spezialisieren.

21. Die Käufer haben heute die Möglichkeit, Kosten und Kapazitäten der Zulieferer auf globaler Ebene an unterschiedlichen Produktionsstandorten zu vergleichen und Aufträge zwischen Zulieferern und Ländern zu verschieben. Der heftige Preiswettbewerb sowie Schwankungen der Menge und des Sortiments der produzierten Güter können Zulieferer dazu veranlassen, Teile ihrer Produktion weiter an andere Firmen zu vergeben, die mit dem Käufer nur indirekt verbunden sind. Diese Praxis der Unterauftragsvergabe kann den Einsatz von kleineren Unternehmen, informellen Betrieben und Heimarbeitern umfassen, die die Leitfirma selbst nicht kennt (und die sich oft dem Geltungs- bzw. Kompetenzbereich der öffentlichen und privaten Regulierungsmechanismen entziehen).¹⁴ Kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) beliefern die Exportunternehmen in ihrem Land oft mit Zwischenprodukten und sind so in die globalen Lieferketten eingebunden. Die Ketten tragen womöglich zur Entstehung von KMU-Clustern bei – ein

⁹ G. Gereffi und M. Korzeniewicz (Hrsg.): *Commodity chains and global capitalism* (Westport, CT, Praeger, 1994).

¹⁰ G. Gereffi: „A global value chain perspective on industrial policy and development in emerging markets“, in *Duke Journal of Comparative & International Law*, Bd. 24, Nr. 4 (2014), S. 433-458.

¹¹ R. Kaplinsky: *The role of standards in global value chains and their impact on economic and social upgrading* (Weltbank, 2010).

¹² Gereffi und Korzeniewicz, a.a.O.; und G. Gereffi: „Commodity chains and regional divisions of labor in East Asia“, in *Journal of Asian Business*, Bd. 12, Nr. 1, (2013), S. 75-112.

¹³ WTO: *International Trade Statistics 2013*.

¹⁴ P. Lund-Thomsen et al.: „Labour in global value chains: Work conditions in football manufacturing in China, India and Pakistan“, in *Development and Change* (2012, Bd. 43, Ausg. 6), S. 1211 ff.; S. Davies et al.: „Labour standards and capacity in global subcontracting chains: Evidence from a construction MNC“, in *Industrial Relations Journal* (2011, Bd. 42, Ausg. 2), S. 124-138; I. Mamic: „Implementing codes of conduct: How businesses manage social performance in global supply chains“ (Greenleaf Publishing und IAA, Genf, 2004).

Beispiel dafür, dass die Beteiligung an solchen Ketten positive Ausstrahlungseffekte auf die lokale Wirtschaft haben kann.¹⁵

22. Da in den Entwicklungsländern 80 bis 90 Prozent der Gesamtbeschäftigung auf KMUs entfallen,¹⁶ befindet sich wahrscheinlich ein Großteil der Arbeitsplätze, die auf den unteren Ebenen der globalen Lieferketten geschaffen werden, in mittleren, kleinen und Kleinstunternehmen.¹⁷ Dies verhilft zwar den Arbeitnehmern zu den dringend benötigten Einkommen, aber häufig sind gerade in diesen Unternehmen die größten Defizite an menschenwürdiger Arbeit festzustellen. Weltweit gibt es schätzungsweise 420 bis 510 Millionen KMUs (ohne Kleinstunternehmen), von denen aber nur 9 Prozent in der formellen Wirtschaft tätig sind.¹⁸ Diese Unternehmen der zweiten oder dritten Ebene beschäftigen die Arbeitskräfte häufig informell unter unregulierten Arbeitsbedingungen. Da es sich bei den meisten Unternehmen der zweiten oder dritten Ebene um KMUs handelt, kommen sie oft nicht in den Genuss der guten Beschaffungspraktiken von Leitfirmen.¹⁹

23. Die Untervertragsvergabe der Arbeitskraft selbst – über den Einsatz von Arbeitskräfteverleihern und Mittelspersonen – spiegelt oft die Untervertragsvergabe in der Produktion wider.²⁰ Während ein Käufer vertragliche Beziehungen mit den Zulieferern der oberen Ebene haben kann, haben Unterlieferanten der unteren Ebene oft keine vertragliche Beziehung mit dem Käufer. Dennoch müssen deren Produktions- und Beschäftigungspraktiken den Anforderungen der globalen Leitfirmen entsprechen.

24. Die Zunahme der internationalen Auslagerung über globale Lieferketten hat weitreichende Auswirkungen auf die Beschäftigung verursacht. Während hundertprozentige Tochtergesellschaften von KMUs für ihre Beschäftigten unmittelbar verantwortlich sind, ist der Käufer in von einer Leitfirma koordinierten globalen Lieferketten, in denen die Produktion ohne Eigentum ausgelagert und im Unterauftrag vergeben wird, nicht der gesetzliche Arbeitgeber und trägt trotz des bedeutenden – positiven oder negativen – Einflusses der Leitfirma auf die Arbeitsbedingungen keine formelle Verantwortung für das Beschäftigungsverhältnis im Zulieferunternehmen bzw. in weiteren Unterauftragsfirmen. Dies bedeutet eine Herausforderung für die Förderung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten.

25. Globale Lieferketten können indessen auch Chancen für eine formelle Beschäftigung schaffen. Davon können insbesondere Frauen und Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft profitieren. Frauen stellen z. B. in bestimmten Segmenten der globalen Bekleidungs-, Gartenbau-, Mobiltelefonie- und Tourismus-Lieferketten die Mehrheit der Arbeitnehmer.²¹ Allerdings sind Frauen häufiger als Männer in Beschäftigungsformen

¹⁵ OECD: *Enhancing the roles of SMEs in global value chains* (Paris, 2008).

¹⁶ OECD und Weltbankgruppe: *Inclusive global value chains: Policy options in trade and complementary areas for GVC integration by small and medium enterprises and low-income developing countries*, Bericht für die Tagung der Handelsminister der G20 in Istanbul, Türkei, 6. Okt. 2015.

¹⁷ L. Navas-Aleman und T. Guerro: *Good procurement practices and SMEs in supply chains: A review of the international literature* (IAA, 2016, erscheint demnächst).

¹⁸ IAA: *Kleine und mittlere Unternehmen und Schaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeitsplätze*, Bericht IV, Internationale Arbeitskonferenz, 104. Tagung, Genf, 2015, Abs. 10.

¹⁹ Navas-Aleman und Guerro, a.a.O.

²⁰ S. Barrientos: „‘Labour chains’: Analysing the role of labour contractors in global production networks“, in *Journal of Development Studies* (2013, 49(8)), S. 1058-1071; D. Weil: *The fissured workplace: Why work became so bad for so many and what can be done to improve it* (Harvard University Press, 2014).

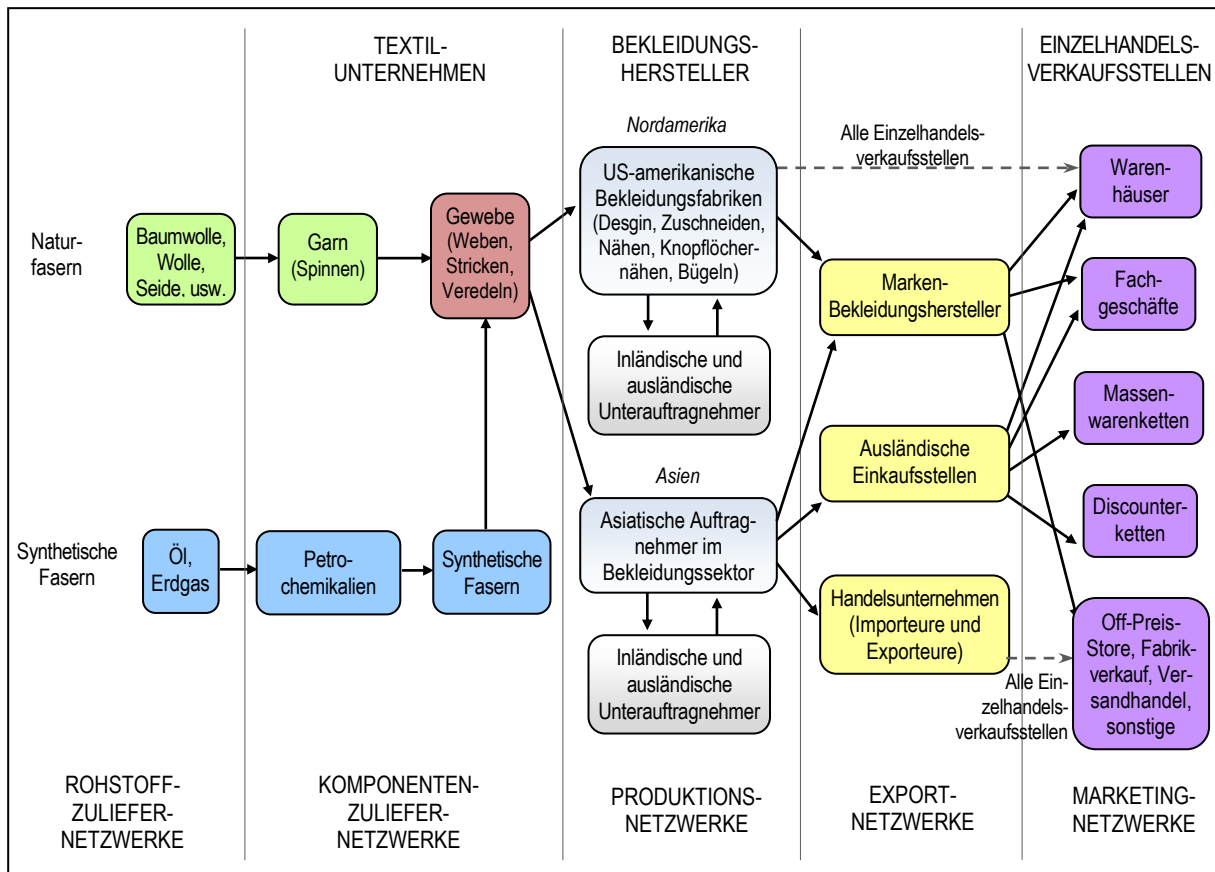
²¹ M. Christian, B. Evers und S. Barrientos: *Women in value chains: Making a difference*, Capturing the Gains Revised Summit Briefing No. 6.3, 2013.

mit geringer Bezahlung oder mit niedrigem Status und in weniger Sektoren anzutreffen; Männer sind gleichmäßiger über Sektoren, Berufe und Tätigkeitsarten verteilt.²² Dementsprechend kann ein erhebliches Lohngefälle vorliegen.²³ Die Ungleichheit der Geschlechter kann bedeuten, dass Frauen auf bestimmte Sektoren oder Tätigkeitsarten beschränkt sind, was sich erheblich auf die Aussichten für die Aufwertung und das Funktionieren der Lieferketten auswirkt.²⁴

26. Neben den Beschäftigungsbedingungen bringen globale Lieferketten weitere Herausforderungen mit sich, darunter das Fehlen von wirksamen Mechanismen für die Anhörung und Beteiligung von indigenen und in Stämmen lebenden Völkern und der Verlust der Lebensgrundlagen indigener Gemeinschaften wegen Vertreibung oder Landverlust.²⁵

2.1. Produktionstrends

Abbildung 2.2. Schematische globale Lieferkette in der Bekleidungsindustrie



Quelle: R.P. Appelbaum und G. Gereffi: „Power and profits in the apparel commodity chain“, in E. Bonacich et al. (Hrsg.): *Global production: The apparel industry in the Pacific Rim* (Temple University Press, 1994), S. 42-62.

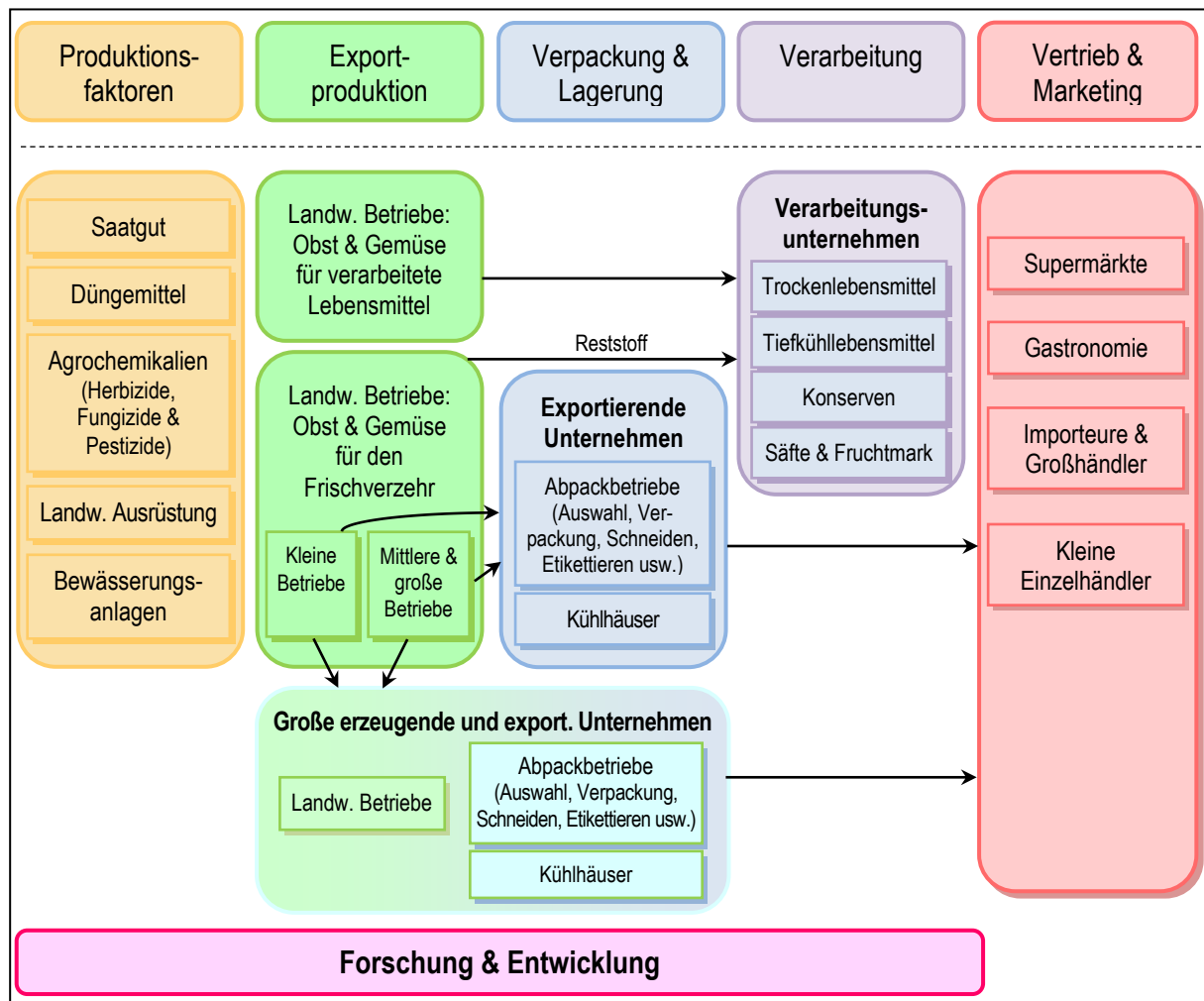
²² M. Fontana: „The gender effects of trade liberalization in developing countries: A review of the literature“, in M. Bussolo und R.E. De Hoyos (Hrsg.): *Gender aspects of the trade and poverty nexus: A macro-micro approach* (Weltbank, Palgrave Macmillan, 2009).

²³ Christian, Evers und Barrientos, a.a.O.

²⁴ C. Staritz und J. Reis (Hrsg.): *Global value chains, economic upgrading, and gender: Case studies of the horticulture, tourism, and call center industries* (Weltbank, 2013).

²⁵ Das IAO-Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, ist der einzige völkerrechtliche Vertrag über die Rechte von indigenen und in Stämmen lebenden Völkern.

Abbildung 2.3. Schematische Wertschöpfungskette in der Agrar- und Lebensmittelindustrie



Quelle: K. Fernandez-Stark, P. Bamber und G. Gereffi: *The fruit and vegetables global value chain: Economic upgrading and workforce development*, Duke Center on Globalization Governance & Competitiveness, 2011, S 12.

27. Trotz der je nach Sektor und Art der produzierten Güter bzw. erbrachten Dienstleistungen unterschiedlichen Dynamik weisen alle globalen Lieferketten grundlegende Gemeinsamkeiten auf. Eine typische globale Lieferkette im verarbeitenden Gewerbe beginnt mit der Planung, setzt sich mit der Produktion, Herstellung und Koordinierung der Komponenten fort und durchläuft dann verschiedene Zwischenstadien bis zu Vertrieb, Einzelhandel und Vermarktung. Die in den Abbildungen 2.2 und 2.3 schematisch dargestellte globale Lieferkette in der Bekleidungsindustrie und in der Landwirtschaft veranschaulicht die Einbeziehung verschiedener Zulieferer und Vertragsunternehmen an unterschiedlichen Knotenpunkten in der Kette weltweit. Mit der Entwicklung und zunehmenden Verbreitung des Modells der Auslagerung und der Verlagerung ins Ausland sind die Zulieferunternehmen über Auftrags- und Unterauftragsbeziehungen, die kein unmittelbares Eigentum beinhalten, immer stärker miteinander verknüpft.

28. Globale Lieferketten sind in der Regel übergreifend nach Sektoren strukturiert. Eine Kette kann z. B. landwirtschaftliche Produktionsfaktoren, Herstellung, Dienstleistungen, Vertrieb und Einzelhandel umfassen und grenzüberschreitend tätig sein und globale und inländische Produzenten miteinander verbinden. Abbildung 2.2 stellt eine schematische globale Lieferkette in der Bekleidungsindustrie dar und zeigt die Verbindungen zwischen den verschiedenen Akteuren.

dungen von landwirtschaftlichen und primären Produktionsfaktoren (z. B. Baumwolle oder Viskose) über die Textilproduktion, die Bekleidungsherstellung, Dienstleistungen und Vertrieb bis zum Einzelhandel. Textileinzelhändler haben tendenziell engere Beziehungen zu ihren Zulieferern der höheren Ebenen. Einige Einzelhändler, denen an der Nachhaltigkeit ihre Lieferkette gelegen ist, bemühen sich um engere Verbindungen mit den Textilproduzenten der unteren Ebenen und sogar mit den Baumwollbauern.²⁶

29. Globale Lieferketten reichen über das in den Handelsströmen erfasste Handelssegment hinaus.²⁷ Am Handelssegment sind häufig nur die Zulieferer der höheren Ebenen beteiligt, d.h. größere und formelle Unternehmen. Die Kartierung der globalen Lieferketten zeigt, dass die Verknüpfungen zwischen den Unternehmen sich auf viele Ebenen zwischen Ländern und innerhalb der inländischen Wirtschaft erstrecken können. In den Abbildungen 2.2 und 2.3 oben können die (schematisch dargestellten) obersten Segmente der Lieferkette die Bewegung von Produkten über ein oder mehrere Länder beinhalten. Unterhalb der einzelnen Segmente werden Zulieferer und Produzenten der unteren Ebenen häufig, aber nicht immer innerhalb der inländischen Wirtschaft einbezogen.

30. Globale Lieferketten können große, mittlere und kleine Unternehmen auf mehreren Ebenen in der formellen und informellen Wirtschaft umfassen. Auch wenn ein globaler Käufer wenn überhaupt nur wenige der Fabriken, welche seine bezogenen Produkte herstellen, selbst besitzt, verleiht ihm allein das Volumen seiner Einkäufe in einer asymmetrischen Marktbeziehung erhebliche Verhandlungsstärke: Der Käufer kann die Preise aushandeln und bestimmen, welche der von ihm verkauften Güter wann, wo und von wem produziert werden.²⁸ In einer Kaskade von Unterauftragsbeziehungen können sich Zulieferunternehmen bemühen, ihre eigenen Zulieferer und Unterauftragnehmer weiter unten in der Lieferkette zu weiteren Preiszugeständnissen zu bewegen. Um die dreifachen Forderungen nach niedrigen Kosten, hoher Qualität und rascher Lieferung zu erfüllen, führen Unterauftragnehmer oft hochflexible Produktions- und Arbeitsmuster ein, u.a. informelle Arbeit, Akkordproduktion, Heimarbeit und atypische Beschäftigungsformen. So werden z. B. Perlenstickereien für exportierte Bekleidung häufig an Heimarbeiter untervergeben.²⁹

31. Globale Lieferketten entwickeln sich zunehmend multidirektional und umfassen Süd-Süd-, Süd-Nord- und Nord-Nord-Ströme. Diese Diversifizierung bietet den Ländern erhebliche Entwicklungschancen: Sie können die bestehenden Kapazitäten nutzen, ihre Produktionskapazitäten ausbauen und vielfältige Verbrauchermärkte bedienen. Dienstleistungen z. B. spielen für das Funktionieren globaler Lieferketten und ihre Wertschöpfung eine immer wichtigere Rolle. Wie in den Abbildungen 2.2 und 2.3 dargestellt, stellen die Transport- und Logistikunternehmen ein zentrales Bindeglied dar. Die Ausbreitung der globalen Lieferketten hat folglich dem Logistik- und Transportsektor einen

²⁶ Siehe z. B. Better Cotton Initiative: „Woolworths and suppliers work to meet Better Cotton target“, 5. Aug. 2015.

²⁷ Die konventionellen Handelsstatistiken weisen normalerweise die Bruttohandelsflüsse aus, was sich als problematisch erweisen kann. Ein erfasstes Handelssegment spiegelt z. B. nicht unbedingt die vorgelagerten Importe von Zwischengütern wider, die einen erheblichen Anteil der Wertschöpfung im Handelsfluss eines bestimmten Segments ausmachen können. Siehe gemeinsame Mitteilung der OECD und der WTO: „Trade in value-added: Concepts, methodologies and challenges“ (2012).

²⁸ Milberg und Winkler, a.a.O.; G. Gereffi und M. Christian: „The impacts of Wal-Mart: The rise and consequences of the world’s dominant retailer“, in *Annual Review of Sociology*, Nr. 35 (2009).

²⁹ A. Mezzadri: „Garment sweatshop regimes: The informalisation of social responsibility over health and safety provisions“, Arbeitspapier 30/2015, Centre for Development Policy and Research, School of Oriental and African Studies, University of London.

Wachstumsschub verliehen. Im Jahr 2011 verzeichnete der globale Logistikmarkt ein Gesamtvolumen von rund 981 Milliarden Euro.³⁰

32. Ein gemeinsames Merkmal der globalen Lieferketten besteht darin, dass die Leitfirmen die Produktionsstandards bei den Produzenten der verschiedenen Ebenen koordinieren und kontrollieren können. Diese privaten Standards können ein breites Spektrum von Anforderungen an Technik, Qualität, Produktsicherheit und Lieferung sowie Sozial- und Umweltauflagen als Lieferbedingung abdecken. Die Verwendung solcher Standards ist im Lebensmittelsektor stärker verbreitet, wo Besorgnis der Verbraucher in Bezug auf Lebensmittelsicherheit und -herkunft zur Rückverfolgbarkeit der Produkte, teilweise vom Feld bis zur Gabel, geführt hat. In Abbildung 2.3 z. B. müssen alle Zulieferer die für ihr Segment von den Einzelhändlern, oft große Supermärkte, festgelegten Standards einhalten. Diese Standards sind häufig strenger als diejenigen, die im internationalen Handel zwischen Ländern gelten.

33. Private Standards können auch Verhaltenskodizes betreffend die Arbeitsbedingungen umfassen.³¹ Die Anwendung von privaten Standards ist eine Besonderheit der globalen Lieferketten: Die Leitfirmen nehmen Einfluss auf den Produktionsprozess und die Beschäftigungsbeziehung in einem gegebenen Betrieb und Land, ohne jedoch selbst an Gesetze und Vorschriften dieses Landes gebunden zu sein. Angesichts der Komplexität der globalen Lieferketten mit vielfachen Beschaffungsbeziehungen kommt es vor, dass sich die Lieferkettenetze überschneiden, so dass keine einzelne Leitfirma dominiert bzw. keine identifiziert werden kann und mehrere Leitfirmen unterschiedliche (bisweilen widersprüchliche) Standards anwenden. Diese von den Käufern auferlegten Standards oder Kodizes können den Zulieferern Zwänge und Kosten aufbürden.

34. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Auslagerung und der Unterauftragsvergabe von Lieferketten auf die kleinen und mittleren lokalen Produzenten sind facettenreich. Einerseits kann die Einbindung in die unteren Ebenen der Lieferkette Zugang zu neuen Marktchancen eröffnen und so die Produktion steigern und durch die Exposition gegenüber neuen Produktionspraktiken und -standards Verbesserungen der Produktivität und Qualität herbeiführen. Andererseits lösen die niedrigeren Eintrittsbarrieren in die arbeitsintensiveren Teile der Lieferkette mit geringeren Qualifikationsanforderungen unter den potenziellen Zulieferern tendenziell einen heftigen Preiswettbewerb aus. Dadurch entsteht ein Abwärtsdruck auf Gewinne und Löhne, der vor allem die Arbeitsbedingungen für geringqualifizierte Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft beeinträchtigen kann.

35. Globale Lieferketten entwickeln sich ständig weiter. Manche Zulieferunternehmen, große Zwischenhändler und mehrheitlich in ostasiatischen Ländern angesiedelte Beschaffungsagenturen haben über den Transfer von Technologie, Kompetenzen und neuen Herstellungsprozessen eine wirtschaftliche Aufwertung erzielt und ihre Prozesse und Kontrollen zunehmend konsolidiert. Gleichzeitig haben auch die globalen Käufer ihre Zuliefererlisten konsolidiert und größeren, global tätigen Zulieferern der ersten Ebene, mit denen sie längerfristige strategische Beziehungen aufgebaut haben, Vorrang eingeräumt.³² Dieser Produktions- und Beschaffungstrend hin zu Konsolidierung in glo-

³⁰ A. Kawa und A. Maryniak: „Logistic sector as a support segment for sustainable supply chains“, in P. Golińska und A. Kawa (Hrsg.): *Technology management for sustainable production and logistics* (Springer, 2015); A. Doll et al.: *Global logistics markets* (Roland Berger Strategy Consultants, 2014).

³¹ Siehe Kap. 4.

³² Gereffi: *A global value chain perspective on industrial policy and development in emerging markets*, a.a.O.

balen Lieferketten wurde durch Verlagerungen der globalen Produktion im Zusammenhang mit der globalen Finanzkrise von 2008-09 noch verstärkt.³³

36. Besonders deutlich zeigt sich dieser Konsolidierungsprozess auf nationaler und betrieblicher Ebene in den Sektoren Textilien und Bekleidung, Elektronik, Eisen und Stahl, Maschinen und Transport.³⁴ Foxconn z. B. ist zum weltweit größten Auftragshersteller von elektronischen Geräten aufgestiegen und betreibt über den Einkauf von Teilen und Komponenten überall auf der Welt riesige Lieferketten.³⁵ Ähnlich hat sich Li & Fung, früher ein Zwischenhändler in der Bekleidungs- und Spielzeugherstellungsindustrie, zum weltweit größten Handelsunternehmen mit 15.000 Zulieferern in über 40 Ländern entwickelt.³⁶ Als weiteres Beispiel ist der Bananenhandel zu nennen, wo drei Marken 36 Prozent der weltweiten Exporte kontrollieren,³⁷ und im Einzelhandel sind KMUs, vor allem Supermärkte, stark vertreten.³⁸

37. Die in globalen Lieferketten produzierten Güter sind heute außerdem raffinierter und eröffnen den spezialisierten Zulieferern bessere Marktchancen. Sektoren mit einer in zahlreiche Aufgaben zerlegten Warenproduktion dürften eher Teil globaler Lieferketten sein, weil sie größeres Potenzial für die Auslagerung an andere Standorte bieten. Dienstleistungen spielen insbesondere bei der Belieferung und Logistik der globalen Lieferketten eine Schlüsselrolle und weisen ebenfalls eine zunehmende Tendenz zu internationaler Fragmentierung auf.³⁹ Eine Fallstudie zu einem japanischen Kühlschrankhersteller z. B. zeigte, dass von 55 Dienstleistungsarten in der Vorfertigung, Herstellung, im Verkauf, Innendienst und Kundendienst 31 vor allem aus Effizienz- und Kostengründen ganz oder teilweise an externe Dienstleister ausgelagert wurden.⁴⁰

2.2. Handelstrends

38. Die globalen Lieferketten haben in den letzten Jahrzehnten maßgeblich zum kräftigen Wachstum des Welthandels beigetragen. Die ADI sind nach wie vor wichtig, aber die zunehmende internationale Auslagerung und die Verlagerung ins Ausland haben

³³ Cattaneo, Gereffi und Staritz, a.a.O.

³⁴ W. Milberg und D. Winkler: „Trade, crisis and recovery: Restructuring global value chains“, in Cattaneo, Gereffi and Staritz, a.a.O.

³⁵ IAA: *Ups and downs in the electronics industry: Fluctuating production and the use of temporary and other forms of employment*, Issues paper for discussion at the Global Dialogue Forum on the Adaptability of Companies to Deal with Fluctuating Demands and the Incidence of Temporary and Other Forms of Employment in Electronics (Genf, 9.-11. Dez. 2014).

³⁶ Li & Fung Ltd: *Annual Report 2011*, abrufbar unter: <http://www.lifung.com/wp-content/uploads/2014/06/ar2011.pdf>.

³⁷ Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO): *The changing role of multinational companies in the global banana trade*, Intergovernmental Group on Bananas and Tropical Fruits (Rom, 2014).

³⁸ Im Vereinigten Königreich z. B. verkaufen vier Supermärkte über drei Viertel der Lebensmittel, und Bananen sind der beliebteste und drittprofitabelste Artikel in ihren Regalen. Diese Supermärkte setzen also bei ihrer Kundenfangstrategie auf Billigbananen. I. Griffiths und F. Lawrence: „Bananas to UK via the Channel Islands? It pays for tax reasons“, in *The Guardian*, 6. Nov. 2007.

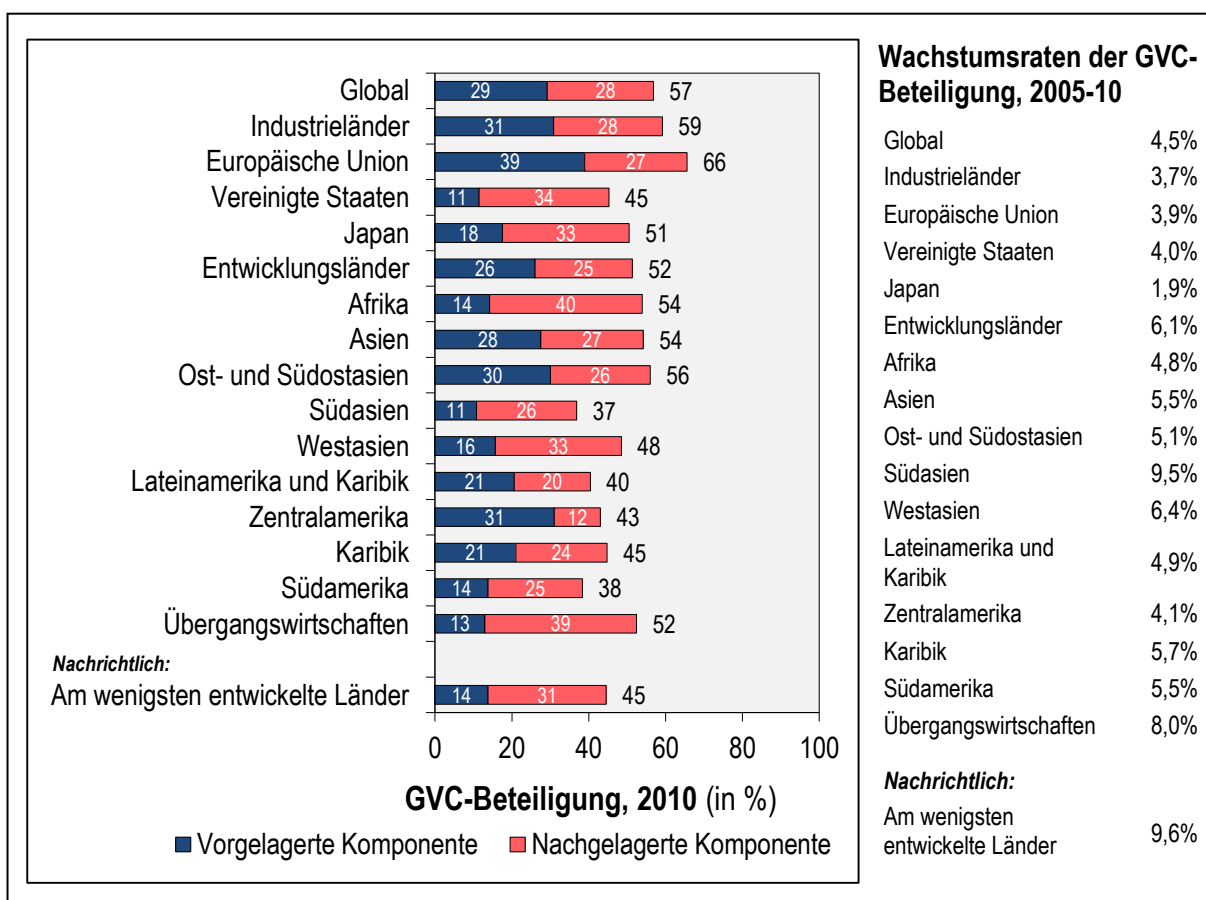
³⁹ P. Low: „The role of services“, in D.K. Elms und P. Low (Hrsg.): *Global value chains in a changing world* (Genf, WTO, 2013), S. 61-82.

⁴⁰ D. Sit: „Manufacturing of refrigerators“, in P. Low und G. Pasadilla: *Services in global value chains: Manufacturing-related services*, Asia-Pacific Economic Cooperation Policy Support Unit (Singapur, 2015), S. 252-253.

bei diesem Wachstum und bei der Förderung der Einbeziehung der Entwicklungsländer in das internationale Handelssystem eine Schlüsselrolle gespielt.

39. Das Handelswachstum zeichnete sich durch die zunehmende Beteiligung der Entwicklungsländer aus, deren Anteil am Welthandel zwischen 2000 und 2012 von 33 Prozent auf 48 Prozent kletterte.⁴¹ Dieser wachsende Anteil am globalen Handel spiegelt die zunehmende Einbindung der Entwicklungsländer in den Handel über die globalen Lieferketten wider. Das Wachstum der globalen Lieferketten war zunächst durch den Handel mit Fertigwaren geprägt, in letzter Zeit hat jedoch der Handel mit Dienstleistungen, die für das Funktionieren und die Wertschöpfung der globalen Lieferketten eine entscheidende Rolle spielen, zugenommen.⁴² Auch der Handel mit Agrarprodukten und Rohstoffen hat in den Entwicklungsländern zugenommen.⁴³

Abbildung 2.4. Beteiligung an globalen Lieferketten (GVC)



Anmerkung: GVC-Beteiligung gibt den Anteil an den Exporten eines Landes an, der Teil eines mehrstufigen Handelsprozesses ist; es handelt sich um die ausländische Wertschöpfung, die in die Exporte eines Landes eingeflossen ist (vorgelagerte Perspektive), zuzüglich des Wertes, der in die Exporte anderer Länder eingeflossen ist (nachgelagerte Perspektive), geteilt durch die Gesamtexporte. Wachstum der GVC-Beteiligung bedeutet hier das jährliche Wachstum der Summe der Werte der vorgelagerten und nachgelagerten Komponenten (jährliche Gesamtwachstumsrate).

Quelle: UNCTAD-Eora GVC Database.

⁴¹ WTO: *World Investment Report 2014: Trade and development – Recent trends and the role of the WTO*.

⁴² Low: „The role of services“, a.a.O.

⁴³ M. Morris, R. Kaplinsky und D. Kaplan: „One thing leads to another – Commodities, linkages and industrial development“, *Resources Policy*, Elsevier (2012, Bd. 37(4)), S. 408-416; D. DeRosa: „Modeling the effects on agriculture of protection in developing countries“, in M. Ingco und L.A. Winters (Hrsg.): *Agriculture and the new trade agenda: Creating a global trading environment for development* (Cambridge University Press, 2008), S. 248-252.

40. Die Beteiligung an globalen Lieferketten ist zwischen 2005 und 2010 um durchschnittlich 4,5 Prozent pro Jahr gewachsen (siehe Abbildung 2.4). Die Europäische Union (EU) fungiert als wichtige vorgelagerte Koordinatorin und weist mit 66 Prozent die höchste Beteiligungsquote aus, während Asien und Afrika jeweils 54 Prozent verzeichnen.⁴⁴

41. Schätzungen der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) zufolge hängen heute rund 80 Prozent des globalen Handels (als Bruttoexporte gemessen) mit den internationalen Produktionsnetzwerken von MNU zusammen und werden entweder als unternehmensinterner Handel zwischen einem MNU und seiner(n) Tochtergesellschaft(en) über internationale Produktionsformen zwischen unabhängigen Unternehmen (non-equity modes of production) oder als marktübliche Transaktionen abgewickelt.⁴⁵ Der Süd-Süd-Handel unter Entwicklungsländern ist von 8 Prozent des Welthandels im Jahr 1990 auf rund 25 Prozent im Jahr 2013 angestiegen.⁴⁶ Dies ging mit dem Aufkommen von Leitfirmen und lokaler Marken im globalen Süden und mit neuen Regionalisierungsmustern einher.

42. Die verzahnten und grenzüberschreitenden Dimensionen des Handels mit Zwischenprodukten über globale Lieferketten trugen Ende 2008 zum sogenannten „synchronisierten Zusammenbruch des Welthandels“ bei, als der Handel in einigen Industriezweigen in zwei aufeinanderfolgenden Quartalen um über 30 Prozent einbrach.⁴⁷ Der koordinierte Handel über globale Lieferketten hat sich auch auf die Messung des Handels selbst ausgewirkt; derzeit werden die Datenbanken der Handelsstatistiken daher überarbeitet, um Doppelzählungen der Bruttohandelszahlen zu berichtigen und zu korrigieren und auch um festzustellen, wo in den globalen Produktionsketten die Wertschöpfung stattfindet.⁴⁸

2.3. Investitionstrends

43. Die Muster des Wertschöpfungshandels in globalen Lieferketten werden weiterhin maßgeblich durch die Investitionsentscheidungen von MNU beeinflusst. Länder mit gemessen an der Größe ihrer Volkswirtschaft relativ großen ADI weisen tendenziell eine höhere Beteiligung an globalen Lieferketten auf und generieren in der Regel relativ mehr inländische Wertschöpfung aus dem Handel.⁴⁹ Die Entwicklungsländer sind immer stärker an internationalen Investitionsströmen beteiligt: im Jahr 2012 erhielten sie über die Hälfte der globalen ADI, verglichen mit unter 20 Prozent im Jahr 2000,⁵⁰ und 681 Milliarden US-Dollar im Jahr 2014 (siehe Abbildung 2.5). Unter den zehn wichtigsten Empfängerländern von ADI weltweit sind fünf Entwicklungsländer, wobei China das größte Empfängerland ist. Zwischen 2012 und 2014 stiegen die Zuflüsse von ADI

⁴⁴ UNCTAD: *World Investment Report 2013*, a.a.O., S. 133-135.

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ *World Trade Report 2014*, a.a.O.

⁴⁷ Escaith, Lindenberg und Miroudot, a.a.O.

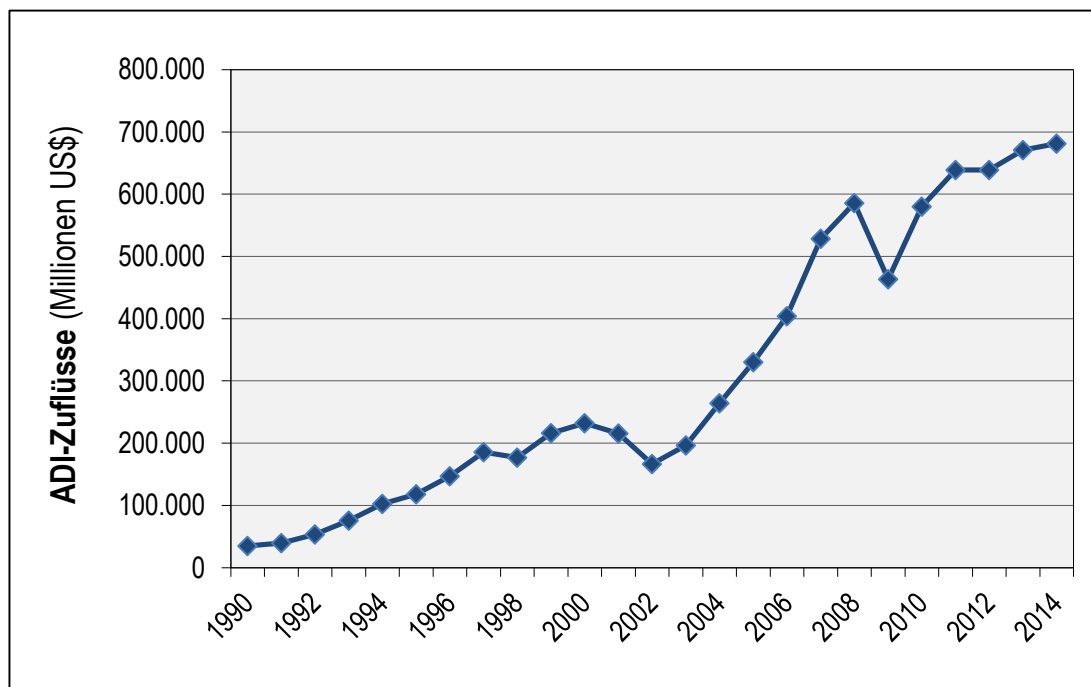
⁴⁸ Zu weiteren Einzelheiten siehe Trade in Value Added dataset, abrufbar unter: <http://www.oecd.org/sti/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>; UNCTAD: *World Investment Report 2013*, a.a.O.

⁴⁹ UNCTAD: *World Investment Report 2013*, a.a.O.

⁵⁰ WTO: *World Trade Report 2014*, a.a.O.

nach Asien an, diejenigen nach Lateinamerika und in die Karibik nahmen dagegen ab, und die Zuflüsse nach Afrika blieben unverändert.⁵¹

Abbildung 2.5. ADI-Zuflüsse in Entwicklungsländer, 1990-2014



Quelle: UNCTAD: *World Investment Report 2015*, a.a.O. (Anhang).

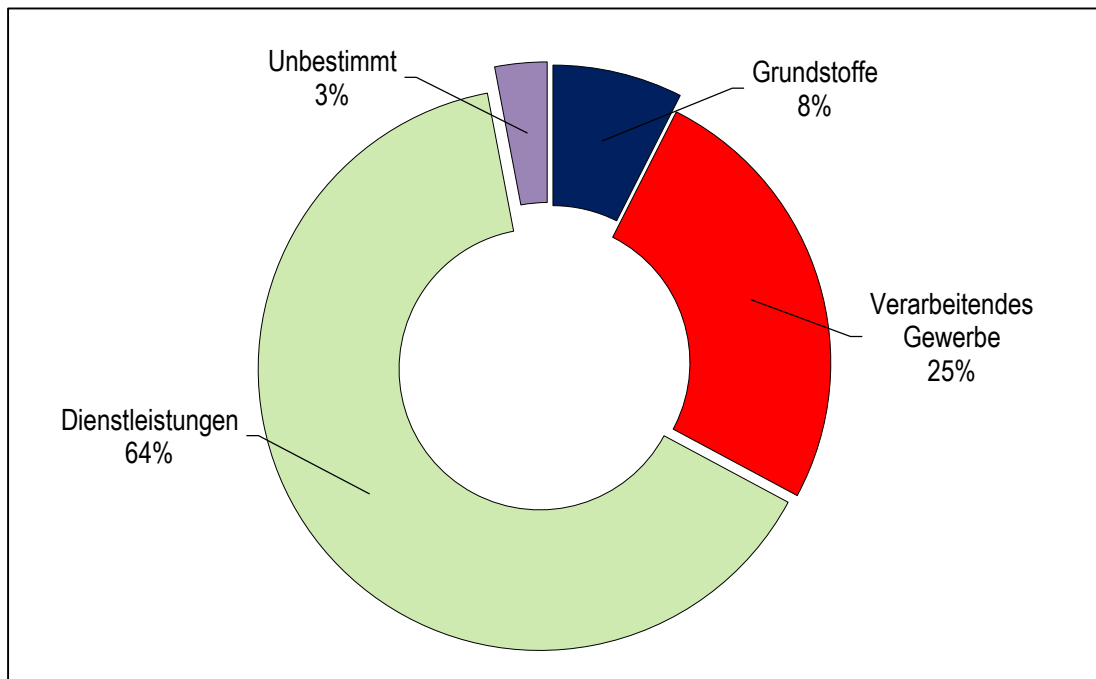
44. Die mit dem Aufstieg von Leitfirmen im Süden verbundenen Süd-Süd-Zuflüsse von ADI haben stark zugenommen. Der Anteil der Abflüsse von ADI aus Entwicklungsländern ist von 7 Prozent in den späten 1980er Jahren auf 34 Prozent im Jahr 2012 gewachsen und machte 2014 35 Prozent der globalen ADI aus.⁵²

45. Globale Lieferketten sind in hohem Masse auf Dienstleistungen angewiesen, und dementsprechend haben die ADI im Dienstleistungssektor zugenommen: 2012 entfielen 64 Prozent des globalen Bestands an ADI auf Dienstleistungen – mehr als doppelt so viel wie auf das verarbeitende Gewerbe, wie Abbildung 2.6 zeigt.

⁵¹ UNCTAD: *World Investment Report 2015: Reforming international investment governance* (Genf).

⁵² UNCTAD: *Foreign direct investment: Inward and outward flows and stocks, annual, 1980–2014*, Datensatz abrufbar unter: <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96740>.

Abbildung 2.6. Schätzungen der globalen ADI-Bestände nach Sektoren, 2012
(in Prozent der globalen Gesamtzahlen)



Anmerkung: Umfasst nur Länder, für die Daten zu den drei wichtigsten Sektor verfügbar waren. Globale Gesamtzahlen, extrapoliert auf der Basis von Daten zu 103 Ländern.

Quelle: UNCTAD/STATS: "Foreign direct investment: Inward and outward flows and stocks, annual, 1980–2014", abgerufen unter <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96740>.

Ausfuhrfreizonen

46. Das Wachstum der globalen Lieferketten in Schwellen- und Entwicklungsländern wurde in einigen Ländern durch die Schaffung von Ausfuhrfreizonen (AFZ) erleichtert.⁵³ Dabei handelt es sich um Industriezonen, die in der Regel besondere Anreize bieten, um ausländische Investoren anzuziehen. Dort werden importierte Materialien in bestimmtem Umfang be- und verarbeitet und dann wieder exportiert.⁵⁴ Beim traditionellen Modell wird normalerweise die gesamte Produktion solcher Zonen exportiert. Hybride AFZ dagegen sind in der Regel in eine für alle Industriezweige offene allgemeine Zone und in einen getrennten Bereich aufgeteilt, der ausschließlich den in den AFZ registrierten exportorientierten Unternehmen vorbehalten ist.⁵⁵ Die von AFZ gewährten wirtschaftlichen Anreize umfassen Befreiungen von einigen oder allen Zöllen und Abgaben sowie den Zugang zu exportorientierten Fertigungsanlagen und -dienstleistungen. Manche Länder gewähren überdies Ausnahmen von den nationalen arbeitsrechtlichen Vorschriften.

47. Obwohl Daten zur Ausbreitung von AFZ nur in sehr beschränktem Ausmaß verfügbar sind, hat ihre Anzahl in den letzten Jahrzehnten auf jeden Fall stark zugenommen. Die meisten finden sich in Asien, 300 allein in China.⁵⁶ Um die Exporte anzukurbeln

⁵³ IAA: *World Employment Social Outlook: The changing nature of jobs* (Genf, 2015), S. 139.

⁵⁴ IAA: *Trade union manual on export processing zones*, Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer (Genf, 2014).

⁵⁵ Weltbankgruppe: *Special economic zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development* (Washington, DC, 2008), S. 10.

⁵⁶ X. Zeng et al.: *Export processing zones in China: A survey report and a case study*, Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer (Turin, 2012).

und sich die globalen Lieferketten nutzbar zu machen, unterstützen die Regierungen die Ausdehnung der AFZ weiterhin. Schätzungsweise 20 Prozent der Exporte aus Entwicklungsländern stammen aus solchen Zonen.⁵⁷

48. Allerdings weisen die AFZ eine gemischte Erfolgsbilanz auf und bleiben in wirtschaftlicher wie in sozialer Hinsicht umstritten. Es gibt Berichte über lange Arbeitszeiten und systematische Verletzungen der Vereinigungsfreiheit. In vielen Ländern werden Rechtsvorschriften in AFZ unzureichend durchgesetzt. In manchen Fällen sind die Löhne in den AFZ zwar höher, aber Vergleiche der Arbeitsbedingungen innerhalb und außerhalb zeigen ein gemischtes Ergebnis.⁵⁸ Einige AFZ leiten ihren komparativen Vorteil daraus ab, dass sie in großem Ausmaß auf schlecht bezahlte Arbeitnehmer zurückgreifen, was als ein „Wettlauf nach unten“ bezeichnet worden ist.⁵⁹

2.4. Umfang und Qualität der Beschäftigung

49. Globale Lieferketten haben in Entwicklungs- und Schwellenländern neue Beschäftigungschancen geschaffen, auch für Arbeitnehmer, für die es schwierig war, eine entlohnte Beschäftigung oder einen formellen Arbeitsplatz zu finden, z. B. Frauen, Jugendliche und Arbeitsmigranten.⁶⁰ Einige der durch globale Lieferketten geschaffenen Arbeitsplätze bieten (besonders für höher qualifizierte Arbeitnehmer) gute Arbeitsbedingungen. Gleichzeitig ergeben sich Herausforderungen, wie die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit festhält:

...einerseits hat der Prozess der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Integration einer Reihe von Ländern dabei geholfen, von hohen Raten des Wirtschaftswachstums und der Arbeitsplatzbeschaffung zu profitieren, viele der ländlichen Armen in die moderne städtische Wirtschaft zu integrieren, auf dem Weg zu ihren Entwicklungszielen Fortschritte zu machen und Innovationen in der Produktentwicklung und die Verbreitung von Ideen zu fördern; andererseits hat die globale wirtschaftliche Integration dazu geführt, dass viele Länder und Sektoren vor großen Herausforderungen stehen in Form von Einkommensungleichheit, anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und weitverbreiteter Armut, Anfälligkeit der Wirtschaft für externe Schocks, Wachstum ungeschützter Arbeit und der informellen Wirtschaft, was Auswirkungen auf das Arbeitsverhältnis und den dadurch möglichen Schutz hat...⁶¹

50. Outsourcing und Offshoring in der globalen Produktion können für das Ausmaß und die Qualität der Arbeitsplätze in den globalen Lieferketten entscheidend sein, da die Leitfirmen die Produktionsanlagen zwar kontrollieren, aber nicht besitzen, und da sie in zahlreichen nationalen Hoheitsgebieten tätig sind. Die Ausweitung der Auslagerung über globale Lieferketten hat besonders in den Entwicklungsländern zum Wachstum der Beschäftigung beigetragen, wobei vor allem die vermehrten Beschäftigungsmöglichkeiten für weibliche Arbeitnehmer in arbeitsintensiven Industriezweigen wie dem Bekleidungssektor und dem Nahrungsmittelsektor zu erwähnen sind.

51. Die Qualität der durch globale Lieferketten geschaffenen Arbeitsplätze ist umfassend untersucht worden, wobei Fallstudien sowohl positive als auch negative Erkennt-

⁵⁷ A. Maurer und C. Degain: *Globalization and trade flows: What you see is not what you get*, Arbeitsdokument der WTO-Bediensteten, 2010.

⁵⁸ W. Milberg und M. Amengual: *Economic development and working conditions in export processing zones: A survey of trends*, Arbeitspapier 3 (Genf, IAA, 2008).

⁵⁹ T. Farole: „Special economic zones: What have we learned?“, in *Economic Premise* (2011, Nr. 64, Weltbank).

⁶⁰ IAA: *World Employment Social Outlook: The changing nature of jobs*, a.a.O., S. 131-154.

⁶¹ Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008, erster Präambelabsatz.

nisse erbracht haben. Solche Arbeitsplätze können – häufig durch die Umsetzung von Verhaltenskodizes für MNU – förmliche, mit den internationalen Arbeitsnormen übereinstimmende Beschäftigungsverhältnisse bieten.⁶² So ist z. B. gut belegt, dass die ADI von MNU höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen bieten können als die inländischen Pendanten.⁶³ Eine zwischen 1995 und 2002 durchgeführte Analyse von Verletzungen der Arbeitnehmerrechte in 86 Ländern zeigte, dass Länder, die global über ADI produzieren, wahrscheinlich eine Verbesserung der Arbeitnehmerrechte erfahren.⁶⁴ Andere Studien belegten Verletzungen der Arbeitsnormen und -praktiken, häufig (aber nicht ausschließlich) auf den unteren Ebenen der globalen Lieferketten und in ausgelagerten Unternehmen, z. B. informelle Arbeit⁶⁵ und Einstellung von Arbeitnehmern über Arbeitskräfteverleiher.⁶⁶ Zudem üben zahlreiche Beschäftigte in den Lieferketten eine informelle Tätigkeit bei oder für formelle Unternehmen aus, wie durch ihre Einbeziehung in den Geltungsbereich der Empfehlung (Nr. 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, 2015, anerkannt wird.

2.4.1. Umfang der Beschäftigung

52. Laut Schätzungen des Berichts *World Economic and Social Outlook 2015* des IAA⁶⁷ hat die Anzahl der lieferkettenbezogenen Arbeitsplätze in 40 Ländern, auf die 85 Prozent des Welt-Bruttoinlandsprodukts entfallen und die rund zwei Drittel der Welt-erwerbsbevölkerung stellen, zwischen 1995 und 2013 um 157 Millionen oder 53 Prozent zugenommen, so dass 2013 insgesamt 453 Millionen lieferkettenbezogene Arbeitsplätze gezählt wurden.⁶⁸ Wie jedoch derselbe Bericht feststellt, werfen die Muster von Arbeitskräftenachfrage und -angebot in globalen Lieferketten gravierende Probleme hinsichtlich der Messung auf: Die Quantität der Beschäftigung in globalen Lieferketten ist schwer zu schätzen, weil die nationalen Beschäftigungsstatistiken weder zwischen unterschiedlichen Kategorien von Arbeitnehmern in globalen Lieferketten unterscheiden noch informelle und atypische Arbeitsformen in vollem Umfang erfassen. Überdies lässt sich schwer unterscheiden, welcher Prozentsatz der Arbeitnehmer in der Zulieferung für globale oder für inländische Käufer tätig ist und ob inländische Unternehmen globale Lieferketten indirekt beliefern, d.h. ohne selbst direkt zu exportieren. Anhand der ver-

⁶² R. Locke: *The promise and limits of private power: Promoting labor standards in a global economy* (Cambridge University Press, 2013).

⁶³ R.J. Flanagan: *Globalization and labor conditions: Working conditions and worker rights in a global economy* (Oxford University Press, 2006); T.H. Moran: *Beyond sweatshops: Foreign direct investment and globalization in developing countries* (Brookings Institution, 2002).

⁶⁴ L. Mosley: *Labor rights and multinational production* (Cambridge University Press, 2011).

⁶⁵ M. Carr, M.A. Chen und J. Tate: „Globalization and home-based workers“, in *Feminist Economics* (2000, 6(3)); M.-K. Chan: *Informal workers in global horticulture and commodities value chains: A review of literature*, WIEGO-Arbeitspapier Nr. 28 (2013).

⁶⁶ Barrientos: „Labour chains“, a.a.O.

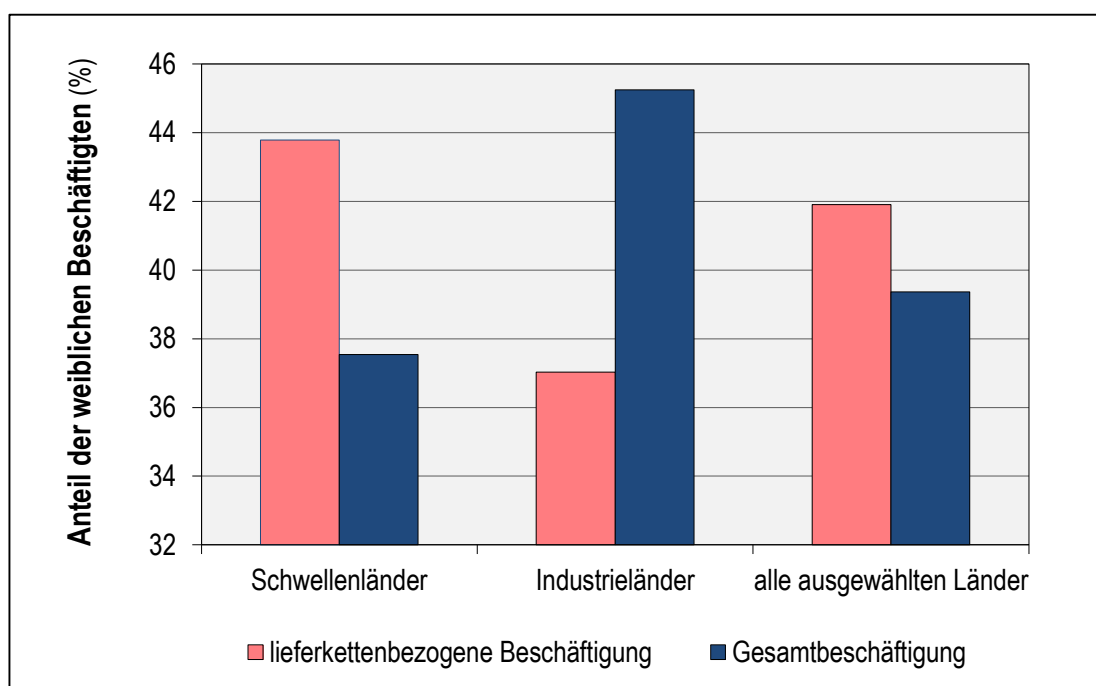
⁶⁷ IAA: *World Employment and Social Outlook 2015: The changing nature of jobs*, (Genf, IAO, 2015); für weitere Schätzungen siehe M. P. Timmer et al.: „Slicing up global value chains“, in *Journal of Economic Perspectives* (2014, Bd. 28, Nr. 2), S. 99-118; X. Jiang: *Trade and employment in a vertically specialized world*, IAA-Forschungspapier Nr. 5 (Genf, IAA, 2013); OECD, WTO und UNCTAD: *Implications of global value chains for trade, investment, development and jobs*, ausgearbeitet für den G20-Gipfel der Staats- und Regierungschefs, St. Petersburg, Russische Föderation, Sept. 2013; I. Arto et al.: „EU exports to the world: Effects on employment and income“ (Europäische Kommission, 2015).

⁶⁸ Der Bericht betont, dass es sich nicht um globale Schätzungen handelt und dass die Schätzungen zu lieferkettenbezogenen Arbeitsplätzen als geschätzte Obergrenze der tatsächlichen Anzahl Arbeitsplätze, die in den untersuchten Ländern mit globalen Lieferketten zusammenhängen, zu deuten sind: *World Employment and Social Outlook 2015*, a.a.O., S. 133.

fügbaren Daten lassen sich deshalb Arbeitnehmer, die in globalen Lieferketten arbeiten, nicht immer von Arbeitnehmern unterscheiden, für die dies nicht gilt; ebenso wenig lässt sich die Qualität der Arbeitsplätze der jeweiligen Arbeitnehmer innerhalb und außerhalb der globalen Lieferketten vergleichen.

53. Den Schätzungen zufolge lag 2013 in den 40 im Bericht erfassten Ländern der Anteil der in globalen Lieferketten beschäftigten Frauen insgesamt um 2,5 Prozent über ihrem Anteil an der Gesamtbeschäftigung. Die Schwellenländer verzeichneten einen wesentlich höheren Anteil, während in fortgeschrittenen Volkswirtschaften der Anteil der in globalen Lieferketten beschäftigten Frauen deutlich unter jenem an der Gesamtbeschäftigung lag.⁶⁹

Abbildung 2.7. Anteil der in globalen Lieferketten und in der gesamten Wirtschaft beschäftigten Frauen, 2013



Anmerkung: Diese Grafik bildet den Anteil der weiblichen Beschäftigten in Prozent der lieferkettenbezogenen Arbeitsplätze und in Prozent der Gesamtbeschäftigung ab.

Quelle: Schätzungen der Hauptabteilung Forschung des IAA, gestützt auf die World Input-Output-Datenbank und IAA: *Trend Econometrics Models*, Okt. 2014.

54. Die Schwellenländer sind die Haupttreiber der Schaffung von Arbeitsplätzen in globalen Lieferketten.⁷⁰ Die globalen Lieferketten in Sektoren wie Chemie, Logistik und Tourismus verbinden die Schwellenländer mit der globalen Wirtschaft und tragen so zur Gründung von Unternehmen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei. In der chemischen Industrie sind die asiatischen Länder heute eine bedeutende Quelle von Produktion und Beschäftigung, und die meisten Commodity-Dienstleistungen im Logistiksektor werden von Firmen in Entwicklungsländern erbracht. Tourismusziele in Schwellenmärkten locken ausländische und inländische Touristen in wachsender Zahl an und machen

⁶⁹ Ebd.

⁷⁰ Ebd., S. 132.

beinahe die Hälfte des globalen Tourismusmarkts aus.⁷¹ In etlichen Fällen haben globale Lieferketten jedoch auch Beschäftigungsverdrängungseffekte ausgelöst: So hat die zunehmende Auslagerung von Fertigungstätigkeiten in Entwicklungsländer in den betroffenen Sektoren der Industrieländer tendenziell zu einer Abnahme der Beschäftigung geführt.⁷²

55. Globale Lieferketten können ein signifikantes Potenzial für die Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Menschen bieten. Im Vereinigten Königreich z. B. entwickelte die Initiative für Handel in globalen Wertschöpfungsketten des Ministeriums für internationale Entwicklung zusammen mit einem britischen Supermarkt ein Jugendförderungsprogramm, das die Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche in der südafrikanischen Gartenbaubranche durch Berufsausbildung erfolgreich verbesserte.⁷³

56. Für die Beschäftigung oder Beteiligung in globalen Lieferketten im Lebensmittel- und Agrarsektor liegen weniger sektorspezifische Daten vor als für andere Sektoren; Übersicht 2.1 enthält Schätzungen zur Anzahl der im Gartenbau in ausgewählten afrikanischen Ländern tätigen Lohnarbeiter und Kleinlandwirte, die mit globalen Lieferketten verbunden sind. In diesen Beispielen machen Frauen über die Hälfte der Arbeitskräfte aus. Die Anzahl der indirekten Nutznießer oder Abhängigen zeigt zudem die Bedeutung der globalen Lieferketten als Existenzgrundlage für einen weiteren Personenkreis.

Übersicht 2.1. Geschätzte Anzahl der Arbeitnehmer und Kleinlandwirte in globalen Lieferketten im Gartenbau in ausgewählten afrikanischen Ländern

Land/Produkt	Kleinlandwirte	Lohnarbeiter	Schätzungen der weiblichen Arbeitnehmern (%)	Indirekt/ Abhängige
Südafrika Obst	k.A.	400.000 ***	53	2.000.000
Kenia Blumen und Frischobst und -gemüse	220.000 *	70.000-90.000 **	75	2.000.000
Uganda Blumenzucht	k.A.	7.000	65-75	35.000

k.A. – keine Angaben
 Anmerkungen: * frisches Gemüse für den Export (2009). ** Hauptsächlich Blumen für den Export (2010). *** Nur Obst: Laubbaumfrüchte, Zitrusfrüchte, Trauben, subtropisches Obst (2011).
 Quelle: S. Barrientos: „Gender and global value chains: Challenges of economic and social upgrading in agri-food“, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (Florenz, European University Institute, 2014).

2.4.2. Qualität der Beschäftigung

57. Die Qualität der Beschäftigung in globalen Lieferketten lässt sich schwer messen. Abgesehen von Erkenntnissen aus Fallstudien sind kaum Daten zur Bandbreite der Indikatoren zu finden, die einen Vergleich der Qualität der Beschäftigung in globalen Lieferketten mit jener anderer Beschäftigungen ermöglichen würden. Das Fehlen genauer und länderübergreifender Daten ist teilweise auf die unterschiedlichen statistischen Defini-

⁷¹ IAA: *Sectoral studies on decent work in global supply chains: Comparative analysis of good practices by multinational enterprises in promoting decent work in global supply chains* (Genf, erscheint demnächst).

⁷² A. Park, G. Nayvar und P. Low: *Supply chain perspectives and issues: A literature review* (Fung Global Institute und WTO, 2013), S. 35; M. Spence: „The impact of globalization on income and employment: The downside of integrating markets“, in *Foreign Affairs* (2011, Bd. 90, Nr. 4), S. 28-41.

⁷³ Trade in Global Value Chains Initiative, *Newsletter*, Jan. 2015.

tionen in den nationalen Erhebungen zurückzuführen.⁷⁴ Überdies sind die Datenquellen national, während die globalen Lieferketten international operieren, so dass oft keine eindeutige Verbindung hergestellt werden kann.

Löhne und Arbeitszeiten

58. Den verfügbaren Daten ist zu entnehmen, dass die Beteiligung an globalen Lieferketten zwar mit höherer Produktivität einhergeht, sich aber offensichtlich nicht signifikant auf die Löhne der Arbeitnehmer auswirkt.⁷⁵ Eine Verschiebung der Nachfrage hin zu hochqualifizierten Beschäftigten in einer Leitfirma aufgrund der Auslandsverlagerung und Auslagerung von Aufgaben mit geringen Qualifikationsanforderungen könnte theoretisch das Verhältnis des Durchschnittsstundenlohns eines hochqualifizierten Arbeitnehmers zu jenem eines geringqualifizierten Arbeitnehmers, als „Qualifikationsbonus“ bezeichnet, beeinflussen. Die Beteiligung an globalen Lieferketten scheint sich insgesamt ebenso wenig auf den Qualifikationsbonus auszuwirken. Empirische Ergebnisse zeigen mit Ausnahme einiger Sektoren, wie z. B. der Textilindustrie, nur geringe Schwankungen des Qualifikationsbonus.

59. Obwohl verlässliche Daten zum Lohnniveau der in globalen Lieferketten beschäftigten Arbeitnehmer keine eindeutigen Schlüsse in Bezug auf das Vorhandensein von Niedriglöhnen zulassen, bleibt dies dennoch ein Grund zur Besorgnis.⁷⁶ In vielen Unternehmen beziehen Frauen Löhne am unteren Ende des Spektrums, die Lohnsysteme sind nicht transparent, in den Lohnstrukturen werden Qualifikationen nicht belohnt, und Produktivitätsgewinne werden nicht mit den Arbeitnehmern geteilt.⁷⁷ Überdies erhalten Frauen oft keinen Krankheits- oder Mutterschaftsurlaub.⁷⁸

60. Die Zulieferern gezahlten niedrigen Preise setzen die Lieferkette unter Kostensenkungsdruck, was zu einem Abwärtsdruck auf die Löhne führen kann.⁷⁹ Die Zulieferer und Arbeitnehmer am Ende der Kette erhalten häufig einen extrem kleinen Anteil des Einzelhandelspreises. Für ein konventionelles T-Shirt aus Asien z. B. werden die Arbeitskosten ungeachtet des Einzelhandelspreises auf etwa 20 Euro-Cent geschätzt.⁸⁰ An einer im Vereinigten Königreich für 1,60 Pfund Sterling verkauften Teepackung verdient ein Teeplücker gerade mal 0,01 Pfund Sterling.⁸¹ Desgleichen erhält ein Arbeitnehmer auf einer Plantage oder in einem Betrieb in Ecuador für eine konventionelle Banane, die in einem britischen Supermarkt für 12 Pence verkauft wird, nur 0,75 Pence.⁸²

⁷⁴ IAA: *Non-standard forms of employment*, Bericht für die Aussprache auf der Sachverständigentagung über atypische Formen der Beschäftigung, Genf, 16.-19. Febr. 2015.

⁷⁵ Die Daten beruhen auf der Analyse von Sektordaten. Siehe: *World Employment and Social Outlook 2015*, a.a.O., S. 143-145.

⁷⁶ D. Miller und K. Hohenegger: „Valuing labor, buying practices and the low wage question in apparel supply chains“, vorläufige Fassung (IAA, erscheint demnächst).

⁷⁷ Joint Ethical Trading Initiatives: *Living wages in global supply chains: A new agenda for business* (2015).

⁷⁸ Oxfam: „Trading away our rights: Women working in global supply chains“ (2004); Christian, Evers und Barrientos: *Women in value chains*, a.a.O.

⁷⁹ UNCTAD: *World Investment Report 2013*.

⁸⁰ M. Starmanns: „How is value shared within global supply chains? Purchasing practices and low wages in global supply chains“, vorläufige Fassung (IAA, 2016, erscheint demnächst).

⁸¹ V. Largo: „PG Tips and Lipton tea estates hit by allegations of sexual harassment and poor conditions“, in *The Ecologist*, Apr. 2011.

⁸² BananaLink infographics, abrufbar unter: <http://www.bananalink.org.uk/infographics>.

61. Als Antwort auf Forderungen der Arbeitnehmer nach höheren Löhnen und besseren Arbeitsbedingungen in den Lieferketten haben einige Markenunternehmen und Einzelhändler „existenzsichernde Löhne“ oder „faire Löhne“ in ihre Verhaltenskodizes aufgenommen. Allerdings hatten solche Initiativen laut verschiedenen Studien nur bescheidene Auswirkungen.⁸³

62. Die oft niedrigen gesetzlichen Mindestlöhne im Textil- und Bekleidungssektor der Lieferländer reichen manchmal nicht aus, um die Bedürfnisse der Arbeitnehmer und ihrer Familien zu decken.⁸⁴ Dies trägt zu der übermäßigen Überstundenarbeit bei, was wiederum Probleme hinsichtlich des Arbeitsschutzes und der Vereinbarkeit von Arbeit und Familie aufwirft. Wenn die Entlohnungssysteme es indessen ermöglichen, Qualifikations- und Produktivitätsgewinne mit den Arbeitnehmern zu teilen, können Qualifizierungsmaßnahmen und Schulung am Arbeitsplatz zu höheren Löhnen führen.

63. In einigen globalen Lieferketten stellen die Arbeitszeiten ein Hauptproblem dar. Übermäßige Arbeitszeiten mit ausgedehnten Überstunden bieten Anlass zu großer Besorgnis. Die Arbeitszeiten liegen oft deutlich über der IAO-Grenze von 48 Wochenstunden, die im Übereinkommen (Nr. 1) über die Arbeitszeit (Gewerbe), 1919, und im Übereinkommen (Nr. 30) über die Arbeitszeit (Handel und Büros), 1930, festgelegt worden ist. Viele private Verhaltenskodizes setzen die Obergrenze mit 60 Wochenstunden deutlich höher an.⁸⁵ Eine neuere Untersuchung der Arbeitszeiten in chinesischen und thailändischen Fabriken, die Fußballartikel herstellen, ergab, dass 48 Prozent der Fabrikarbeiter in den globalen Lieferketten über 60 Stunden wöchentlich arbeiteten.⁸⁶ Ein verbreitetes Problem ist außerdem das Fehlen von ausreichenden Ruhezeiten und eines bezahlten Jahresurlaubs; die erwähnte Untersuchung stellte fest, dass 25 Prozent der Arbeitnehmer in den untersuchten Fabriken nicht einmal mindestens alle sieben Tage einen arbeitsfreien Tag erhielten.⁸⁷

64. Die übermäßig langen Arbeitszeiten werden durch eine Reihe verschiedener Faktoren verursacht. So deutet immer mehr darauf hin, dass kürzere Vorlaufzeiten infolge des Einsatzes von Just-in-time- oder schlanken Produktionssystemen, saisonbedingte Nachfrage und volatile Beschaffungsverträge zu den Hauptfaktoren zählen, die zu übermäßigen und oft unzureichend bezahlten Überstunden in globalen Lieferketten führen.⁸⁸

65. Löhne und Arbeitszeiten werden auch durch die Einkaufsbedingungen zwischen dem Käufer und dem Zulieferer beeinflusst, die häufig die asymmetrische Verhandlungsposition der beiden Partner sowie die Möglichkeit der Käufer, die Zulieferer zu wechseln, widerspiegeln. Die zwischen dem Käufer und den Zulieferern ausgehandelten Preise sind nicht immer kostendeckend. Unter diesen Bedingungen werden die Löhne

⁸³ R. Locke: *The promise and limits of private power: Promoting labour standards in a global economy* (Cambridge University Press, 2013).

⁸⁴ IAA: *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 (Genf, 23.- 25. Sept. 2014).

⁸⁵ Mamic: „Implementing codes of conduct“, a.a.O.

⁸⁶ R. Smyth et al.: „Working hours in supply chain Chinese and Thai factories: Evidence from the Fair Labor Association’s ‘Soccer Project’“, in *British Journal of Industrial Relations* (2013, Bd. 51:2, Juni 2013), S. 382-408.

⁸⁷ Ebd.

⁸⁸ M. Anner, J. Bair und J. Blasi: „Towards joint liability in global supply chains: Addressing the root causes of labour violations in international subcontracting networks“, in *Comparative Labour Law & Policy Journal* (2013, Bd. 35:1), S. 1-43.

am Ende der Lieferkette zur Anpassungsvariablen,⁸⁹ wobei der Wettbewerbsdruck zu niedrigeren Löhnen und längeren Arbeitszeiten führt.⁹⁰

Atypische Formen der Beschäftigung

66. Zulieferer können womöglich auf externen Druck und unvorhersehbare Produktionspläne reagieren, indem sie atypische Beschäftigungsformen einsetzen, um die Deckung der Nachfrage sicherzustellen.⁹¹ Solche Beschäftigungsformen außerhalb des Bereichs der Standard-Arbeitsregelungen nehmen in vielen globalen Lieferketten zu.⁹² Um die Nachfrage zu befriedigen und die Flexibilität zu erhöhen, wird oft auf unterschiedliche Mittel zurückgegriffen, darunter der vermehrte Einsatz von Teilzeit-, Zeit-, Gelegenheits- und Null-Stunden-Verträgen. Allgemein greifen die Unternehmen aus drei Gründen auf atypische Arbeitnehmer zurück: a) Flexibilität hinsichtlich der Quantität: Möglichkeit, die Arbeitnehmer kurzfristig einzusetzen, damit die Organisation die saisonbedingte Nachfrage⁹³ oder Schwankungen der Produktionszyklen bewältigen kann;⁹⁴ b) funktionale Flexibilität: Möglichkeit, die Arbeitnehmer problemlos mit unterschiedlichen Aufgaben zu beschäftigen; c) Möglichkeit, unterschiedliche Löhne zu zahlen.

67. Die Flexibilität der Arbeitskräfte in globalen Lieferketten kann auch durch die Einschaltung von externen Vermittlern oder Arbeitskräfteverleihern/-vermittlern gesteigert werden. Dabei kommt es bisweilen zu einem sogenannten „Dreiecks-Arbeitsverhältnis“, wobei der gesetzliche Arbeitgeber und die Einheit, für welche die Arbeit geleistet wird, voneinander getrennt sind.⁹⁵ Bei den Vermittlern kann es sich entweder um formell registrierte Unternehmen handeln, die temporäre Personalvermittlungsdienste anbieten, oder um informelle oder quasi-registrierte Arbeitskräfteverleiher. Zum Ausmaß des Rückgriffs auf solche Vermittler liegen keine verlässlichen Daten vor. Bisweilen besteht zwischen den informellen Arbeitsverleihern ein „Kaskadensystem“, wobei sie von anderen Verleihern oder Vermittlern überlassene oder bereitgestellte Arbeitskräfte einsetzen. Auf den unteren Unterauftragungsebenen der globalen Lieferketten kann es zum Missbrauch von Arbeitskräften, einschließlich Zwangsarbeit, kommen, wenn unethische Arbeitsverleiher, die Kontakte zu Menschenhändlern haben, beteiligt sind, was in der globalen Wirtschaft einen der Kanäle für „moderne Sklaverei“ bietet.⁹⁶

68. Der Einsatz von atypischen Formen der Beschäftigung hat zwar zu wachsender Erwerbsbeteiligung beigetragen, es gibt aber Anzeichen dafür, dass die betroffenen

⁸⁹ D. Vaughan-Whitehead: *Fair wages – Strengthening corporate social responsibility* (Edward Elgar, 2010).

⁹⁰ S. Barrientos: „Corporate purchasing practices in global production networks: A socially contested terrain“, in *Geoforum* (2013, Bd. 44), S. 44-51.

⁹¹ Die Dreigliedrige Sachverständigentagung der IAO über atypische Formen der Beschäftigung (Febr. 2015) befasste sich mit den folgenden Kategorien: 1) Zeitarbeit; 2) Leiharbeit und weitere vertragliche Vereinbarungen, die mehrere Beteiligte einbeziehen; 3) verschleierte Beschäftigungsverhältnisse und abhängige Selbständigkeit; 4) Teilzeitbeschäftigung. In den unterschiedlichen Kategorien der atypischen Formen können formelle oder informelle Beschäftigungsvereinbarungen geschlossen werden.

⁹² IAA: *Arbeitnehmerschutz in einer Arbeitswelt im Wandel: Eine wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel des sozialen Schutzes (Arbeitnehmerschutz)*, Internationale Arbeitskonferenz, 104. Tagung, Genf, 2015; Weil, a.a.O.

⁹³ B. Harrison und M.R. Kelley: „Outsourcing and the search for ‘flexibility’“, in *Work, Employment and Society*, British Sociological Association (1993, Bd. 7(2)), S. 213-235.

⁹⁴ J.J.R. Ko: „Contingent and internal employment systems: Substitutes or complements?“, in *Journal of Labor Research* (2003, Bd. 24, Nr. 3), S. 473-490.

⁹⁵ IAA: *Das Arbeitsverhältnis*, Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, Genf, 2006.

⁹⁶ Barrientos: „Labour chains“, a.a.O.

Arbeitnehmer häufig keinen Arbeitnehmerschutz aufgrund von Gesetzen und/oder Gepflogenheiten genießen.⁹⁷ Der Einsatz von atypischen Formen der Beschäftigung bringt große regulatorische Herausforderungen mit sich. Es ist denkbar, dass Arbeitgeber die Gesetzgebung zum Schutz der Arbeitnehmer wegen der prekären Art der Aufträge nicht befolgen. Die Arbeitsaufsicht ist bisweilen bei der Durchsetzung von Gesetzen mit Problemen konfrontiert, besonders bei an Heimarbeiter vergebenen Arbeiten, informellen Arbeitskräfteverleihern oder unter den schwierigen und besonderen Umständen der ländlichen Arbeit.⁹⁸ Zudem können diese Arbeitnehmer nicht immer problemlos einer Gewerkschaft beitreten oder durch Kollektivvereinbarungen abgedeckt werden.

69. Ein Beispiel ist die globale Lieferkette für Rattan eines großen Einrichtungsunternehmens, in der das Flechten von Rattan-Möbeln an Heimarbeiter vergeben wird. Das Unternehmen schließt Verträge mit Zulieferunternehmen ab, die anschließend die Flechtarbeit an Unterzulieferer vergeben, die Arbeitskräfte beschäftigen, die entweder in kleinen Flechtereien oder Zuhause arbeiten. Die potenziellen Zulieferer müssen die – auf den grundlegenden Übereinkommen der IAO beruhenden – Standards des Unternehmens einhalten, bevor sie eine Geschäftsbeziehung mit dem Unternehmen eingehen können. Diese Standards gelten für die Unterzulieferer in der Rattan-Industrie und decken auch die Arbeitnehmer in den Flechtereien ab; die Heimarbeiter dagegen werden von mehreren Regelungen des Verhaltenskodexes nicht erfasst. So haben die Standards zwar einen positiven Einfluss auf die Arbeitsvorkehrungen und -bedingungen der von Unterzulieferern eingestellten Arbeitnehmer in den Flechtereien gehabt, gegen die Herausforderungen im Zusammenhang mit menschenwürdiger Arbeit, mit denen die Heimarbeiter konfrontiert sind, richten sie dagegen weniger aus.⁹⁹

70. Sozialer Schutz ist nicht nur für die einzelnen Arbeitnehmer und ihre Familien, sondern auch für die Gemeinschaften als Ganzes wichtig. Feldforschungen des IAA in einer Reihe von Ländern zeigen, dass fest angestellte Arbeitnehmer auf formellen Plantagen, die häufig mit globalen Lieferketten verbunden sind, in der Regel ein bestimmtes Ausmaß an sozialem Schutz genießen. Auf Gelegenheitsarbeiter trifft dies jedoch nicht immer zu. Besonders Gelegenheitsarbeiterinnen laufen Gefahr, während des Schwangerschafts- oder Mutterschaftsurlaubs ihr Einkommen zu verlieren. Allgemein haben auch die Arbeitnehmer in landwirtschaftlichen Kleinbetrieben, auf die ein erheblicher Anteil der globalen Palmölproduktion entfällt, keinen Zugang zu sozialer Sicherheit.¹⁰⁰

71. Vom Abwärtsdruck auf den Arbeitnehmerschutz können sogar Sektoren mit fortschrittlicherer Technologie und qualifizierten Arbeitskräften, wie z. B. die Animationsbranche und die Kreativbranche, betroffen sein.¹⁰¹ Bei den Arbeitskräften in der japanischen Animations- und Spezialeffekte-Branche handelt es sich größtenteils um junge, auf Projektbasis eingestellte Arbeitnehmer. Wenn die Termine näher rücken, führen die produktionsbedingten Flexibilitätsanforderungen dazu, dass mehr freie Mitarbeiter mit langen und unregelmäßigen Arbeitszeiten, niedriger Bezahlung und geringerer

⁹⁷ IAA: *Atypische Formen der Beschäftigung*, a.a.O.

⁹⁸ Beispielsweise IAA: „Rights at work in the rural economy“ (Genf, erscheint demnächst).

⁹⁹ L. Lim: *Employment relationships and working conditions in an IKEA rattan supply chain* (Jakarta, IAO, 2015).

¹⁰⁰ IAA: „Decent work in oil palm plantations: Surveys in Indonesia and Ghana“ (2015, nicht veröffentlicht).

¹⁰¹ I. Garmann Johnsen: „Formal project organization and informal social networks: Regional advantages in the emergent animation industry in Oslo, Norway“, in *European Planning Studies* (2011, Bd. 19, Nr. 7).

Arbeitsplatzsicherheit eingesetzt werden.¹⁰² Die Animationsstudios können ihren zusätzlichen Arbeitskräftebedarf kostengünstig abdecken, indem sie unbezahlte Praktikanten, die Berufserfahrung sammeln möchten, einsetzen.¹⁰³ Berichten zufolge haben einige Animatoren wegen der übermäßigen Arbeitszeiten und der niedrigen Löhne die Branche verlassen; soweit ihr Arbeitsplatz keinen sozialen Schutz bot, waren sie auf die staatliche Krankenversicherung angewiesen.¹⁰⁴

72. Ein Beispiel dafür, dass der Druck der Käufer auf die Produzenten, bedarfsgerecht zu liefern und die Preise zu senken, zu einer Verlagerung zu Gelegenheitskräften geführt hat, bietet die Bananenindustrie. So wurde ein Fall gemeldet, in dem Bananenproduzenten Arbeitnehmer wiederholt mit kurzfristigen Verträgen einstellten und die Probezeit zu Vertragsbeginn dazu ausnutzten, um den Arbeitnehmern sozialen Schutz, Jahresurlaub oder sonstige Sozialleistungen zu verwehren. Diese Praktiken beeinträchtigen nicht nur den sozialen Schutz, sondern haben auch Folgen für die förderlichen Rechte der Arbeitnehmer wie z. B. das Recht auf Kollektivverhandlungen. Die Prekärisierung der Arbeitskräfte behindert Kollektivverhandlungen, weil die Anzahl der Arbeitnehmer, die einer Gewerkschaft beitreten könnten, begrenzt wird.¹⁰⁵

73. Überdies hat sich das wirtschaftliche Umfeld des sozialen Dialogs in den letzten Jahrzehnten drastisch verändert. Faktoren wie höhere Kapitalmobilität, verschärfter Wettbewerb angesichts der Globalisierung, Arbeitsmarktreformen, geringerer Umverteilungseffekt der Steuer- und Sozialsysteme und rückläufige Gewerkschaftszugehörigkeit haben dazu geführt, dass die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer geschwächt wurde.¹⁰⁶ Die Arbeitnehmervertreter verfügen nicht immer über den Einfluss und die Organisation, die für die Mitwirkung am sozialen Dialog notwendig ist, besonders wenn sie als Gelegenheits-, Zeit- oder Heimarbeiter in der Lieferkette tätig sind. Etliche Trends wie Untervertragsvergabe und informelle Arbeit haben die Kollektivvereinbarungen geschwächt. Aufgrund der globalen Lieferketten ist es auch für die Arbeitgeberverbände schwieriger geworden, ihre Mitglieder zu vertreten und deren Erwartungen gerecht zu werden.¹⁰⁷

74. Der grenzüberschreitende Frachttransportsektor spielt als Bindeglied zwischen den Unternehmen innerhalb der globalen Lieferketten eine wesentliche Rolle.¹⁰⁸ Die Frag-

¹⁰² B. Conor, R. Gill und S. Taylor: „Gender and creative labour“, in *The Sociological Review* (2015, Bd. 63, Nr. S1), S. 1-22; D. Perrons: „Care, paid work, and leisure: Rounding the triangle“, in *Feminist Economics* (2000, 6(1)), S. 105-114; D. Hesmondhalgh und S. Baker: „‘A very complicated version of freedom’, Conditions and experiences of creative labour in three cultural industries“, in *Poetics* (2010, 38(1)), S. 4-20; H. Yoon: „Promoting decent work in global supply chains: The animation/VFX industry“, in IAA: *Sectoral studies on decent work in global supply chains*, a.a.O.

¹⁰³ D. Hesmondhalgh und S. Baker: „Sex, gender and work segregation in the cultural industries“, in *The Sociological Review* (2015, Bd. 63, Nr. 1), S. 23-36; L.R. Shade and J. Jacobson: „Hungry for the job: Gender, unpaid internships, and the creative industries“, in *The Sociological Review* (2015, Bd. 63, Nr. 19), S. 188-205.

¹⁰⁴ D. Okeda and A. Koike: „Working conditions of animators: The real face of the Japanese animation industry“, in *Creative Industries Journal* (2011, 3(3)), S. 261-271.

¹⁰⁵ P.K. Robinson: „Do voluntary labour initiatives make a difference for the conditions of workers in global supply chains?“, in *Journal of Industrial Relations* (2010, 52(5)), S. 561-573.

¹⁰⁶ IAA: *Sozialer Dialog: Wiederkehrende Diskussion im Rahmen der Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, Genf, 2013, S. 15; OECD: *OECD-Wirtschaftsausblick 2012* (Paris, 2012); S. Tilford: *Economic recovery requires a better deal for labour* (London, Centre for European Reform, 2012).

¹⁰⁷ IAA: *Sozialer Dialog: Wiederkehrende Diskussion im Rahmen der Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, a.a.O.

¹⁰⁸ IAA: *Vorrangige Fragen der Sicherheit und Gesundheit im Straßentransportsektor*, Bericht zur Aussprache auf der Dreigliedrigen Sektortagung über Sicherheit und Gesundheit im Straßentransportsektor (Genf, 12.-16. Okt 2015).

mentierung der Branche ist mit besonderen Herausforderungen verbunden, weil die Frachttransportbranche in den meisten Ländern hauptsächlich aus unterauftragnehmenden Eigentümern/Betreibern von Lastkraftwagen und aus KMUs besteht. Sie tragen häufig die Kosten des Eigentums und der Wartung sowie weitere Kosten für den Fahrzeugbetrieb, können sich aber wegen der asymmetrischen Verhandlungsmacht möglicherweise nicht am sozialen Dialog beteiligen. Der Druck seitens der Lieferkettenbeteiligten ist womöglich auch ein Grund dafür, dass Transportarbeitnehmer ein riskanteres und unsicheres Fahrverhalten an den Tag legen.¹⁰⁹ Eine jüngste Erhebung bei großen Logistikunternehmen und internationalen Käufern hat gezeigt, dass allmählich Interesse an der Umsetzung von Initiativen zur Überwachung und Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Arbeit von unterauftragnehmenden Lastwagenfahrer erwacht.¹¹⁰

Arbeitsmigranten

75. Arbeitsmigranten sind in Industrie- wie in Entwicklungsländern häufig in atypischen Formen der Beschäftigung anzutreffen.¹¹¹ Sowohl die Arbeitgeber als auch die Arbeitsmigranten können erheblich von Zeitarbeit und flexiblen Arbeitsvorkehrungen in globalen Lieferketten profitieren.¹¹² In Bezug auf den wirksamen Schutz der Arbeitnehmerrechte der Arbeitsmigranten in globalen Lieferketten können Durchsetzungslücken, die Fragmentierung der Normen, politische Initiativen sowie die Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure große Herausforderungen mit sich bringen und zu Rechtsverletzungen führen.¹¹³ Zahlreiche Arbeitsmigranten sind mit schwierigen Arbeitsbedingungen konfrontiert, vor allem wenn sie sich in einer irregulären Situation befinden und in der informellen Wirtschaft tätig sind. Häufig sind weibliche Arbeitsmigranten besonders von niedrigen Löhnen, langen Arbeitszeiten und dem Fehlen von Ruhezeiten und Jahresurlaub betroffen. Seit kurzem werden Organisationsstrategien für Lieferketten entwickelt, um Lösungen für schwerwiegende Probleme mit den Arbeitsbedingungen in globalen *Arbeitskräfte* Lieferketten zu konzipieren, die Anwerber sowie ein weites Netz von Unterauftragnehmern und weitere Akteure einbeziehen.¹¹⁴

76. Die wachsenden grenzüberschreitenden Arbeitnehmerströme haben zudem das Risiko der Zwangsarbeit und des Menschenhandels verschärft. Obwohl die meisten Unternehmen proaktiv vorgehen, um gesetzeswidrige Beschäftigungspraktiken zu vermeiden, besteht die Gefahr, dass sie über Geschäftsbeziehungen mit Auftragnehmern und Zulieferern, die möglicherweise rechtswidrige Praktiken verschleiern, mit Zwangsarbeit in Verbindung kommen.

¹⁰⁹ IAA: *Conclusions on safety and health issues in the road transport sector*, angenommen von der Dreigliedrigten Sektortagung über Sicherheit und Gesundheit im Straßentransportsektor, 12.-16. Okt. 2015, Genf.

¹¹⁰ IAA: „Good practices by multinational enterprises in promoting decent work in global supply chains: The freight transport and logistics industry“, in IAA: *Sectoral studies on decent work in global supply chains*, a.a.O.

¹¹¹ IAA: *Atypische Formen der Beschäftigung*, a.a.O., S. 30.

¹¹² P. Thompson, K. Newsome und J. Commander: „‘Good when they want to be’: Migrant workers in the supermarket supply chain“, in *Human Resource Management Journal* (04/2013, Bd. 23(2)).

¹¹³ R. Blanpain (Hrsg.): *Protecting labour rights in a multi-polar supply chain and mobile global economy*, Bulletin for Comparative Labour Relations No. 89 (Wolters Kluwer, 2015), S. 189.

¹¹⁴ J. Gordon: *Global labour recruitment in a supply chain context*, Grundlagen-Arbeitspapiere (Genf, IAA, 2015), S. 33-42.

Kapitel 3

Upgrading für menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten

77. Wie in Kapitel 2 beschrieben, können globale Lieferketten den Zulieferunternehmen, Arbeitnehmern und Gastländern Chancen für eine inklusive Entwicklung bieten, aber auch Herausforderungen für das langfristige Wirtschaftswachstum und die Ergebnisse hinsichtlich menschenwürdiger Arbeit mit sich bringen. Der Begriff „Upgrading“ (Aufwertung) beschreibt den Prozess, über den die Akteure in den globalen Lieferketten die Früchte ihrer Beteiligung in globalen Märkten ernten und menschenwürdige Arbeit erlangen können.¹ Das vorliegende Kapitel untersucht zwei Formen des Upgrading in globalen Lieferketten: das wirtschaftliche und das soziale Upgrading.² Wirtschaftliches Upgrading bezeichnet den Prozess, der darin besteht, dass die Zulieferer in den globalen Lieferketten zu höherwertigen Tätigkeiten aufsteigen. Soziales Upgrading beschreibt den Prozess der Erzielung von menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten. Um menschenwürdige Arbeit und die erwünschten Entwicklungsergebnisse zu erreichen, muss soziales Upgrading Hand in Hand gehen mit wirtschaftlichen Upgrading.

3.1. Wirtschaftliches Upgrading

78. Wirtschaftliches Upgrading bezeichnet den Prozess, der darin besteht, dass Unternehmen und Arbeitnehmer in globalen Lieferketten von geringwertigen zu relativ hochwertigen Tätigkeiten aufsteigen.³ Wirtschaftliches Upgrading lässt sich unter Verwendung von verfügbaren länderbezogenen Export- und Preisangaben als Indikatoren analysieren. Es lässt sich anhand von detaillierten Forschungen und Daten auf Unternehmens- oder Sektorebene in Prozess-, Produkt-, funktionales und Ketten-Upgrading aufschlüsseln (siehe Kasten 3.1). Jede Art wirkt sich unterschiedlich auf die Qualifikationsentwicklung und die Arbeitsplätze aus.

¹ Zu weiteren Informationen über das Upgrading siehe S. Barrientos, G. Gereffi und A. Rossi: „Economic and social upgrading in global production networks: A new paradigm for a changing world“, in *International Labour Review* (2011, Bd. 150, Nr. 3-4), S. 319-340.

² Die Begriffe „wirtschaftliches Upgrading“ und „soziales Upgrading“ entsprechen hier dem „wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in der MNU-Erklärung“.

³ G. Gereffi: „The global economy: Organization, governance, and development“, in N. Smelser und R. Swedberg (Hrsg.): *The Handbook of Economic Sociology*, Kap. 8 (Princeton University Press, 2005), S. 171.

Kasten 3.1

Arten des wirtschaftlichen Upgrading

- ❑ *Prozess-Upgrading* beinhaltet Veränderungen des Produktionsprozesses im Sinne größerer *Effizienz*. Dies kann durch die Ersetzung von Arbeit durch Kapital erreicht werden – höhere Produktivität durch Automatisierung –, wobei qualifizierte oder nicht-qualifizierte Arbeit reduziert wird.
- ❑ *Produkt-Upgrading* liegt vor, wenn fortschrittlichere Produktarten eingeführt werden, wofür häufig besser qualifizierte Arbeitskräfte benötigt werden, um einen Artikel mit verbesserten Funktionen herzustellen.
- ❑ *Funktionales Upgrading* liegt vor, wenn ein Unternehmen den Grad seiner vertikalen Integration bei den Gütern und Dienstleistungen in einer bestimmten globalen Lieferkette erhöht. In der Bekleidungsindustrie z. B. wird mit der Einbeziehung von Veredelung, Verpackung, Logistik und Transport das Profil eines Unternehmens oder wirtschaftlichen Clusters um neue Fähigkeiten ergänzt. Ein funktionales Upgrading ist auch gegeben, wenn ein Textilunternehmen beschließt, die Produktionskapazitäten auf Bekleidung auszuweiten.
- ❑ *Ketten-Upgrading* liegt vor, wenn ein Unternehmen ausgehend von einer gegebenen Fähigkeit in einer globalen Lieferkette in neue Industrien oder Produktmärkte vorstößt. Es lässt sich am besten als ökonomische Diversifizierung beschreiben, wenn beispielsweise ein Textilunternehmen beschließt, die Industrien, an die es seine Textilproduktion verkauft, zu diversifizieren, beispielsweise von Bekleidungsunternehmen zur medizinischen Industrie. Ein Ketten-Upgrading liegt auch vor, wenn Unternehmen, die auf ein besonderes Material wie Graphit spezialisiert sind, dieses auf neuen Märkten, wie denen für Sportartikel oder Fahrradrahmen, verkaufen.

Quelle: J. Humphrey und H. Schmitz: *How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?*, *Regional Studies*, 36 (2002, Ausg. 9), S. 1017-1027; Barrientos, Gereffi und Rossi: „Economic and social upgrading in global production networks“, a.a.O.

79. Globale Lieferketten bieten Chancen für technologische Lernprozesse und für den Transfer von Know-how von Leitfirmen an ihre Zulieferer, so dass diese ihre Fähigkeiten erweitern können.⁴ Viele Länder und Unternehmen haben sich in verschiedenen Arten von wirtschaftlichem Upgrading in unterschiedlichen Sektoren engagiert.

80. Viele asiatische Länder wie China, Indonesien, Malaysia und Vietnam haben ihren Zugang zum Gartenmöbel-Markt im Vereinigten Königreich über *Prozess-Upgrading* verbessert, indem sie prozessorientierte Strategien anwandten, um größere Mengen zu geringeren Kosten herzustellen. In der arbeitsintensiven Möbelindustrie stellt Prozess-Upgrading eine besonders vorteilhafte Strategie dar. Chinesische und vietnamesische Möbelhersteller haben daher in computergestützte numerische Steuerungsgeräte investiert, um die Qualität der Massenmöbelproduktion zu verbessern.⁵

81. Die Verschiebung hin zu wertschöpfungsintensiveren Produkten in der Leichtindustrie wird häufig als Beispiel für *Produkt-Upgrading* angeführt. So kann z. B. ein Bekleidungszulieferer seine Produktion von T-Shirts und Unterwäsche auf Hightech-Sportjacken oder -anzüge umstellen.⁶ Im Tourismussektor können Unternehmen in Entwicklungsländern ein Upgrading vornehmen, indem sie zusammen mit einer multinatio-

⁴ Zu einer Zusammenstellung zahlreicher solcher Studien siehe die Duke University Global Value Chains Initiative unter: <https://globalvaluechains.org>.

⁵ R. Kaplinsky und M. Morris: „Chinese FDI in sub-Saharan Africa: Engaging with large dragons“, in *European Journal of Development Research* (2009, 21(4)), S. 551-569.

⁶ J. Bair und G. Gereffi: „Local clusters in global chains: The causes and consequences of export dynamism in Torreón's blue jeans industry“, in *World Development* (2001, 29(11)), S. 1885-1903.

nenen Hotelmarke eine lokale Hotelimmobilie bauen oder kaufen (einige Hotelportfolios von MNUen umfassen über 6.000 Hotels und 150.000 Beschäftigte in beinahe 100 Ländern).⁷ Unternehmen können auch wie z. B. in Indien Luxushotelmarken mit inländischen Eigentümern und Betreibern entwickeln.⁸

82. Prozess- und Produkt-Upgrading sind häufig miteinander verzahnt. Internationale Zertifizierungssysteme wie z. B. die „Good Delivery List“ der London Bullion Market Association sehen eine strenge technische Bewertung der teilnehmenden Goldraffinerien und einen Plan zur Verbesserung des Gießens, der Raffination und der Analysen vor; gleichzeitig verfolgen sie das Ziel, die Qualität und den Wert der Golderzeugnisse selbst zu steigern.⁹

83. Die globale Lieferkette in der Elektronikindustrie veranschaulicht *funktionales Upgrading* im Fall von Zulieferern der ersten Ebene, die Produktionskapazitäten aufgebaut und ihre Kompetenzen im Bereich der Montage und Erprobung von Teilen und Endprodukten sowie des Lieferkettenmanagements erweitert haben und den Kundenfirmen auf ihrem Weg zum funktionalen Upgrading vermehrt Design-Leistungen erbringen.¹⁰ Diese Vertragshersteller koordinieren die eigenen umfassenden globalen Lieferketten, indem sie die Teile und Komponenten bei einer großen Zulieferergruppe einkaufen und beziehen.¹¹ 2012 hatten die globalen Leitfirmen der Elektronikbranche bis zu 80 Prozent der ausgelagerten Produktion auf nur fünf Vertragshersteller konzentriert.¹² Vertragshersteller investieren auch in Innovationen, um Markenfirmen bessere Dienstleistungen zu bieten, beispielsweise durch den Einsatz der 3D-Drucktechnologie zur Entwicklung von Produkt-Prototypen für Markenfirmen.¹³

84. *Ketten-Upgrading* wurde in der indischen Automobilindustrie durch globale Beschaffung ermöglicht: Ein großer inländischer Autoteilehersteller wertete seine Produktlinie auf und weitete die Produktionsanlagen international aus. Ein indisches Unternehmen kaufte ein Werk, das in Liverpool im Vereinigten Königreich Kühlerverschlüsse herstellte, verlagerte es nach Indien und ermöglichte damit den Übergang von der Herstellung von Befestigungselementen zur Fertigung von Industrieprodukten für Kunden in der Automobil- und anderen Industrien.¹⁴

⁷ J. Boardman, A. Johns und D. Petre: „Opportunities and challenges in the promotion of decent work in hotel global supply chains“, in IAA: *Sectoral studies on decent work in global supply chains: Comparative analysis of good practices by multinational enterprises in promoting decent work in global supply chains* (Genf, erscheint demnächst).

⁸ M. Christian et al.: *The tourism global value chain: Economic upgrading and workforce development*, Center on Globalization, Governance & Competitiveness, Duke University (2011).

⁹ London Bullion Market Association: *Good Delivery List*, abrufbar unter: <http://www.lbma.org.uk/the-good-delivery-list>.

¹⁰ G. Raj-Reichert, S. Azmeh und K. Nadvi: „Who is running the show in global value chains? Rethinking the role of large first-tier suppliers in the garments and electronics industry“, vorgestellt anlässlich des Global Production Networks and New Contours of Development, Early Career Workshop, University of Manchester Institute for Development Policy and Management, 29. Juni 2015.

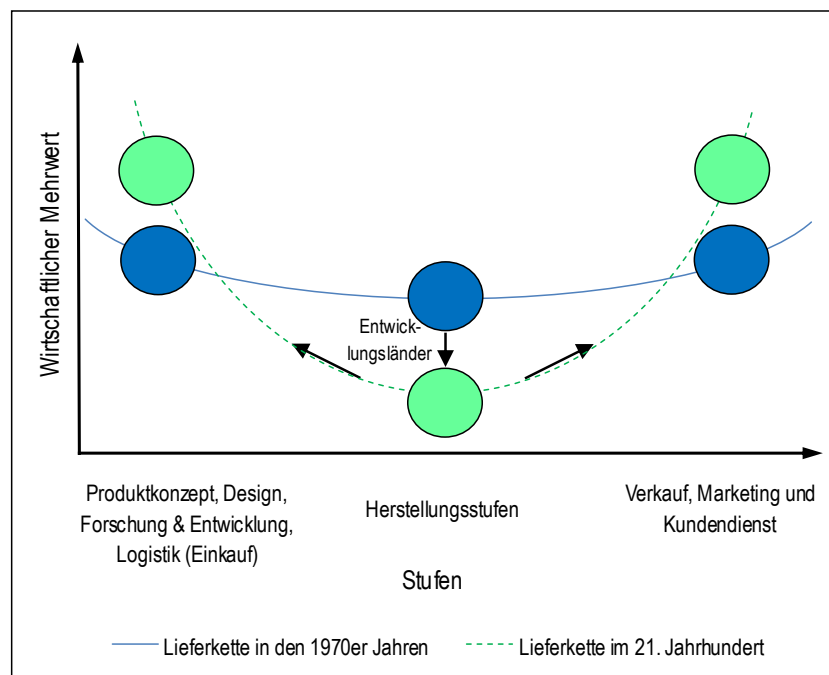
¹¹ T. Sturgeon und M. Kawakami: „Global value chains in the electronics industry: Characteristics, crisis, and upgrading opportunities for firms from developing countries“, in *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development* (2011, Bd. 4, Nr. 1), S. 120-147.

¹² Europäische Kommission: *ICT sector guide on implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (Brüssel, 2012).

¹³ J. Shinal: „Companies large and small are using 3-D prototyping to push the boundaries of innovation“, *Special for USA Today* (20. März 2013).

¹⁴ J. Humphrey und O. Memedovic: *The global automotive industry value chain: What prospects for upgrading by developing countries*, Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO), Sectoral Studies Series Working Paper (2003).

Kasten 3.2
Die „Smiling Curve“



Quelle: Nach Baldwin, a.a.O.

Die obige „Smiling Curve“ (Lächelkurve) verdeutlicht die unterschiedliche Wertschöpfung der verschiedenen Tätigkeiten, die zur Entstehung eines bestimmten Produkts oder einer Dienstleistung beitragen.¹ Bis auf einige Ausnahmen konzentriert sich der größte Teil der Wertschöpfung auf Forschung, Entwicklung und Dienstleistungen in der Vorproduktion und Nachproduktion, während die Montage und Produktion einen geringeren Wertschöpfungsanteil aufweisen.² Mit der Konzentration von arbeitsintensiven Tätigkeiten in Niedriglohnländern ist der Wert dieser Tätigkeiten in der Lieferkette gesunken.³ Die Kommodifizierung und der Technologietransfer drücken die Kosten der ins Ausland ausgelagerten Aufgaben weiter nach unten. Folglich konzentrieren sich die Industrieländer tendenziell auf höherwertige Aktivitäten, die Entwicklungsländer dagegen eher auf niedrigwertige und arbeitsintensive Aktivitäten.⁴ Einigen Unternehmen und Ländern ist es dagegen gelungen, in Industrien und Aktivitäten mit größerer Wertschöpfung Fuß zu fassen.

Ein Großteil des Handels in globalen Lieferketten ist nicht global, sondern findet innerhalb der Industrie und intraregional statt.⁵ So geht z. B. rund die Hälfte der Fertigwarenexporte Ostasiens in andere ostasiatische Länder.⁶

¹ Stan Shih, der Gründer von Acer, prägte 1992 den Begriff „Smiling Curve“, um auf die Probleme der seinerzeit auf Produktionstätigkeiten mit geringer Wertschöpfung spezialisierten IT-Hersteller in Taipei, Taiwan, China hinzuweisen. ² In „Where is the value created and captured in manufacturing firms? Case Precision Machinery Product“ (The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Brief Nr. 9, 2013) zeigen Seppälä und Kenney, dass Produktionstätigkeiten weiterhin in hohem Maß zur Wertschöpfung bestimmte Produkte in der Präzisionsmetallindustrie beitragen. ³ Baldwin, a.a.O. ⁴ OECD: *Vernetzte Volkswirtschaften*, a.a.O. ⁵ Ebd. ⁶ Baldwin, a.a.O.

3.2. Soziales Upgrading

85. Das Potenzial, das globale Lieferketten zu inklusiver Entwicklung führen kann, nimmt zu, wenn wirtschaftliches und soziales Upgrading kombiniert werden und so den Zulieferern der Übergang zu höherwertiger Produktion ermöglicht wird, während gleichzeitig menschenwürdige Arbeit gewährleistet wird.

86. Im vorliegenden Bericht wird soziales Upgrading als schrittweiser Prozess definiert, der zu menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten führt. Das Konzept des sozialen Upgrading ist auf die vier „unteilbaren, zusammenhängenden und sich gegenseitig stützenden“¹⁵ strategischen Ziele der Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit ausgerichtet: Beschäftigung, sozialer Schutz, sozialer Dialog und Rechte bei der Arbeit neben Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung als übergreifende Ziele.

87. Soziales Upgrading ist für die IAO ein neues Konzept. In der führenden akademischen Fachliteratur über globale Lieferketten sowie in anderen UN-Organisationen¹⁶ wird es dagegen weithin als Gegengewicht zur vorherrschenden Fokussierung allein auf wirtschaftliches Upgrading verwendet.¹⁷ Das soziale Upgrading betrifft die qualitativen Aspekte der Beschäftigung. Es duldet keine Verletzungen der anwendbaren nationalen Gesetze und internationalen Arbeitsnormen, einschließlich der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, die überall, jederzeit und unter allen Umständen eingehalten werden müssen. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit hält ausdrücklich fest, dass die Verletzung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit nicht als legitimer komparativer Vorteil geltend gemacht oder sonst wie genutzt werden darf und dass Arbeitsnormen nicht für protektionistische Handelsziele eingesetzt werden dürfen. Im sozialen Upgrading widerspiegelt sich das Konzept, wonach das Endziel der menschenwürdigen Arbeit erst erreicht werden kann, wenn die vier unteilbaren, zusammenhängenden und sich gegenseitig stützenden Dimensionen der menschenwürdigen Arbeit verwirklicht sind.

88. Die *internationalen Arbeitsnormen* sollen Möglichkeiten dafür schaffen, dass Frauen und Männer unter Voraussetzungen der Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und Würde menschenwürdige und produktive Beschäftigung erlangen. In der heutigen globalisierten Wirtschaft bilden die internationalen Arbeitsnormen einen wesentlichen Bestandteil des internationalen Rahmens, um zu gewährleisten, dass das Wachstum der globalen Wirtschaft allen Nutzen bringt. Die Erklärung der IAO über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, die Grundsätze und Rechte in vier Kategorien einzuhalten und zu fördern, unabhängig davon, ob sie die einschlägigen Übereinkommen ratifiziert haben oder nicht: Vereinigungsfreiheit und effektive Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen; Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf; Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit; effektive Abschaffung der Kinderarbeit.

89. Herausforderungen für das soziale Upgrading sind in Bezug auf alle vier grundlegenden Rechte festzustellen. Zu den Risiken für die Vereinigungsfreiheit in globalen Lieferketten gehören aktiver Widerstand, einschränkende Gesetze und „Dreiecks“-Beschäftigungsverhältnisse.¹⁸ Über die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR) konnten zwar die Grundsätze der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen in globalen Lieferketten gefördert werden, doch das soziale Monitoring wies gravierende Mängel auf.¹⁹ Im Allgemeinen sind die Sozialauditoren in diesem Fachbereich nicht aus-

¹⁵ Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008, Teil I(B).

¹⁶ Beispielsweise UNCTAD: *Advancing the post-2015 development agenda requires a development policy rethink*, Policy Brief Nr. 31, Febr. 2015; OECD: *Global production networks and employment: A developing country perspective*, Arbeitsgruppe des Handelsausschusses, 4.-5. Dez. 2012; T. Fukunishi, K. Goto und T. Yamagata: *Aid for trade and value chains in textiles and apparel* (WTO, 2013).

¹⁷ Barrientos, Gereffi und Rossi, a.a.O.

¹⁸ Ethical Trading Initiative: *Freedom of association in company supply chains: A practical guide* (London, 2013).

¹⁹ IAA: *Vereinigungsfreiheit in der Praxis: Gesammelte Erfahrungen*, Bericht des Generaldirektors, Bericht I(B), Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008.

reichend geschult, und die Qualität der Arbeitsbeziehung lässt sich nicht anhand rein quantitativer Indikatoren messen.²⁰ Bei manchen Zulieferern und Auftragnehmern ist zudem Diskriminierung gang und gäbe, darunter Diskriminierung aufgrund der nationalen Herkunft, des Geschlechts, der sexuellen Orientierung und des Reproduktionsstatus.²¹

90. Kinderarbeiter sind auf allen Ebenen und in vielen Sektoren der globalen Lieferketten angetroffen worden, darunter Landwirtschaft, verarbeitendes Gewerbe und Einzelhandel. Als Kinderarbeit bei der Fußballherstellung in Sialkot, Pakistan, enthüllt wurde, waren die Unternehmen besorgt, dass die negativen Schlagzeilen das Markenimage der Leitfirma beschädigen könnten. Infolge des Drucks seitens externer Akteure, NGOs und der IAO führten die Unternehmen Programme zur Bewältigung des Problems und zur Milderung der eigentlichen Ursachen von Kinderarbeit durch.²² Trotz einiger viel beachteter Erfolgsgeschichten bleiben jedoch Zwangsarbeit und Kinderarbeit vor allem in den mit der informellen Wirtschaft verbundenen Teilen von Lieferketten ein Problem.

3.3. Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem und sozialem Upgrading

91. Es liegen deutliche Anzeichen dafür vor, dass wirtschaftliches Upgrading zu sozialem Upgrading führen kann, es gibt jedoch keinen automatischen Zusammenhang.²³ Die Muster des wirtschaftlichen und sozialen Upgrading variieren je nach Sektoren und nach globalen Lieferketten erheblich. Wirtschaftliches Upgrading kommt bisweilen ohne soziales Upgrading vor.²⁴ Soziales Upgrading kann auch gemischte Ergebnisse erbringen: soziales Upgrading für manche Arbeitnehmer, aber soziales Downgrading für andere.²⁵

92. Wirtschaftliches Upgrading in globalen Lieferketten wird häufig als Bestandteil einer industriellen Entwicklungsstrategie gesehen,²⁶ der Frage, ob es auch zu Ergebnissen in Bezug auf soziales Upgrading führt, wird jedoch nur begrenzte Aufmerksamkeit geschenkt. Das Aufkommen von Vertragsherstellern in der globalen Elektronik-Lieferkette gilt als Inbegriff des funktionalen Upgrading. Die Arbeitsbedingungen, Arbeitszeiten und der Produktionsdruck für die Arbeitnehmer in der Lieferkette, einschließlich der Arbeitsmigranten, haben jedoch in den vergangenen Jahren in einigen Fällen zu Unruhen, Streiks und sogar zum Selbstmord von Arbeitnehmern an mehreren Produktionsstandorten geführt.²⁷

²⁰ Ebd.

²¹ I. Mamic: *Implementing codes of conduct: How businesses manage social performance in global supply chains* (Greenleaf Publishing und IAA, Genf, 2004).

²² K. Nadvi: „Global standards, global governance and the organization of global value chains“, in *Journal of Economic Geography* (2008, Bd. 8, Nr. 3), S. 323–343.

²³ Barrientos, Gereffi und Rossi, a.a.O.

²⁴ W. Milberg und D. Winkler: *Outsourcing economics: Global value chains in capitalist development* (Cambridge University Press, 2013); T. Bernhardt und W. Milberg: *International trade and the relation between economic and social upgrading*, Capturing the Gains Summit Briefing (Dez. 2012).

²⁵ A. Rossi, A. Luinstra und J. Pickles (Hrsg.): *Towards better work: Understanding labour in apparel global value chains* (IAO, Palgrave Macmillan, 2014).

²⁶ W. Milberg, X. Jiang und G. Gereffi: „Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization“, in J. Salazar-Xirinachs, I. Nübler und R. Kozul-Wright (Hrsg.): *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development* (UNCTAD und IAA, 2014).

²⁷ Electronics Watch Consortium: *The ICT sector in the spotlight: Leverage of public procurement decisions on working conditions in the supply chain* (2014).

93. Ein Beispiel für wirtschaftliches Upgrading, das nicht mit sozialem Upgrading einhergegangen ist, ist die globale Lieferkette für Meeresfrüchte, in der die Leitfirmen die einfache Fischverarbeitung (Köpfen, Ausnehmen und Häuten) auslagern. Thailand ist heute ein wichtiges Land für die Verarbeitung von Fischereierzeugnissen aus inländischen und importierten Rohstoffen, welche die im internationalen Handel geltenden strengen sanitären Normen und Hygienevorschriften erfüllen. Dank seiner langjährigen guten Bilanz bei der Lebensmittelsicherheit besitzt Thailand gegenüber anderen Ländern, die Fischereierzeugnisse exportieren, einen komparativen Vorteil. Dieses Upgrading wurde durch Investitionen in die Verarbeitung von höherwertigen Produkten (wie Thunfischkonserven) und in die Kühlung, Verpackung und Markenentwicklung erreicht.²⁸ Dieses wirtschaftliche Upgrading ist aber mit schweren Verletzungen der Arbeitnehmerrechte einhergegangen, insbesondere für Arbeitsmigranten. In zahlreichen Berichten wurde eine Reihe von missbräuchlichen und ausbeuterischen Praktiken wie Kinderarbeit und Zwangsarbeit in der gesamten Lieferkette und auch auf Hochseeschiffen enthüllt.²⁹ Die von der IAO geförderte Initiative für gute Arbeitspraktiken soll dazu beitragen, soziales Upgrading im thailändischen Fischereisektor durch die Einführung von Arbeitsleitlinien für die Branche mit einem begleitenden Schulungsprogramm für gute Arbeitspraktiken und einem Mehrparteienforum für sozialen Dialog voranzutreiben.

94. Kollektivverhandlungen sind ein Weg, um sicherzustellen, dass Lohn- und Produktivitätsentwicklung Hand in Hand gehen. Aus der Sicht eines Arbeitnehmers bedeutet das Engagement eines Arbeitgebers, in gutem Glauben Kollektivverhandlungen zu führen, eine Garantie, dass die Verteilung von Produktivitätsgewinnen Gegenstand von Verhandlungen sein wird. Aus der Sicht des Arbeitgebers bieten Kollektivverhandlungen einen Anreiz, in die Entwicklung neuer industrieller Verfahren und Organisationsformen zur Steigerung der Effizienz und der Produktivität zu investieren. Durch die Verknüpfung von wirtschaftlichem und sozialem Upgrading bieten Kollektivverhandlungen den Arbeitnehmern nicht nur einen Anreiz, organisatorische Veränderungen und Entwicklungen mit zu tragen, weil sie wissen, dass die Gewinne gerecht verteilt werden, sondern sie bieten ihnen auch einen Mitsprachemechanismus, der neben anderen positiven Auswirkungen die Kommunikation verbessern, die Personalfluktuation verringern und die Produktivität steigern kann.³⁰

95. Die effektive Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen ist zwar sowohl ein grundlegendes Arbeitnehmerrecht als auch ein förderliches Recht und kann wirtschaftliches mit sozialem Upgrading verknüpfen, die praktische Verwirklichung dieses Rechts ist aber mit erheblichen Herausforderungen verbunden. Erstens bleibt die vollständige Verwirklichung der grundlegenden Rechte in zahlreichen für die Ausfuhr produzierenden Ländern ein Problem, und das Aufsichtssystem der IAO untersucht weiterhin schwerwiegende Vorwürfe der Gewerkschaftsunterdrückung.³¹ Zweitens ist die

²⁸ FAO: Fishery and Aquaculture Country Profiles: The Kingdom of Thailand, <http://www.fao.org/fishery/facp/THA/en> (undatiert).

²⁹ IAA und Asia Foundation: *Migrant and child labour in Thailand's shrimp and other seafood supply chains: Labour conditions and the decision to study or work* (Bangkok, 2015); IAO und Asian Research Center for Migration: *Employment practices and working conditions in Thailand's fishing sector* (Bangkok, 2013).

³⁰ D. Metcalf: „Unions and productivity, financial performance and investment: International evidence“, Kap. 5 in J. Addison und C. Schnabel (Hrsg.): *International Handbook of Trade Unions* (Edward Elgar, 2003); und F. Fakhfakh, V. Pérotin und A. Robinson: „Workplace change and productivity: Does employee voice make a difference?“, Kap. 5 in S. Hayter (Hrsg.): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (IAO und Edward Elgar, 2011).

³¹ IAA: *Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen*, Bericht III (Teil 1A), Internationale Arbeitskonferenz, 104. Tagung, Genf, 2015, S. 49, 57 und 88.

Abdeckung durch Kollektivvereinbarungen in allen Industriesektoren eher gering.³² Drittens sind Arbeitsbeziehungen tendenziell konfrontativ, und die Kapazität der Sozialpartner kann schwach sein. Eine mögliche Folge davon sind ständige Arbeitskonflikte. Verlässliche Statistiken sind schwer zu finden, doch wissenschaftliche Forscher führen Belege für die Zunahme von Arbeitskonflikten in mehreren Ländern an.³³ Schließlich setzen die Beschaffungspraktiken zwischen Käufern und Zulieferern sowie der scharfe Wettbewerb zwischen den Unternehmen am Ende der Lieferketten dem Wert, der über Kollektivverhandlungen noch verteilt werden kann, Grenzen.

96. Trotz dieser Herausforderungen haben Gewerkschaften und Arbeitgeber (oder Arbeitgeberverbände) innovative Praktiken eingeführt und auf verschiedenen Ebenen je nach dem vorherrschenden Arbeitsbeziehungssystem Kollektivvereinbarungen unterzeichnet. Als Beispiele im Textil- und Bekleidungssektor sind die hochgradig inklusiven Branchentarifvereinbarungen in Südafrika und Jordanien sowie die betrieblichen Vereinbarungen in Indonesien zu nennen. Sie sehen Löhne über dem gesetzlichen Minimum vor (bzw. legen diese Basis im Fall von Südafrika fest).

97. Qualifikationsentwicklung kann Ländern, Unternehmen und Arbeitnehmern helfen, ihre Position in der globalen Lieferkette zu verbessern. Durch die Verbesserung der Kompetenzen und Wissenstransfer kann die Beteiligung von Entwicklungsländern an globalen Lieferketten erleichtert werden, indem sie in die Lage versetzt werden, die von den Leitfirmen in den Industrieländern verlangten Produktionsstandards einzuhalten.

98. In der Gartenbaubranche in Chile trug die Qualifikationsentwicklung z. B. dazu bei, dass die Branche vom Anbau und auch von der Verarbeitung profitieren konnte. Um den Sicherheits- und Qualitätsanforderungen zu genügen, führten die chilenische Regierung und der Privatsektor Schulungs- und Kompetenzzertifizierungsprogramme für Tausende von Arbeitnehmern ein. So konnte die Branche expandieren und global wettbewerbsfähig bleiben.³⁴

99. Die Entwicklung von Offshore-Dienstleistungen, wie z. B. die Callcenter-Industrie auf den Philippinen, verdeutlicht, dass wirtschaftliches Upgrading über Wissenstransfer zur Schaffung von Arbeitsplätzen führen kann. Die Offshore-Dienstleistungsindustrie erfordert häufig hohe Standards und spezifische Kenntnisse für Tätigkeiten wie pharmazeutische Forschung und Entwicklung, Industrietechnik oder medizinische Transkription. Der Wissenstransfer ist infolgedessen sowohl eine wesentliche Voraussetzung als auch ein Ergebnis der Entwicklung dieses Sektors. Um die Qualitätsanforderungen zu erfüllen, bieten manche Unternehmen berufsbezogene oder Zertifizierungsschulungen an.³⁵

100. Staatliche Maßnahmen und gewerkschaftliche Aktivitäten können zu einem Upgrading führen, das steigende Produktivität, höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen zur Folge hat. Von den 1980er- bis zu den 2000er-Jahren half die Regierung Singapurs den Unternehmen mit gezielten Maßnahmen, aus der Niedriglohn-Elek-

³² Zu Einzelheiten siehe Daten zu Arbeitsbeziehungen unter: www.ilo.org/irdata.

³³ Zu China siehe C.-H. Lee, W. Brown und X. Wen: „What sort of collective bargaining is emerging in China“, in *British Journal of Industrial Relations* (2014), insbesondere S. 9. Vom IAA in Auftrag gegebene, nicht veröffentlichte jüngere Studien über die Arbeitsbeziehungen in Südafrika und Vietnam führen ebenfalls Beweise für die Zunahme von Konflikten an.

³⁴ A. Bibby: „Promoting decent work in global supply chains: Retail commerce“, in IAA: *Sectoral studies on decent work in global supply chains*, a.a.O.

³⁵ K. Fernandez-Stark, P. Bamber und G. Gereffi: „The offshore services global value chain: Economic upgrading and workforce development“, in G. Gereffi, K. Fernandez-Stark und P. Psilos: *Skills for upgrading: Workforce development and global value chains in developing countries* (Duke and RTI International, 2011), S. 132-189.

tronikproduktion auszustiegen und Aufgaben mit geringen Anforderungen, wie z. B. die Festplattenmontage, nach Malaysia zu verlegen, um nicht arbeitsintensive und dienstleistungsbezogene Tätigkeiten wie das Engineering in Singapur zu halten. Ein Grund für das hohe Niveau der Arbeitsbedingungen in der Elektronikindustrie in Singapur liegt in der starken Gewerkschaftspräsenz, die den sozialen Dialog und Kollektivverhandlungen erleichtert hat.³⁶

101. Wirtschaftliches Upgrading kann im Verein mit wirksamen Arbeitsgesetzen und deren Durchsetzung zu sozialem Upgrading führen. In den letzten 20 Jahren beispielsweise hat der peruanische Landwirtschaftssektor eine massive Transformation erfahren, die von einem Boom bei nichttraditionellen Erzeugnissen wie Spargel, Trauben und Zitrusfrüchten geprägt ist. Dieser moderne Agrarsektor hat in den letzten 15 Jahren eine jährliche Wachstumsrate von beinahe 7 Prozent verzeichnet und primär in der ländlichen Wirtschaft, wo hohe Arbeitslosigkeit herrschte, Tausende von Arbeitsplätzen geschaffen. Es wurde eigens ein neues Arbeitsgesetz verabschiedet, das die formelle Beschäftigung von Arbeitnehmern mit Zeitverträgen ermöglichte, wodurch ihnen eine Gesundheitsversorgung, Renten und andere Sozialleistungen gesichert wurden. Zwischen 2000 und 2010 nahmen die Löhne um über 40 Prozent zu und übertrafen den nationalen Mindestlohn. Die boomende Agrarwirtschaft förderte auch die Erwerbsbeteiligung von Frauen, die heute mehrheitlich in Verpackungsfabriken mit in der Regel höheren Löhnen als auf den Plantagen arbeiten.³⁷

102. Auch Unternehmen können wirtschaftliches und soziales Upgrading erleichtern. Die IAO hat im Rahmen des Programms zur Stützung wettbewerbsfähiger und verantwortungsbewusster Unternehmen (SCORE) weitreichende Erfahrungen mit der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Upgrading gesammelt. Das Programm bietet praktische Schulung und betriebliche Beratung zur Verbesserung der Produktivität und der Arbeitsbedingungen in KMUs, einschließlich solcher, die in globale Lieferketten eingebunden sind. Die Programmergebnisse zeigen, dass die Hälfte der 8.000 KMUs, in denen eine Schulung stattfand, über Kosteneinsparungen sowie Verbesserungen der Arbeitsbedingungen berichteten. Dank dem konnten insbesondere Fehlzeiten, Arbeitsunfälle und Defekte verringert werden.

103. In Costa Rica schuf die wachsende exportorientierte Industrie für Medizinprodukte zwischen 2000 und 2015 rund 17.500 Arbeitsplätze. Wegen der Kompetenzanforderungen bemühten sich die Unternehmen proaktiv, das Humankapital zu halten. Dies äußerte sich nicht nur in höheren Löhnen, sondern verbesserte auch die Arbeitsplatzsicherheit, da bis 2012 über 90 Prozent der Beschäftigten mit einem festen Arbeitsvertrag angestellt worden waren. Die globale Regulierung³⁸ des Sektors trug zudem zu einer Arbeitsschutz-Kultur und zu verbesserten Arbeitsbedingungen bei.³⁹

³⁶ G. Raj-Reichert: „Promoting decent work in global supply chains: The electronics industry“, in IAA: *Sectoral studies on decent work in global supply chains*, a.a.O.

³⁷ G. Gereffi, K. Fernandez-Stark and P. Bamber (erscheint demnächst): „Promoting decent work in global supply chains in Latin America and the Caribbean: Key issues, good practices, lessons learned and policy insights“; J.V. León Castillo: „*Agroexportación, empleo y género en el Perú: un estudio de casos*“ [Agrarexporte, Beschäftigung und Gleichstellung in Peru – Eine Fallstudie] (CIES, Lima, 2009); Weltbank: „Peru in the table grape global value chain: Opportunities for upgrading“ (erscheint demnächst).

³⁸ Um an der globalen Lieferkette teilzunehmen, benötigen die Unternehmen die Zertifizierung nach dem sektorspezifischen Qualitätsmanagement-System ISO 13845 und werden von ausländischen öffentlichen Prüfern inspiziert: siehe Gereffi, Bamber und Fernandez-Stark (erscheint demnächst), a.a.O.

³⁹ Ebd.

104. In Peru führte wirtschaftliches Upgrading in einer hochgelegenen Goldmine durch den Ausbau des örtlichen Stromnetzes dazu, dass Hämmer und traditionelle fußbetriebene Gesteinsmühlen durch Pressluftbohrer und kleine elektrische Mühlen ersetzt wurden. Obwohl dieses Upgrading die körperliche Belastung der manuellen Arbeiter reduzierte und eine starke Zunahme der Goldproduktion auslöste, bewirkte es keine Verbesserung der bestehenden negativen sozialen und ökologischen Konsequenzen der Produktion, darunter schlechte Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen und Quecksilberbelastung des nahegelegenen Gletschers und der Wasservorräte.⁴⁰

105. Es gibt auch Beispiele für gemischte Ergebnisse in Bezug auf menschenwürdige Arbeit, wo das wirtschaftliche Upgrading nur wenigen Arbeitnehmern zugute kommt. In vielen asiatischen Ländern, insbesondere in Bangladesch, verzeichnete die Konfektionswarenindustrie nach der Aufhebung des Kontingentsystems einen starken Aufschwung.⁴¹ Häufig führte dies in den Unternehmen zur Umstellung von der reinen „Cut, make and trim“-Produktion (Zuschneiden, Zusammennähen und Versäubern) auf die Herstellung mit eigener Ausrüstung, die ein breiteres Spektrum an Produktionskapazitäten bot, darunter Design, Lagerhaltung und Beschaffung von Vorleistungen (Gewebe oder Färben), und damit zu einem signifikanten funktionalen Upgrading.⁴² Obwohl Millionen von Frauen vom Zugang zu bezahlter Beschäftigung profitierten, war die Branche auch durch Niedriglöhne und gefährliche Arbeitsbedingungen gekennzeichnet, die tragische Betriebsunfälle und Fabrikbrände, darunter insbesondere der Einsturz des Rana Plaza-Gebäudes im Jahr 2013, zur Folge hatten.

106. Die Arbeitsbedingungen im selben Betrieb können je nach Stellung und Geschlecht der Arbeitnehmer, Bedingungen der Teilnahme des Zulieferunternehmens an der globalen Lieferkette sowie Möglichkeiten für wirtschaftliches Upgrading variieren. So führten z. B. Qualifikationsverbesserungen infolge von Prozess-Upgrading (höheres Ausmaß an Innovationsintensität, technologischer Intensität und Forschung und Entwicklung) in den Zulieferunternehmen der Elektronikbranche in der Republik Korea, in Malaysia, Taiwan (China) und Thailand zu höheren Löhnen. Die höheren Löhne waren jedoch auf die höher qualifizierten Beschäftigten in Führungs- und technischen Positionen beschränkt, die in der Regel nur einen kleinen Prozentsatz der gesamten Arbeitskräfte in der Elektronikindustrie ausmachen.⁴³ Im Bekleidungssektor in Marokko kam das funktionale Upgrading den Stammkräften der Unternehmen in Form von höheren Löhnen, Abdeckung durch die soziale Sicherheit und regelmäßigen Arbeitszeiten zugute; die nicht festangestellten Arbeitnehmer in den gleichen Fabriken sehen sich dagegen häufig sozialen Benachteiligungen ausgesetzt.⁴⁴

107. Es gibt auch bemerkenswerte Beispiele dafür, dass soziales Upgrading wirtschaftliches Upgrading vorangetrieben hat. Im Bekleidungssektor hat das Better Work Pro-

⁴⁰ B. Larmer: „The real price of gold“, in *National Geographic*, Jan. 2009.

⁴¹ Von 1974 bis 2004 wurde der weltweite Textilhandel durch das Multifaserabkommen geregelt. Siehe IAA: *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, Genf, 23.-25. Sept. 2014.

⁴² J. Pickles: *Economic and social upgrading in apparel global value chains: Public governance and trade policy*, Capturing the Gains, Arbeitspapier 13 (2012).

⁴³ R. Rasiah: „Foreign firms, technological capabilities and economic performance: Evidence from Africa, Asia and Latin America“, in *Journal of Asian Economics* (2004, Bd. 16(5), Okt.), S. 905-906.

⁴⁴ A. Rossi: „Does economic upgrading lead to social upgrading in global production networks? Evidence from Morocco“, in *World Development* (2013, Bd. 46), S. 223-233.

gramme (Programm für bessere Arbeit), eine Partnerschaft zwischen der IAO und der Internationalen Finanzkorporation (IFC), durch die Verbesserung der Einhaltung der Arbeitsgesetze und der Arbeitnehmerrechte Käufer und Investoren angezogen. Dies verschafft Käufern und Marken in der stark konkurrenzgeprägten globalen Lieferkette einen Reputationsvorteil. In Vietnam verzeichnete der Bekleidungssektor ein rasantes Exportwachstum mit zunehmender Integration in die Weltwirtschaft seit den 1990er-Jahren, gepaart mit Umstrukturierung und Upgrading der Produktionsprozesse, -kapazitäten und Rückwärtsverflechtungen.⁴⁵ Die Einhaltung der nationalen Arbeitsgesetze hat sich seit der Einführung von Better Work Vietnam im Jahr 2009 verbessert, und mit der Gründung von paritätischen Betriebsräten, in denen die Arbeitnehmervertreter frei gewählt werden, wurden große Schritte hin zu mehr Vereinigungsfreiheit getan.⁴⁶ Zudem gibt es Hinweise darauf, dass vietnamesische Bekleidungsfabriken, die die Arbeitsnormen besser einhalten, auch eine größere Arbeitsproduktivität aufweisen, was sich in höheren Löhnen für die Arbeitnehmer und steigenden Gewinnen für die Unternehmen niederschlägt.⁴⁷

108. In Jordanien beschäftigte der Bekleidungssektor einen hohen Anteil an internationalen Migranten und war anfällig für gravierende Verletzungen der Arbeitnehmerrechte.⁴⁸ Seit der Einführung von Better Work Jordanien im Jahr 2008 wurden die Fälle von Zwangsarbeit, z. B. die Einbehaltung der Reisepässe, stark eingedämmt und die Einhaltung der Normen, in Bezug auf Arbeitsschutz, Vertragsverfahren und Entschädigung konsequent verbessert.⁴⁹ Im Jahr 2012 z. B. waren 94 Prozent der Arbeitnehmer in Jordanien im Besitz ihres Passes, gegenüber 75 Prozent im Jahr 2010.⁵⁰ Zudem wurden Fortschritte hinsichtlich der Vereinigungsfreiheit der Migranten verzeichnet, so dass sie einer Gewerkschaft beitreten und Kollektivverhandlungen führen konnten, was die erste Branchenkollektivvereinbarung zur Folge hatte.⁵¹ Diese Entwicklungen gingen Hand in Hand mit wirtschaftlichem Upgrading und einem rasanten Wachstum in der jordanischen Bekleidungsindustrie, und jordanische Zulieferer sind mehr und mehr in der Lage, eine hochtechnologische Komplettpaket-Produktion anzubieten und wertschöpfungsintensive Leitfirmen anzuziehen. Dadurch nahm der Exporteinheitswert um 3 Prozent zu.⁵²

109. In der brasilianischen Baumwollindustrie wurden mehrere auf die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung, einschließlich Arbeitsnormen, ausgerichtete Programme und Initiativen eingeführt, angefangen mit der Gründung der sozialen Baumwollinstitute im Jahr 2005. 2010 trat der brasilianische Baumwollpflanzerverband der Better Cotton-

⁴⁵ G. Lopez-Acevedo und R. Robertson (Hrsg.): *Sewing success? Employment, wages, and poverty following the end of the Multi-fibre Arrangement* (Veröffentlichungen der Weltbank, 2012).

⁴⁶ IAA: „Better Work Vietnam shows path for labour law reform“, Fallstudie zu Better Work.

⁴⁷ D. Brown et al.: *Are sweatshops profit-maximizing? Answer: No. Evidence from Better Work Vietnam*, Diskussionspapier-Reihe Nr. 17 zu Better Work (2015).

⁴⁸ K. Kolben: „Trade, development, and migrant garment workers in Jordan“, in *Middle East Law and Governance* (2013, Nr. 5), S. 195-226.

⁴⁹ A. Rossi: „Better Work: Harnessing incentives and influencing policy to strengthen labour standards compliance in global production networks“, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* (2015, Bd. 8, Nr. 3).

⁵⁰ Better Work Jordan: *Impact Brief* (Juni 2013).

⁵¹ IAA: „Collective bargaining agreement signed for Jordanian apparel sector: A sector-wide agreement between employers' associations and the garment union signed in Jordan“, Pressemitteilung, 27. Mai 2013.

⁵² T. Bernhardt: „Economic and social upgrading of developing countries in the global apparel sector: Insights from using a parsimonious measurement approach“, in Rossi, Luinstra und Pickles (Hrsg.), a.a.O.

Initiative bei, die die in die komplexe Baumwoll-Lieferkette einbezogenen Akteure zusammenführt. Dank nationaler und internationaler Bemühungen mit dem Ziel, Elemente des sozialen und des wirtschaftlichen Upgrading miteinander zu verbinden, ist Brasilien zur weltweit wichtigsten Quelle von Better Cotton geworden.⁵³

110. Genossenschaften bieten Landwirten eine Möglichkeit, ihre Verhandlungsmacht über kollektive Vertretung und Skaleneffekte zu steigern. Die Oromia-Kaffeebauerngenossenschaft in Äthiopien z. B. umfasst über 300 Primärgenossenschaften und über 288.000 Kleinlandwirte. Als Direktexporteur der Kaffeeproduktion ihrer Mitglieder hat die Genossenschaft den Einfluss der Produzenten innerhalb der Kette gestärkt und die Mitglieder in die Lage versetzt, ihren Anteil an der Wertschöpfungskette durch die Erschließung neuer Produktlinien zu steigern, was zum sozialen wie auch zum wirtschaftlichen Upgrading beitrug.⁵⁴

111. Diese Beispiele veranschaulichen, dass soziales Upgrading wirtschaftliches Upgrading begleiten oder sogar vorantreiben kann, dass sich der positive Zusammenhang aber nicht automatisch einstellt. Häufig sind gezielte Interventionen erforderlich. Daher besteht eindeutig ein Bedarf an ordnungspolitischen Steuerungsmechanismen mit der Aufgabe, integriertes und sich gegenseitig verstärkendes wirtschaftliches und soziales Upgrading zu unterstützen und zu fördern.

⁵³ Siehe: Better Cotton Initiative: *2014 Harvest Report*; und Brasilianischer Baumwollpflanzerverband (ABRAPA): „The Brazilian cotton chain: Challenges and strategies“, (2011/2012).

⁵⁴ B. Emana: *Cooperatives: A path to economic and social empowerment in Ethiopia*, COOP Africa Working Paper Nr. 9 (IAA, Genf, 2009).

Kapitel 4

Steuerung in globalen Lieferketten

112. Die herkömmlichen staatlichen Steuerungsmechanismen haben ihre Wurzel in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften, und so sind vor dem raschen Voranschreiten der Globalisierung Regelungseinrichtungen entstanden, die sich auf die Weisungsmacht der nationalen Regierungen zur Regulierung der innerstaatlichen Märkte gründen. Die einzelnen Unternehmen haben, wo immer sie tätig sind, die örtlichen Rechtsvorschriften einzuhalten, selbst wenn sie bei weltweit operierenden Leitfirmen unter Vertrag stehen. Mit der Ausdehnung globaler Lieferketten muss eine zunehmende Zahl von Zulieferern zum einen die örtlichen Rechtsvorschriften beachten und zum anderen im Rahmen ihrer vertraglichen Verpflichtungen Auftragsbedingungen einhalten und private Normen anwenden, die von weltweit tätigen Leitfirmen vorgegeben werden. Nicht selten führt diese Situation zu Spannungen. Doch den Regierungen der Länder, in denen die Zulieferer dieses neuen Typs sich befinden, mangelt es mitunter an den institutionellen Fähigkeiten zu einer umfassenden Regelung der Frage der Arbeitsnormen.¹

113. Einem maßgeblichen Experten zufolge „hat die Herausbildung einer zunehmend globalen, nicht mehr fest in Nationalstaaten verwurzelten Wirtschaft zu einem erheblichen *Steuerungsdefizit* und zu einem erhöhten Steuerungsbedarf geführt“. ² Aufgrund dieses Steuerungsdefizits wird es komplizierter, die Einhaltung der Vorschriften am Arbeitsplatz und den Schutz der Arbeitnehmerrechte sicherzustellen. Da die Leitfirmen die Tätigkeiten entlang ihrer Lieferketten koordinieren, können sie auf die Arbeitsbedingungen Einfluss nehmen, sei es unmittelbar als Arbeitgeber oder mittelbar durch entsprechende Vertragsbestimmungen für die Erbringung von Dienstleistungen oder die Lieferung von Gütern. Doch dem Staat obliegt weiterhin die grundlegende Pflicht, seine nationalen Rechtsvorschriften durchzusetzen und die nationalen Märkte zu regulieren, ungeachtet der Präsenz globaler Lieferketten in der nationalen Volkswirtschaft.

114. Die IAO hält daran fest, dass staatliches Steuerungshandeln die Grundlage dafür bildet, dass die Rechtsvorschriften am Arbeitsplatz eingehalten werden.³ Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht gehören zu den Kernaufgaben des Staates.⁴ Die Einhaltung der Arbeitsrechtsvorschriften am Arbeitsplatz entsprechend den internationalen Arbeitsnormen der IAO und dem innerstaatlichen Recht stellt eine Vorbedingung für menschen-

¹ R. Locke: *The promise and limits of private power: Promoting labor standards in a global economy* (Cambridge University Press, 2013), S. 10.

² G. Gereffi und F.W. Mayer: „Globalization and the demand for governance“, in *The New offshoring of jobs and global development* (IAA, Genf, 2006), S. 58 [Hervorhebung wie im Original].

³ IAA: *Labour inspection and private compliance initiatives: Trends and issues*, Hintergrundpapier für die Sachverständigentagung über Arbeitsaufsicht und die Rolle privater Compliance-Initiativen (Genf, 10.-12. Dez. 2013).

⁴ Übereinkommen (Nr. 150) über die Arbeitsverwaltung, 1978, und Übereinkommen (Nr. 81) und Empfehlung (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947.

würdige Arbeit dar. Die Unternehmen tragen die Verantwortung dafür, dass diese Vorschriften bei ihren Tätigkeiten beachtet werden, unabhängig davon, ob sie im Rahmen innerstaatlicher oder globaler Lieferketten tätig sind.

115. Die öffentlichen Institutionen umfassen staatliche Politiken und Maßnahmen, Gesetze, Vorschriften und Regelungen sowie Durchsetzungsmechanismen. Zu den privaten Institutionen zählen etwa soziale Normen, von Unternehmen aufgestellte Verhaltenskodizes, soziale Überwachung, Verbrauchernachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in sozial verantwortlicher Weise erzeugt bzw. erbracht werden, sowie sonstige nicht-staatliche Institutionen und soziale Bewegungen.⁵

4.1. Steuerungsansätze zur Förderung menschenwürdiger Arbeit

Arten von Steuerung

116. Es haben sich viele verschiedene Programme und Strukturen herausgebildet, mit denen bestimmte Aspekte der Tätigkeiten im Rahmen der globalen Lieferketten geregelt werden. Bei den Steuerungsansätzen und -initiativen, die für die Förderung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten relevant sind, lassen sich vier Arten unterscheiden, je nach den führenden Akteuren bei dem jeweiligen Ansatz. Diese Steuerungsformen überschneiden sich oftmals und können einander ergänzen oder auch nicht.

- *Staatliche Steuerung* beinhaltet die Pflicht des Staates, die Einhaltung der innerstaatlichen arbeitsrechtlichen Vorschriften zu fördern und für deren Durchsetzung Sorge zu tragen sowie die internationalen Arbeitsnormen zu ratifizieren und umzusetzen. Das schließt normalerweise Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht, Streitbeilegung und die Verfolgung derjenigen ein, die gegen die Vorschriften verstoßen.
- *Private Steuerung* erfolgt unter Führung von Unternehmen, Arbeitgeberverbänden oder Branchenverbänden. So können Programme im Rahmen der sozialen Unternehmensverantwortung oder private Compliance-Initiativen vorsehen, dass beim Lieferkettenmanagement betriebliche Verhaltenskodizes, Auditverfahren, Zertifizierungssysteme und andere Strategien für eine verbesserte Beachtung der Vorschriften anzuwenden sind.
- *Initiativen der Sozialpartner* können auf Ebene des Unternehmens oder der Branche oder auch auf nationaler oder internationaler Ebene ergriffen werden.⁶ Beispiele für solch eine „soziale Steuerung“ sind etwa sozialer Dialog, Kollektivverhandlungen und globale Rahmenvereinbarungen. Bei manchen Initiativen, die mehrere Interessengruppen übergreifen, kommt auch nichtstaatlichen Organisationen eine Rolle zu, wenn es um die Berücksichtigung der Interessen der Arbeitnehmer, der Verbraucher oder der Öffentlichkeit im Rahmen von Regelungsprogrammen geht, die häufig auf die globalen Lieferketten in bestimmten Wirtschaftsbereichen zielen.

⁵ F. Mayer und J. Pickles: „Re-embedding the market: Global apparel value chains, governance and decent work“, in A. Rossi, A. Luinstra und J. Pickles (Hrsg.): *Towards better work: Understanding labour in apparel global value chains* (IAA, Palgrave Macmillan, 2014), S. 17-39; A. Posthuma: „Beyond ‘regulatory enclaves’: Challenges and opportunities to promote decent work in global production networks“, in A. Posthuma und D. Nathan (Hrsg.): *Labour in global production networks in India* (Oxford University Press, New Delhi, 2010).

⁶ Der Begriff „soziale Steuerung“ (social governance), wie er in diesem Bericht verwendet wird, lehnt sich – mit Anpassungen – an die Definition in folgender Arbeit an: G. Gereffi und J. Lee: „Economic and social upgrading in global value chains and industrial clusters: Why governance matters“, in *Journal of Business Ethics* (2016, Bd. 133, Nr. 1), S. 25-38.

- *Multilaterale Initiativen* auf diesem Gebiet umfassen die Erklärung der IAO über multinationale Unternehmen, den Globalen Pakt der Vereinten Nationen, die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die Leitsätze der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für multinationale Unternehmen sowie verschiedene EU-Initiativen in Form von Richtlinien oder anderen Politikgestaltungsmechanismen. Die meisten an solchen Initiativen beteiligten internationalen Einrichtungen umfassen auch Mitgliedstaaten und arbeiten unter Rückgriff auf die nationalen Regierungen. Zahlreiche andere internationale Organisationen befassen sich ebenfalls in der einen oder anderen Form mit Steuerungsmaßnahmen für globale Lieferketten.⁷

117. Es setzt sich mehr und mehr die Erkenntnis durch, dass bei jeder dieser unterschiedlichen Arten von Steuerung die Regelungen überhand nehmen und die Lage somit verwirrend wird. Mangelnde Kohärenz oder Abstimmung zwischen den Steuerungsinitiativen auf den verschiedenen Ebenen kann es den Regierungen schwer machen, sie umzusetzen.⁸ Die Steuerungsinitiativen sollten zu einem strategischen und wirksamen Einsatz der begrenzten öffentlichen Mittel anhalten, wie dies in der Folge in diesem Kapitel näher untersucht wird.

Internationale Arbeitsnormen

118. Aus geschichtlicher Sicht könnte man sagen, dass mit den internationalen Arbeitsnormen Mindestnormen vorgegeben werden, um soziale Gerechtigkeit zu fördern. Die internationalen Arbeitsnormen spielen in der Weltwirtschaft und bei den Steuerungsmaßnahmen für die globalen Lieferketten eine wichtige Rolle. Es wird weithin anerkannt, dass die Achtung der Arbeitnehmerrechte ein Grunderfordernis staatlicher Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen ist und dass Transparenz, Rechenschaftspflicht und sozialer Zusammenhalt verbessert würden, wenn die Arbeitnehmer erweiterten Zugang zu Vertretung und Rechten erhielten.⁹ Die Anwendung der internationalen Arbeitsnormen entlang der globalen Lieferketten hat zahlreiche positive Folgen. Und da diese Normen auf dreigliedriger Basis ausgehandelt werden, dürfen sie als die wichtigsten Normen für die Arbeitswelt gelten.

119. Was speziell den Kontext globaler Lieferketten betrifft, so werden durch internationale Arbeitsnormen die negativen Auswirkungen verringert, die mit der Liberalisierung des Marktes und dessen Öffnung zur Weltwirtschaft hin einhergehen. Die Ratifizierung solcher Normen kann auch zu wirtschaftlichem und sozialem Upgrading infolge erhöhter Produktivität führen.¹⁰ Einige internationale Arbeitsnormen wie z. B. die grundlegenden Übereinkommen werden nun zu Vorbedingungen für Exporte. Das besonders enge Verhältnis zwischen den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit einerseits

⁷ Es ist im vorliegenden Bericht nicht möglich, sämtliche Initiativen zur Steuerung globaler Lieferketten zu erfassen. Neben den erwähnten Initiativen gibt es viele andere Steuerungsmechanismen. So räumt beispielsweise die EU der Frage der Lieferketten in ihrer Wachstumsstrategie für 2020 Vorrang ein. Ähnlich haben die G20 und die G7 menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten als vorrangige Aufgabe benannt. Die WTO hat wichtige Forschungsarbeiten eingeleitet, mit denen für die Zwecke der Industriepolitik die Lieferketten kartiert werden sollen, und die FAO hat Projekte zur Förderung nachhaltiger Lieferketten im Lebensmittelsektor auf den Weg gebracht.

⁸ M. Amengual und L. Chiro: „Reinforcing the State: Transnational and State Labor Regulation in Indonesia“ (2015, nicht veröffentlicht).

⁹ Weltbank: *World Development Report 2013: Jobs*.

¹⁰ W. Sengenberger: *Globalisierung und sozialer Fortschritt. Zu Rolle und Wirkungen internationaler Arbeitsstandards*, Bericht für die Friedrich-Ebert-Stiftung (Bonn, 2005).

und den globalen Lieferketten andererseits tritt auch in Artikel 2 e) des Protokolls von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930, zutage; diese Bestimmung verweist nämlich auf die „Sorgfaltspflicht sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors, um den Risiken von Zwangs- oder Pflichtarbeit vorzubeugen und darauf zu reagieren“. Die grundlegenden Übereinkommen sind jedoch nicht die einzigen internationalen Arbeitsnormen, die für menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten von besonderer Bedeutung sind. Viele Zertifizierungssysteme und andere Formen privater und sozialer Steuerung nehmen mittlerweile auf ein breites Spektrum von internationalen Arbeitsnormen Bezug.

4.1.1. Staatliche Steuerung

120. Staatliche Steuerung beinhaltet die Pflicht des Staates, die innerstaatlichen arbeitsrechtlichen Vorschriften durchzusetzen und die ratifizierten internationalen Arbeitsübereinkommen umzusetzen. Das umfasst Arbeitsverwaltung, Arbeitsaufsicht und einschlägige Durchsetzungsmaßnahmen wie etwa Streitbeilegung und die Verfolgung derjenigen, die gegen die Vorschriften verstoßen. Die Regierungen fördern die Einhaltung der Vorschriften am Arbeitsplatz entsprechend den spezifischen rechtlichen, wirtschaftlichen und geschichtlichen Gegebenheiten ihres Landes. Welchen Herausforderungen und Begrenzungen das herkömmliche staatliche Steuerungshandeln bei der Sicherstellung der Rechtsbefolgung am Arbeitsplatz begegnet, ist eingehend untersucht und bei der allgemeinen Aussprache über Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2011 ausgiebig erörtert worden.¹¹ In den folgenden Abschnitten werden die verschiedenen Formen staatlicher Steuerung behandelt, die für die globalen Lieferketten besonders relevant sind.

Extraterritoriale Anwendung von Gesetzesvorschriften

121. Die Festlegung von Regelungen für globale Lieferketten stellt eine Herausforderung dar, da bei ihnen die Produktion über Grenzen hinweg aufgesplittert ist und die Haftung häufig durch Gesellschaftsrechtsvorschriften eingeschränkt wird. Nach der Doktrin der extraterritorialen Hoheitsgewalt verfügen die Staaten über eine begrenzte Rechtshoheit zur Regelung von Unternehmensaktivitäten außerhalb ihrer nationalen Grenzen. Die Gaststaaten, in denen sich die Zulieferer befinden, müssen die Arbeitsrechte der Arbeitnehmer in ihrem Hoheitsgebiet schützen. Wenn jedoch die Arbeitsbedingungen durch Vertragsbedingungen beeinflusst werden, die mit einer ausländischen Leitfirma ausgehandelt wurden, so verfügt der Gaststaat über keine Rechtshoheit, um die Leitfirma zur Rechenschaft zu ziehen. Mangelnde Rechtshoheit schränkt auch die Fähigkeit eines Heimatstaates ein, Regelungen dafür aufzustellen, wie sich Unternehmen mit Hauptsitz in seinem rechtlichen Hoheitsbereich außerhalb seiner Grenzen zu verhalten haben.¹² Der Heimatstaat mag indes ein erhebliches Interesse daran haben, menschenwürdige Arbeitsbedingungen entlang globaler Lieferketten zu fördern und für ein ordnungsgemäßes Verhalten seiner nationalen Unternehmen im Ausland Sorge zu tragen. Und manch einer wird sagen, dass es dem Staat obliegt, eben dies zu tun.

122. Extraterritoriale Gerichtsbarkeit macht die Lage noch komplizierter, wenn Arbeitnehmer in globalen Lieferketten im Wege eines privaten Rechtsstreits ihre Rechte durch-

¹¹ IAA: *Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011; und IAA: *Labour inspection and private compliance initiatives: Trends and issues*, a.a.O.

¹² D.P. Forsythe (Hrsg.): *Encyclopedia of Human Rights* (2009); Y. Kryvoi: „Enforcing labor rights against multinational corporate groups in Europe“, in *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, (2009, Bd. 46), S. 366-386.

zusetzen versuchen, sei es in den Gaststaaten, wo ihr Arbeitgeber womöglich unterkapitalisiert ist, sei es im Heimatstaat des betreffenden multinationalen Unternehmens, wo das Gericht womöglich die Zuständigkeit für Rechtsstreite über Aktivitäten im Ausland von sich weist.¹³ Die beiden miteinander verknüpften Doktrinen der gesonderten Rechtspersönlichkeit der Unternehmen und der beschränkten Haftung ermöglichen es den multinationalen Unternehmen, durch komplexe rechtliche Strukturen die Haftung für Fehlverhalten weitestmöglich einzugrenzen.¹⁴

Innerstaatliche Gesetzesinitiativen zum Management von Lieferketten

123. In jüngerer Zeit wurden verschiedene Gesetzesinitiativen ergriffen, um dafür Sorge zu tragen, dass die Leitfirmen in Lieferketten mehr Transparenz walten lassen und ihrer Sorgfaltspflicht besser nachkommen. Ein Beispiel hierfür bietet das kalifornische Gesetz für Transparenz in Lieferketten (2012), dem zufolge in Kalifornien tätige Einzelhändler und Hersteller mit weltweiten Bruttoeinnahmen von 100 Millionen US-Dollar oder mehr darlegen müssen, welche Anstrengungen sie zur Beseitigung von Sklaverei und Menschenhandel und zum Schutz der grundlegenden Menschenrechte entlang der gesamten Lieferkette unternehmen.¹⁵ Im Vereinigten Königreich verlangt das Gesetz über moderne Sklaverei (2015) von Unternehmen mit jährlichen Einnahmen von mehr als 36 Millionen Pfund Sterling, dass sie über ihre Anstrengungen zur Bekämpfung von Menschenhandel in ihren Lieferketten Bericht erstatten.¹⁶ Mit diesen und ähnlichen Initiativen soll die durchgängige Achtung der Arbeitnehmerrechte entlang der globalen Lieferketten gefördert werden; es ist jedoch noch zu früh, um beurteilen zu können, ob diese Strategien zu einer anhaltenden Befolgung der Vorschriften am Arbeitsplatz führen werden.

Einhaltung der Vorschriften am Arbeitsplatz in AFZ

124. Als einen innovativen Ansatz für eine verbesserte Einhaltung der innerstaatlichen und internationalen Arbeitsnormen hat die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) vorgeschlagen, dass AFZ arbeitsbezogene Dienstleistungen anbieten könnten;¹⁷ dies könnte Hilfestellung auf Ebene der Infrastruktur (z. B. durch Arbeitsinspektoren, Fachleute für Konfliktbeilegung, Hotlines für die Meldung von Problemen und Anlaufstellen für geschlechtsspezifische Fragen) einschließen

¹³ So hat z. B. der Oberste Gerichtshof von Norwegen eine Berufungsklage einstimmig abgewiesen, mit der eine Luftfahrtgesellschaft erreichen wollte, dass eine Klage wegen unfairer Entlassung in dem Land verhandelt werden muss, in dem die Gesellschaft eingetragen ist, statt in Norwegen, wo die Klägerin lebt und zum Zeitpunkt ihrer Entlassung wohnte. Die Luftfahrtgesellschaft hatte geltend gemacht, dass die an Bord ihrer Flugzeuge Beschäftigten in dem Land arbeiten, in dem die Gesellschaft eingetragen ist, und somit dem Arbeitsrecht dieses Landes unterliegen, statt dem Recht des Landes, in dem ein klageerhebender Beschäftigter seinen Wohnsitz hat. Siehe: <http://sbd1-eng.com/2014/07/09/supreme/>.

¹⁴ Zu Einzelheiten siehe M. Eroglu: *Multinational enterprises and tort liabilities: An interdisciplinary and comparative examination* (Edward Elgar, 2008); und Kryvoi, a.a.O.

¹⁵ J. Pickles und S. Zhu: *The California Transparency in Supply Chains Act, Capturing the Gains Working Paper 15*, Universität Manchester (2013).

¹⁶ Siehe: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/part/6/enacted> und <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/1833/contents/made>. Ähnlich wird im französischen Parlament gegenwärtig ein Gesetz über die Verantwortung multinationaler Unternehmen erörtert, mit dessen Verabschiedung diese Unternehmen für die Praktiken ihrer Tochtergesellschaften und ihrer unmittelbaren Auftragnehmer verantwortlich gemacht würden, wenn es zu Verstößen gegen die persönlichen Freiheiten, Umweltschäden oder Menschenrechtsverletzungen kommt; siehe: <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp14-376.html>.

¹⁷ UNCTAD: *World Investment Report 2013: Global value chains – Investment and trade for development* (New York und Genf, 2013).

ebenso wie administrative Hilfe durch den Aufbau von Kapazitäten für bessere Arbeitsbedingungen und sozialen Dialog.¹⁸ Ferner führt die IAO seit mehr als 30 Jahren Untersuchungen zu Umfang und Qualität der Beschäftigung in AFZ durch.¹⁹

Kasten 4.1

Ausdehnung der Steuerbemessungsgrundlage

Die Ausdehnung der Steuerbemessungsgrundlage ist eine Frage, die mehr und mehr internationale Aufmerksamkeit findet und wichtige Auswirkungen auf globale Lieferketten hat. So wird beispielsweise mit dem Aktionsplan von Addis Abeba angestrebt, „unsere Steuersysteme gerechter, transparenter, wirksamer und effizienter zu gestalten, u.a. auch durch eine Ausdehnung der Steuerbemessungsgrundlage und durch fortgesetzte Bemühungen um die Integration der informellen Wirtschaft in die formelle Wirtschaft je nach den Gegebenheiten des betreffenden Landes“. Damit soll sichergestellt werden, dass „alle Unternehmen, auch multinationale Unternehmen, entsprechend den einschlägigen innerstaatlichen und internationalen Rechtsvorschriften und Maßnahmen Steuern an die Regierungen der Länder entrichten, in denen sie wirtschaftlich tätig sind und Wert schaffen“. ¹ Das bedeutet, dass Anreize wie Steuerbefreiungen in AFZ wohl überdacht werden müssen, ebenso wie Ausnahmen von den nationalen arbeitsrechtlichen Vorschriften. Steuern sind für die Förderung menschenwürdiger Arbeit besonders wichtig, da Steuerhinterziehung und -vermeidung und Korruption ein Hindernis für Investitionen zugunsten des sozialen Schutzes, der Arbeitsverwaltung und des Aufbaus der Kapazitäten der Sozialpartner auf lokaler und nationaler Ebene darstellen können.

¹ Vereinte Nationen: *Outcome document of the Third International Conference on Financing for Development: Addis Ababa Action Agenda*, Addis Abeba, 13.-16. Juli 2015.

Arbeitsbestimmungen in Handelsabkommen

125. Bilaterale oder regionale Handelsabkommen enthalten mittlerweile häufiger Bestimmungen zu Fragen der Arbeitswelt.²⁰ Nach Ansicht der Befürworter von Handelsabkommen mit solchen Bestimmungen ist dies potenziell ein Mittel, die Arbeitnehmerrechte zu stärken und die Beachtung der Arbeitsnormen am Arbeitsplatz zu fördern.²¹ Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen von 1994 zwischen den Vereinigten Staaten, Kanada und Mexiko war das erste regionale Handelsabkommen, das in einem Parallelabkommen, dem Nordamerikanischen Abkommen über Zusammenarbeit

¹⁸ UNCTAD: *Enhancing the contribution of export processing zones to the Sustainable Development Goals: An analysis of 100 EPZs and a framework for sustainable economic zones* (New York und Genf, 2015).

¹⁹ Siehe z. B. IAA: „Free trade zones“, in *Employment effects of multinational enterprises in developing countries* (Genf, 1981); IAA: *Labour and social issues relating to export processing zones*, Bericht für die Aussprache auf der dreigliedrigen Tagung von Ländern mit Ausfuhrfreizonen, und *Note on the proceedings* (Genf, 1998); IAA: *Employment and social policy in respect of export processing zones (EPZs)*, GB.286/ESP/3 (Genf, 2003).

²⁰ So haben beispielsweise die Minister der WTO-Länder in der Erklärung von Singapur festgehalten, dass die IAO die für internationale Arbeitsnormen zuständige Organisation ist. In der Erklärung wird der Rückgriff auf Arbeitsnormen zu protektionistischen Zwecken abgelehnt und der Standpunkt vertreten, dass der komparative Vorteil von Entwicklungsländern mit niedrigen Löhnen nicht in Frage gestellt werden sollte.

²¹ Siehe z. B.: E. de Wet: „Labor standards in the globalized economy: The inclusion of a social clause in the General Agreement on Tariff and Trade/World Trade Organization“, in *Human Rights Quarterly* (1995, Bd. 17, Nr. 3), S. 443-462; C. Granger und J.M. Siroën: „Core labor standards in trade agreements: From multilateralism to bilateralism“, in *Journal of World Trade* (2009, Bd. 40, Nr. 5), S. 813-836; Internationales Institut für Arbeitsfragen (IILS): *Studies on growth with equity: Social dimensions of free trade agreements* (Genf, IAA, 2013); J.M. Siroën: „Labour provisions in preferential trade agreements: Current practice and outlook“, in *International Labour Review* (2013, Bd. 152, Nr. 1), S. 85-106.

in Arbeitsfragen, Arbeitsbestimmungen vorsah.²² Die wesentlichen Verpflichtungen in seinem Rahmen beschränkten sich auf die Durchsetzung der bestehenden Arbeitsrechtsvorschriften und auf Bemühungen um verbesserte Arbeitsnormen in Bezug auf die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Mindestanforderungen zu den Arbeitsbedingungen und die Rechte der Migranten.²³ Neuere Handelsabkommen der EU, der Vereinigten Staaten und von Kanada sehen vor, dass die Vertragsparteien die Arbeitsnormen nicht absenken dürfen, um den Handel oder Investitionen zu fördern. Ferner wird in ihnen die IAO-Erklärung von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen als Ausgangsbasis genannt und ein Streitbeilegungsmechanismus für Fragen in Zusammenhang mit den Arbeitsbestimmungen festgelegt.²⁴ So enthält beispielsweise das Transpazifische Partnerschaftsabkommen ein Kapitel über Arbeitsfragen mit einem Fahrplan für die Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, sowie des Übereinkommens (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949.²⁵

126. Mit Arbeitsbestimmungen in Handelsabkommen, die gleichzeitig Handelsanreize und eine anhaltende Überwachung der Arbeitsplatzbedingungen vorsehen, ist es in einigen Fällen gelungen, auf der Mikroebene eine verbesserte Beachtung der arbeitsrechtlichen Vorschriften zu erreichen. So haben beispielsweise die Arbeitsbestimmungen im Textilhandelsabkommen zwischen den Vereinigten Staaten und Kambodscha das Bekleidungs-gewerbe in Kambodscha dazu veranlasst, der innerstaatlichen Gesetzgebung Folge zu leisten und Ausfuhrquotensteigerungen an die Beachtung der Arbeitnehmerrechte zu koppeln, die von der IAO überwacht wird. Im Rahmen des „Projekts für bessere Fabriken in Kambodscha“ wurden bestimmte Fabriken überwacht und über Mängel in ihnen Bericht erstattet, was für die Fabrikbesitzer einen Anreiz darstellte, den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und den Kernarbeitsnormen nachzukommen.²⁶ Kombiniert mit anderen, ergänzenden Maßnahmen wie etwa Sozialdialog und Überwachung auf Unternehmensebene könnten Handelsabkommen mittels ihrer Umsetzungsmechanismen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten beitragen. Es muss jedoch noch weiter untersucht werden, inwieweit die Arbeitsbestimmungen in Handelsvereinbarungen wirklich dauerhafte Verbesserungen bei den Rechten und Arbeitsbedingungen herbeiführen können.

²² M.J. Bolle: *NAFTA Labor Side Agreement: Lessons for the worker rights and fast-track debate*, US Congressional Research Service (9. Okt. 2001).

²³ F.C. Ebert und A. Posthuma: *Labour provisions in trade arrangements: Current trends and perspectives*, ILS Discussion Paper Series No. 205 (Genf, IAA, 2011); ILS: *Studies on growth with equity: Social dimensions of free trade agreements* (Genf, IAA, 2013).

²⁴ P. Lazo Grandi: *Trade agreements and their relation to labour standards: The current situation*, Themenpapier Nr. 3, International Centre for Trade and Sustainable Development (Genf, 2009). Zu einem ausführlichen Überblick über Entwicklung und Inhalt der Arbeitsbestimmungen siehe Ebert und Posthuma: *Labour provisions in trade arrangements*, a.a.O.; ILS: *Studies on growth with equity*, a.a.O.; sowie R. Peels und M. Fino: „Pushed out the door, back in through the window: The role of the ILO in EU and US trade agreements in facilitating the Decent Work Agenda“, in *Global Labour Journal* (2015, Bd. 6, Nr. 2).

²⁵ Transpazifisches Partnerschaftsabkommen von 2015, Kap. 19: Arbeitsfragen. Abrufbar unter <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour.pdf>.

²⁶ K. Kolben: „Trade, monitoring, and the ILO: Working to improve conditions in Cambodia’s garment factories“, in *Yale Human Rights and Development Journal* (2004, Bd. 7, Nr. 1), S. 79-107; S. Salem und F. Rozenal: „Labor standards and trade: A review of recent empirical evidence“, in *United States International Trade Commission Journal of International Commerce and Economics* (2012, Bd. 4, Nr. 2), S. 63-98; S. Polaski: „Combining global and local forces: The case of labor rights in Cambodia“, in *World Development* (2006, Bd. 34, Nr. 5), S. 868-932.

Arbeitsbestimmungen bei der Vergabe öffentlicher Kredite

127. Die Steuerung der Arbeit in globalen Lieferketten kann auch über spezifische Anreize erfolgen. Wenn internationale Akteure positive Anreize bieten, mit denen die Einhaltung bestimmter Arbeits- und Umweltnormen belohnt wird, so kann dies helfen, soziales Upgrading auf den Weg zu bringen.²⁷

128. Viele Entwicklungsfinanzierungseinrichtungen sehen für ihre Leistungen Bedingungen vor, die die Arbeit betreffen. Die Internationale Finanz-Corporation (IFC) hat z. B. eine Reihe von Kriterien festgelegt, mit denen sie die Nachhaltigkeit ihrer Investitionen und Beratungsvorhaben sicherstellen will. Seit 2006 verlangt sie von ihren Kundenunternehmen als Vertragsbedingung für eine Finanzierung die Einhaltung von acht sozialen und ökologischen „Leistungsnormen“. Dazu gehört eine Norm hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, die ausdrücklich auf die acht grundlegenden Übereinkommen der IAO Bezug nimmt. Kundenunternehmen, die diese Anforderungen trotz eines mit der IFC ausgehandelten technischen Hilfsprogramms nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraums erfüllen, gelten als vertragsbrüchig und laufen Gefahr, die Finanzierung zu verlieren.²⁸

129. Es gibt offenbar keine unabhängige Untersuchung darüber, welche Wirkung das Leistungsnormensystem insgesamt gezeitigt hat; bei einem neueren Forschungsprojekt²⁹ wurde aber eine sehr geringe Zahl von Fällen gefunden, in denen eine erkennbare Veränderung mit diesen Normen in Verbindung gebracht werden konnte. Wo eine solche Verbindung feststellbar war, hing das damit zusammen, dass es Gewerkschaften gab, die bereits über die Fähigkeit zu wirksamem Handeln im Interesse ihrer Mitglieder verfügten. So konnten die Gewerkschaften die Verpflichtung des Arbeitgebers zur Einhaltung der Leistungsnormen als Hebel benutzen, beispielsweise um als Verhandlungspartner anerkannt zu werden.

Öffentliche Vergabepolitik

130. Wenn öffentliche Auftragsvergabeverfahren auch soziale Bestimmungen einschließen, so kann das angesichts des Umfangs der öffentlichen Ausgaben und der Verhandlungsmacht der öffentlichen Verwaltungen beträchtliche Auswirkungen auf die Arbeitnehmerrechte und die Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten haben.³⁰ Soziale Bestimmungen in öffentlichen Vergabeverträgen betreffen in erster Linie Fragen in Zusammenhang mit Beschäftigung, Entwicklung von KMUs und Gesundheit.³¹ Bei den meisten dieser Bestimmungen bleibt jedoch die Verantwortung auf den Auftragnehmer der ersten Ebene beschränkt. Bestimmungen über Unterauftragsvergabe und Fremdbeschaffung finden sich in öffentlichen Vergabeverträgen auf Ad-hoc-Basis und sehen gewöhnlich für den Auftragnehmer wie für den Unterauftragnehmer die Verpflichtung

²⁷ F.C. Ebert und A. Posthuma: *Labour standards and development finance institutions: A review of current policies and activities*, Diskussionspapier Nr. 204, (Genf, ILS, IAA, 2010).

²⁸ IFC: *Performance Standard 2: Labor and working conditions* (2012).

²⁹ C. Cradden, J.-C. Graz und L. Pamingle: „Governance by contract? The impact of the International Finance Corporation’s social conditionality on worker organization and social dialogue“, Arbeitspapier, Universität Lausanne, 2015.

³⁰ Die öffentlichen Ausgaben machen zwischen 15 und 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Länder aus. Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP): *Sustainable Public Procurement Implementation Guidelines: Introducing UNEP’s approach* (Paris, 2012).

³¹ UNEP: *Sustainable public procurement: A global review final report* (2013), S. 14.

vor, die Kern-Übereinkommen der IAO zu beachten, insbesondere das Verbot der Kinderarbeit.³²

131. Es gibt viele Beispiele auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene dafür, wie mit Instrumenten und Initiativen im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten gefördert werden kann. Das IAO-Übereinkommen (Nr. 94) über Arbeitsklauseln (öffentliche Verträge), 1949, ist ein Beispiel für ein internationales Instrument, das mithelfen kann, im Wege der öffentlichen Auftragsvergabe soziales Upgrading in globalen Lieferketten herbeizuführen. Durch das Übereinkommen sind die innerstaatlichen Vergabestellen dazu verpflichtet, den Schutz der Arbeitnehmerrechte bei den öffentlichen Ausschreibungen zu berücksichtigen. Dabei sollte sichergestellt werden, dass die Löhne, die Arbeitszeiten und andere Arbeitsbedingungen denjenigen mindestens gleichwertig sind, die gewöhnlich für die gleiche Art von Arbeit in dem für den Vertrag relevanten Bereich festzustellen sind.³³ Ob die gesamte Lieferkette unter das Übereinkommen fällt, ist jeweils von Fall zu Fall zu prüfen und hängt von der Beschäftigung von Arbeitnehmern bei der Ausführung des betreffenden öffentlichen Vertrags ab.³⁴

132. In der EU wurde eine neue Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe erlassen, die auch auf die Einbeziehung von sozialen Bestimmungen in die technischen Spezifikationen bei den Vergabeverfahren eingeht.³⁵ Die Richtlinie schreibt den öffentlichen Auftraggebern vor, ungewöhnlich niedrige Angebote abzulehnen, wenn der niedrige Preis auf die Nichteinhaltung von EU-Recht oder internationalen Arbeitsnormen, insbesondere auf den Einsatz von Kinderarbeit, zurückzuführen ist.³⁶ Außerdem kann ein öffentlicher Auftraggeber ein Angebot vom Verfahren ausschließen, wenn er Kenntnis von Verstößen gegen Arbeitsrechtsvorschriften hat.³⁷ Mit der Richtlinie werden Mindestanforderungen festgelegt, die in einzelstaatliches Recht umgesetzt werden müssen. Mehrere Länder verwenden indes bereits soziale Bestimmungen im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe.³⁸ Mit europäischen Initiativen wie dem LANDMARK-Projekt und dem Projekt „Responsibility in Procurement“ (RESPIRO) (verantwortliche Auftragsvergabe) ist dafür geworben worden, die öffentliche Auftragsvergabe auf lokaler Ebene in Europa zur Herstellung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten zu nutzen.³⁹

³² IAA: *Labour clauses in public contracts: Integrating the social dimension into procurement policies and practices*, 2008.

³³ Mit der Empfehlung (Nr. 84) über Arbeitsklauseln (öffentliche Verträge), 1949, werden die Bestimmungen über Löhne und Arbeitszeit noch weiter klargestellt.

³⁴ IAA: *Labour Clauses (Public Contracts) Convention, 1949 (No. 94), and Recommendation (No. 84): A practical guide* (2008).

³⁵ Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe.

³⁶ Ebd., Art. 69(2) d) und e).

³⁷ Ebd., Art. 57(4) a).

³⁸ T. Schulte et al.: *Pay and other social clauses in European public procurement: An overview on regulation and practices with a focus on Denmark, Germany, Norway, Switzerland and the United Kingdom* (Europäischer Gewerkschaftsbund für den Öffentlichen Dienst, 2012).

³⁹ EUROCITIES: *RESPIRO guide on socially responsible procurement of textiles and clothing* (2007); LANDMARK Consortium: *Verifying social responsibility in supply chains: A practical and legal guide for public procurers* (2012).

133. Nach der Durchführungsverordnung Nr. 13126 der Vereinigten Staaten⁴⁰ müssen Auftragnehmer der Bundesbehörden, die Erzeugnisse liefern, die in einem vom Arbeitsministerium veröffentlichten Verzeichnis aufgeführt sind⁴¹, bescheinigen, dass sie sich in gutem Glauben bemüht haben zu ermitteln, ob bei der Fertigung der aufgelisteten Erzeugnisse auf vertraglich oder anderweitig erzwungene Kinderarbeit zurückgegriffen wurde. Wurden die Erzeugnisse mithilfe solcher Arbeit gefördert, erzeugt oder hergestellt, kann der Vertrag gekündigt und der Auftragnehmer für einen Zeitraum von höchstens drei Jahren von der Vergabe bundesstaatlicher Verträge ausgeschlossen werden.⁴²

134. In Spanien verwendet die Kommunalverwaltung von Barcelona eine abgestufte Angebotserklärung, um sicherzustellen, dass bei der Erzeugung der zu liefernden Textilien die grundlegenden IAO-Übereinkommen beachtet wurden. Für den Nachweis, dass die Sozialkriterien beachtet wurden, hat der Anbieter die Wahl zwischen verschiedenen Optionen. Er kann darlegen, dass er die SA8000-Zertifizierung der „Social Accountability“-Akkreditierungsorgane oder ein spezifisches Gütesiegel, das von einer Multi-Stakeholder-Initiative oder der „Fair Wear Foundation“ (Stiftung für faire Kleidung) erteilt wird, oder ein alternatives Gütesiegel oder Zertifikat besitzt. Eine andere Möglichkeit besteht darin, eine unabhängige externe Prüfung vornehmen zu lassen. Die Prüfer ermitteln durch den Besuch von Produktionsstätten, ob es entlang der Lieferkette zu Verstößen gegen die Rechte der Arbeitnehmer kommt. Zudem wird das Angebotsverfahren von einem eingehenden Marktdialog zwischen der Kommunalverwaltung und den Unternehmen begleitet, um dafür Sorge zu tragen, dass die Normenvorgaben erreicht werden.⁴³

4.1.2. Private Steuerung

135. Die Leitfirmen sind die treibenden Kräfte bei den privaten Steuerungsansätzen zur Beachtung der Vorschriften in innerstaatlichen und globalen Lieferketten. Der Begriff „soziale Verantwortung der Unternehmen“ (CSR) wird gewöhnlich benutzt, um allgemeiner die freiwillige Selbstregulierung der Unternehmen in Sozial-, Umwelt- oder Wirtschaftsfragen zu bezeichnen. Private Compliance-Initiativen (PCIs) sind private Mechanismen, die von Leitfirmen oder Unternehmensgruppen zur Überwachung der Einhaltung von Verhaltenskodizes oder anderer spezifischer Normen geschaffen werden.⁴⁴ Dazu können Verhaltenskodizes und Sozialaudits, Zertifizierungsinitiativen oder andere Selbstbewertungsmechanismen wie der Globale Pakt der Vereinten Nationen gehören.⁴⁵ Viele PCIs wurden eingeleitet, um von den Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft vorgebrachte Anliegen zu behandeln. Sie sind häufiger in Branchen zu finden, in denen der internationale Ruf eines Markenunternehmens dem Druck von Gewerkschaften, Verbrauchern und nichtstaatlichen Organisationen ausgesetzt ist. In

⁴⁰ Durchführungsverordnung Nr. 13126 vom 12. Juni 1999, Prohibition of acquisition of products produced by forced or indentured child labor.

⁴¹ US-Arbeitsministerium: *List of goods produced by child labor or forced labor*, 2014, abrufbar unter: http://www.dol.gov/ilab/reports/pdf/TVPRA_Report2014.pdf.

⁴² American Federation of Teachers und International Labor Rights Forum: *United States policies to address child labor globally*, 2013, abrufbar unter: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1821&context=globaldocs>.

⁴³ LANDMARK Consortium, a.a.O.

⁴⁴ IAA: *Labour inspection and private compliance initiatives*, a.a.O.

⁴⁵ Ebd.

Lieferketten ausschließlich zwischen Unternehmen (business-to-business) sind private Steuerungssysteme zur Förderung der Arbeitnehmerrechte weit seltener.

136. Verhaltenskodizes und die Programme zu ihrer Überwachung und Umsetzung sind oft Bestandteil der vertraglichen Vereinbarungen zwischen Käufer und Zulieferer. Die besseren PCIs und Kodizes schließen die grundlegenden IAO-Übereinkommen und die Beachtung der Arbeitsregelungen ein; viele indes sind allgemeiner gehalten. Kodizes können mit wirtschaftlichen Sanktionen wie der Beendigung des Vertrags drohen, um die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen.⁴⁶ Verglichen mit der Regelungsmacht einer Regierung verfügen private Unternehmen jedoch nur über eine verhältnismäßig begrenzte Bandbreite möglicher Sanktionsmaßnahmen. Mit der Zunahme der PCIs ist auch die Sozialauditbranche angewachsen, deren Dienste zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften genutzt werden. Privatunternehmen können im Rahmen des Risikomanagements Interesse daran haben, die unmittelbare Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen; öffentliche Einrichtungen hingegen, die weiter gesteckte Ziele der öffentlichen Ordnung verfolgen, sollten mit ihren Regelungsmaßnahmen sowohl Vorbeugung als auch Durchsetzung fördern.

137. Im Jahr 2011 hat die Internationale Arbeitskonferenz festgehalten, dass „die Arbeitsaufsicht ein staatliches Vorrecht sein und im Einklang mit internationalen Arbeitsnormen stehen muss“ und dass „die Gefahr besteht, dass einige Arten von privaten Initiativen die öffentliche Arbeitsaufsicht unterminieren können“.⁴⁷ 2013 hat sich auf der Sachverständigentagung der IAO über Arbeitsaufsicht und die Rolle privater Compliance-Initiativen bestätigt, dass unter den Sozialpartnern kein klarer Konsens über die Wirksamkeit von PCIs besteht.⁴⁸

138. Es gibt eine Reihe grundlegender Schranken für die Wirksamkeit von PCIs, darunter der Umstand, dass sie häufig auf die oberen Ebenen der Lieferkette begrenzt sind, sowie mangelnde Abstimmung mit der örtlichen Arbeitsverwaltung und unzureichende Rechenschaftspflicht. Die Unternehmen entscheiden, welche Probleme sie angehen wollen, wer betroffen ist und welche Abhilfemaßnahmen bei Verstößen zu ergreifen sind; die Parameter ihrer Initiative werden somit von ihnen selbst festgelegt. Ändern sich die Prioritäten der Leitfirma, so könnte diese plötzlich weniger Gewicht auf Auditverfahren und Kapazitätsaufbau legen und ihre entsprechenden Maßnahmen zurückschrauben. Die Vielfalt an Kodizes mit unterschiedlichen Inhalten stiftet Verwirrung und kann nach Ansicht mancher sogar die Produktivität beeinträchtigen. PCIs mögen auf die Übereinkommen und Instrumente der IAO verweisen, doch wie Untersuchungen gezeigt haben, ist die Sicherung förderlicher Rechte wie des Rechts auf Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen und Nichtdiskriminierung nicht ihre starke Seite.⁴⁹ Es wird hingegen weithin anerkannt, dass mit den CSR-Initiativen von Leitfir-

⁴⁶ D. O'Rourke: „Outsourcing regulation: Analyzing non-governmental systems of labor standards and monitoring“, in *Policy Studies Journal* (2003, Bd. 31, Nr. 1), S. 1-29.

⁴⁷ IAA: *Schlussfolgerungen über Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht*, angenommen auf der 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, Genf, Juni 2011.

⁴⁸ IAA: *Schlussbericht*, Sachverständigentagung über Arbeitsaufsicht und die Rolle privater Compliance-Initiativen (Genf, 10.-12. Dez. 2013).

⁴⁹ S. Barrientos und S. Smith: „Do workers benefit from ethical trade? Assessing codes of labour practice in global production systems“, in *Third World Quarterly* (2007, 28(4)), S. 713-729; M. Anner: „Corporate social responsibility and freedom of association rights: The precarious quest for legitimacy and control in global supply chains“, in *Politics & Society* (2012, 40(4)), S. 609-644; A. Rossi: „The impact of the Fibre Citoyenne label on the Moroccan garment industry and its workers“, in J. Bair, M.A. Dickson und D. Miller (Hrsg.): *Workers' rights and labor compliance in global supply chains: Is a social label the answer?* (London, 2013); N. Egels-Zandén und J. Merk: „Private regulation and trade union rights: Why codes of conduct have limited impact on trade union

men und mit ihren Sozialaudits leicht feststellbare Verstöße gegen Arbeitsnormen mit einem gewissen Erfolg angegangen werden konnten; das betrifft etwa Verstöße gegen die Regelungen für Arbeitsschutz, Lohnabrechnung und Verträge.⁵⁰ Doch selbst wenn in den Kodizes förderliche Rechte klar berücksichtigt werden, lässt sich deren Beachtung nur schwer messen und überwachen, und private Sozialaudits übersehen oftmals Verstöße gegen das Gebot der Nichtdiskriminierung oder gegen das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen.⁵¹

139. Ein weiteres Problem ist die mangelnde Rechenschaftspflicht bei privaten Initiativen, da diese häufig keine inklusiven Verfahren vorsehen, mit denen die Mitwirkung der Arbeitnehmer oder die Offenlegung von Informationen gefördert würden. Oftmals werden die Arbeitnehmer bei der Konzeption von PCIs nicht einbezogen und erhalten unter Umständen auch nicht die Möglichkeit, die einschlägige Berichterstattung zu kommentieren oder zu validieren oder auf die Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen.⁵² Arbeitnehmer in atypischen Arbeitsverhältnissen und Vertragsarbeiter werden bei Audits oft nicht befragt oder wagen ihre Anliegen nicht vorzubringen, aus Furcht davor, ihren Arbeitsplatz zu verlieren.⁵³ Ein anderes wichtiges Problem bei PCIs besteht darin, dass die privaten Auditmaßnahmen gewöhnlich die Zulieferer auf den oberen Ebenen der globalen Lieferketten betreffen und weit weniger die Unternehmen auf den unteren Ebenen, wo häufig eine mangelnde Einhaltung der Vorschriften dokumentiert worden ist.⁵⁴ Eine weitere Beschränkung stellt bei diesen Initiativen die mangelnde Koordination zwischen den für Ankauf und Beschaffung zuständigen Abteilungen einerseits und den Compliance-/CSR-Abteilungen andererseits dar. Diese Unternehmensteile können widerstreitende Zielsetzungen haben, die von der höheren Führungsebene nicht wie erforderlich miteinander abgestimmt werden. Die Unternehmen belohnen vielleicht ihre Führungskräfte für die Erfüllung von Produktionszielvorgaben, ohne ähnliche Anreize oder vergleichbare Anerkennung zu bieten, wenn den CSR-Zielen entsprochen wird.⁵⁵

140. Die Stärke der PCIs liegt darin, dass sie die Fähigkeit zur Einhaltung der Vorschriften am Arbeitsplatz steigern können. Mit ihnen wird anerkannt, dass die Leitfirmen ein gewisses Maß an Verantwortung für die Beachtung der Arbeitsnormen in ihren Lieferketten tragen. Mithilfe dieser Initiativen können potenziell mehr Finanzmittel und Humanressourcen zur Sicherung der Einhaltung der Vorschriften mobilisiert werden, während die öffentlichen Haushaltsmittel für Arbeitsaufsicht und -verwaltung knapp sind. Ferner verfügen zahlreiche Leitfirmen intern über ausgedehnte einschlägige Fach-

rights“, in *Journal of Business Ethics* (2014, Bd. 123(3)), S. 461-473; X. Yu: „Upholding labour standards through corporate social responsibility policies in China“, in *Global Social Policy* (2015, Bd. 1(21)).

⁵⁰ Barrientos und Smith, a.a.O.

⁵¹ D. O'Rourke: „Monitoring the monitors: A critique of corporate third-party labor monitoring“, in R. Jenkins, R. Pearson und G. Seyfang (Hrsg.): *Corporate responsibility and labour rights: Codes of conduct in the global economy* (London, Earthscan, 2002), S. 196-208.

⁵² Egels-Zandén und Merk, a.a.O.

⁵³ S. Barrientos: „Contract labour: The ‘Achilles heel’ of corporate codes in commercial value chains“, in *Development and Change* (2008, Bd. 39, Nr. 6), S. 977-990.

⁵⁴ Fallstudien zu Asien und zum pazifischen Raum bestätigen, dass die privaten Regulierungsmaßnahmen, die führende Einzelhandelsunternehmen für die Lieferkette im Lebensmittelsektor getroffen haben, gewöhnlich auf die Lieferanten der obersten Stufe begrenzt sind. Die Studien zeigen auch, dass nichtstaatlichen Organisationen und Gewerkschaften bei den Steuerungsmaßnahmen für die Lieferkette in diesem Sektor gegenwärtig nur eine beschränkte Rolle zukommt. Siehe S. Frenkel, I. Mamic und L. Greene: „Global supply chains in the food industry: Insights from the Asia-Pacific region“ (2015, nicht veröffentlicht).

⁵⁵ UNCTAD: *Corporate social responsibility in global value chains: Evaluation and monitoring challenges for small and medium sized suppliers in developing countries* (2012), S. 13.

kenntnisse und Schulungskapazitäten, um sicherzustellen, dass sich ihre Beschäftigten an den betrieblichen Verhaltenskodex halten. Für die PCIs stellt sich hier die Herausforderung, dieses fachliche und berufliche Wissen an die Zulieferunternehmen weiterzugeben. Mit privaten Audit- oder Selbstbewertungsprogrammen kann der Grad der Einhaltung der Vorschriften vielleicht überwacht werden, doch sind sie nur der erste Schritt, um die Fähigkeit der Zulieferer zur Befolgung der Verhaltenskodizes und der innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu verbessern.

141. Bessere Abstimmung und Zusammenarbeit sowohl unter den Leitfirmen als auch zwischen den Leitfirmen und ihren Auftragnehmern auf nationaler Ebene könnte zu einer verbesserten Beachtung der Vorschriften am Arbeitsplatz führen. Eine Untersuchung zu den Schuh-, Bekleidungs- und Einzelhandelsbranchen hat bestätigt, dass Informationsaustausch und ein auf Zusammenarbeit gegründeter Ansatz von wesentlicher Bedeutung für den Erfolg einer PCI sind.⁵⁶ Zusammengefasst werden könnte etwa bei Strategien zum Kapazitätsaufbau wie Festlegung von Leitlinien und Bereitstellung von Schulungsmaterial, bei der gemeinsamen Durchführung von Audits und bei der Überprüfung der Arbeitsweise der Zulieferer. Ferner haben sich PCIs dort als erfolgreicher erwiesen, wo der Kodex in die Managementstrukturen der Leitfirmen Eingang gefunden hat, Betriebsgewerkschaften vorhanden sind und die innerstaatlichen Rechtsvorschriften wirksam durchgesetzt werden.⁵⁷ Es zeigte sich auch, dass es für eine anhaltendere Beachtung der Vorschriften förderlich ist, wenn die Beziehungen innerhalb des Unternehmens von einem Geist der Zusammenarbeit, gegenseitigem Respekt und der Weitergabe bewährter Praktiken geprägt sind.⁵⁸

142. Das Lieferkettenmanagement umfasst alle Verfahren und Pläne, die von den Leitfirmen koordiniert werden, um die Tätigkeiten ihrer Zulieferer und Unterauftragnehmer zu beeinflussen und zu kontrollieren. PCIs werden heute zu unumgehbaren Bestandteilen der einschlägigen Managementsysteme der Leitfirmen. In einer Untersuchung zum Lieferkettenmanagement von Nike wurde der Frage nachgegangen, welchen Einfluss der Verhaltenskodex des Unternehmens auf die Beachtung der Vorschriften am Arbeitsplatz und die Arbeitsbedingungen hatte. Der Kodex von Nike enthält u.a. Mindestnormen für das Alter der Beschäftigten, Arbeitsschutz und andere Arbeitsbedingungen. Jeder Zulieferer muss den Kodex unterzeichnen und sich zur Mitwirkung an Sozialaudits in seinen Arbeitsstätten bereit erklären. Ob die Audits dazu führen, dass die Vorschriften am Arbeitsplatz eingehalten werden, hängt von vielen externen Faktoren ab. Bei der Untersuchung zu Nike wurde festgestellt, dass der Grad der Einhaltung in den verschiedenen geographischen Regionen unterschiedlich ausfiel, wobei der Befolgungsgrad in den asiatischen Fabriken im Durchschnitt geringer war als in den afrikanischen oder amerikanischen Fabriken. Schwankungen beim Befolgungsgrad und bei den Beschäftigungspraktiken wurden ferner auch bei Zulieferern festgestellt, die im selben Land ange-

⁵⁶ I. Mamic: „Managing global supply chain: The sports footwear, apparel and retail sectors“, in *Journal of Business Ethics* (2005, Bd. 59, Nr. 1), S. 81-100.

⁵⁷ R. Locke et al.: „Beyond corporate codes of conduct: Work organization and labour standards at Nike’s suppliers“, in *International Labour Review* (2007, Bd. 146, Nr. 1-2), S. 21-40; R. Locke: „Complements or substitutes? Private power, public regulation, and the enforcement of labor standards in global supply chains“, Kap. 7 in Locke: *The promise and limits of private power*, a.a.O.

⁵⁸ G. Distelhorst, J. Hainmueller und R. Locke: „Does lean capability building improve labor standards? Evidence from the Nike supply chain“, Watson Institute for International Studies at Brown University, Arbeitspapier Nr. 2013-09; R. Locke, M. Amengual und A. Mangla: „Virtue out of necessity? Compliance, commitment and the improvement of labor conditions in global supply chains“, in *Politics & Society* (2009, Bd. 37, Nr. 3), S. 319-351; C. Oka: „Channels of buyer influence and labor standard compliance: The case of Cambodia’s garment sector“, in *Advances in Industrial and Labor Relations* (2010, Bd. 17), S. 153-183.

siedelt sind, demselben Kodex folgen und auch weitere ähnliche Merkmale aufweisen. So kam es beispielsweise dort zu deutlicheren Verbesserungen, wo Nike's eigene Mitarbeiter direkt auf die Lieferanten zugegangen sind.⁵⁹

143. Im Wege des Lieferkettenmanagements können spezifische Probleme angegangen werden wie beispielsweise sexuelle Belästigung durch männliche Arbeitnehmer, Vorgesetzte und Führungskräfte. Eine große südafrikanische Einzelhandelsgruppe für Bekleidung, Schuhe und Textilien stellte fest, dass ihre weiblichen Beschäftigten über sexuelle Belästigung zu klagen hatten. In Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften hat das Unternehmen eine Kampagne gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz entwickelt. Die Unternehmenspolitik in dieser Frage wurde entsprechend überarbeitet und ist in ihrer neuen Form in alle Programme zur Mitarbeitererweisung eingeflossen, wobei auch einschlägige kapazitätsstärkende Maßnahmen für Personal und Führungskräfte vorgesehen wurden; ferner wurde eine besondere Gratis-Telefonnummer eingerichtet, über die die Mitarbeiter etwaige Vorfälle melden können. Die Evaluierung des Programms zeigte, dass das Projekt unmittelbar einen erheblichen Rückgang der Zahl der Beschwerden wegen sexueller Belästigung am Arbeitsplatz und eine Steigerung des Selbstvertrauens unter den im Unternehmen beschäftigten jungen Frauen zur Folge hatte. Diese Politik in Fragen sexueller Belästigung findet in allen Zweigen des Unternehmens in Südafrika und acht anderen Ländern Anwendung. Das Programm in Südafrika räumt den Gewerkschaften eine zentrale Rolle als Partner bei der Umsetzung ein; in anderen Ländern hingegen werden sie weniger einbezogen.⁶⁰

144. Die Unterschiede bei den örtlichen wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen und die Verschiedenartigkeit der Zulieferbetriebe machen das Management von Lieferketten sowohl für die Leitfirmen als auch für die Zulieferer noch komplizierter. In Branchen, in denen hauptsächlich flexible, kurzfristige Verträge Verwendung finden, kann die dadurch entstehende Unvorhersehbarkeit unter Umständen bedeuten, dass es sich für die Leitfirmen nicht lohnt, in die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften und in Maßnahmen für nötige Änderungen bei den Beschäftigungspraktiken zu investieren. Für die Zulieferer bedeutet diese Unsicherheit über die Zukunft ihrer Geschäftsbeziehungen zur Leitfirma, dass sie keinen Anreiz für Investitionen in Systeme zur Regelbefolgung haben, wenn die Verhaltenskodizes je nach den Verträgen mit den verschiedenen Käufern wechseln. Überdies sind die verschiedenen PCIs auf Branchen- oder Landesebene womöglich nicht miteinander abgestimmt.⁶¹ Die verschiedenen Verhaltenskodizes können Überschneidungen und einander widersprechende Bestimmungen aufweisen, wodurch es für die Zulieferer schwierig und kostspielig wird, sämtlichen von den Käufern festgelegten Normen nachzukommen, vor allem wenn die örtlichen Rechtsvorschriften nicht mit den internationalen Kernarbeitsnormen in Einklang stehen.⁶²

145. Angesichts dieser Herausforderungen haben sich die PCIs fortentwickelt. Ursprünglich folgten sie einem auf Kontrolle beruhenden Ansatz, bei dem die Zulieferer

⁵⁹ Locke et al.: „Beyond corporate codes of conduct“, a.a.O.

⁶⁰ Gender Alliance: „Promoting decent work: The case of South African multi-national clothing retailers“ (IAA, 2015, nicht veröffentlicht), S. 12.

⁶¹ Eine Erhebung der OECD hat gezeigt, dass die von einzelnen Unternehmen und Unternehmens- oder Branchenverbänden aufgestellten Kodizes weitaus zahlreicher sind als die verschiedenen Multi-Stakeholder-Initiativen und die zwischenstaatlichen Kodizes. Siehe OECD: *Codes of corporate conduct: Expanded review of their contents*, OECD Working Papers on International Investment, Nr. 2001/6, (2001, OECD Publishing), S. 5.

⁶² Die Normenkarte des International Trade Centre gibt einen Überblick über alle einschlägigen privaten Normen, denen Unternehmen nachkommen müssen, wenn sie in globale Lieferketten eintreten wollen; siehe: <http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/voluntary-standards/standardsmap/>.

für mangelnde Einhaltung eines Verhaltenskodexes bestraft wurden. Der Schwerpunkt lag dabei auf Sozialaudits. Es hat sich jedoch herausgestellt, dass sich damit die Beachtung der Kodizes nicht wirksam beurteilen lässt und häufig wiederholt dieselben Probleme zutage treten. Nach dieser Phase wurde größeres Gewicht auf Kapazitätsaufbau und Schulung der Zulieferer gelegt, um die Probleme an der Wurzel anzugehen. Gegenwärtig ist bei den PCI-Ansätzen der Übergang zu einer neuen Phase festzustellen: es wird nunmehr anerkannt, dass es allgemeinerer Managementschulungsmaßnahmen und Produktivitätsverbesserungen bedarf und es gleichzeitig die Fähigkeit der nationalen Regierungen zu unterstützen gilt, ein förderliches Umfeld zu schaffen.⁶³

Sektorspezifische Initiativen

146. In Anbetracht der Mängel eines einseitigen, unkoordinierten Ansatzes sind eine Reihe sektorspezifischer Initiativen entstanden, bei denen maßgebliche Leitfirmen in einer bestimmten globalen Lieferkette zusammenarbeiten, um zu faireren Wettbewerbsbedingungen zu gelangen. Wenn einige wenige Unternehmen in einem Sektor die Vorschriften nicht einhalten, kann dies den Ruf der gesamten Branche schädigen und dazu führen, dass diese Unternehmen imstande sind, niedrigere Preise anzubieten als ihre Konkurrenten, die ihren rechtlichen Pflichten nachkommen. Angesichts dessen hat beispielsweise die Chemiebranche im Jahr 2011 für ihre globale Lieferkette die Initiative „Together for Sustainability“ auf den Weg gebracht. Diese Initiative will die Dynamik der Lieferkette und das kollektive Handeln einer kritischen Masse von Chemieerzeugern und Chemiemarkenunternehmen dazu nutzen, die Arbeitsbedingungen in Unternehmen wie etwa Vertriebsunternehmen und KMUs zu verbessern, die in geringerem Maß öffentlichem Druck ausgesetzt sind oder denen es an Kapazitäten mangelt; auf diese Weise soll das Niveau entlang der gesamten globalen Lieferkette im Chemiesektor angehoben werden. Die Mitgliedsunternehmen erklären sich bereit, sich einem unabhängigen Auditverfahren zu unterziehen; dessen Ergebnisse werden den anderen Mitgliedern mitgeteilt, die sich auch ihrerseits mit dem Austausch von Informationen zur Förderung bewährter Praktiken und eines besseren Risikomanagements einverstanden erklären. Die Zulieferer von Mitgliedsunternehmen sind ebenfalls gehalten, sich einem Audit zu unterziehen, dessen Ergebnisse an die anderen Mitglieder weitergegeben werden, um Doppelarbeit zu verringern. Von Zulieferern, die den Audit- und Bewertungskriterien nicht genügen, wird erwartet, dass sie im Lauf der Zeit entsprechend einem Plan für Korrekturmaßnahmen Verbesserungen nachweisen können.⁶⁴ Allerdings werden die Zulieferer benachrichtigt, bevor im Rahmen des Programms Audits durchgeführt werden. Außerdem wird den Mitgliedsunternehmen laut dem Programm zwar nahegelegt, einen Dialog mit den betroffenen Akteuren aufzunehmen, doch es ist unklar, inwieweit dies auch die Arbeitnehmer und ihre Vertreter einschließt.

147. Ähnlich hat die „Electronic Industry Citizenship Coalition“ einen Verhaltenskodex entwickelt,⁶⁵ in dem auf die internationalen Arbeitsnormen verwiesen wird. Die arbeitsbezogenen Bestimmungen betreffen das Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit, den Arbeitsschutz, Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen (nach Maßgabe der örtlichen Gesetzgebung), Nichtdiskriminierung, menschliche Behandlung, Löhne und

⁶³ Internationale Arbeitgeberorganisation und IAA: *Global supply chains: Contributing to development and improved working conditions*, Hintergrund- und Konzeptpapier für das IAO-Symposium für Arbeitgeber über globale Lieferketten, Bangkok, 8.-9. Dez. 2015.

⁶⁴ Together for Sustainability: *The chemical initiative for sustainable supply chains* (2012).

⁶⁵ Electronic Industry Citizenship Coalition: Verhaltenskodex, abrufbar unter: http://www.eiccoalition.org/media/docs/EICCCCodeofConduct5_1_English.pdf.

Sozialleistungen sowie die Arbeitszeit (die Arbeitswoche sollte 60 Stunden nicht überschreiten). Obgleich die Unternehmen, die den Kodex übernehmen, diesen „als eine die gesamte Lieferkette umfassende Initiative zu betrachten haben“, gelten die Auflagen lediglich für Unternehmen der ersten und der zweiten Ebene. Der Umsetzungsprozess schließt Risikobewertungsinstrumente und Fragebogen zur Selbstbewertung ein sowie Berichterstattung an alle Mitglieder der „Coalition“, die in einem Kunden-Zulieferer-Verhältnis stehen.⁶⁶ Nach dem aktualisierten Kodex, der am 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist, darf von den Arbeitnehmern nicht verlangt werden, dass sie an die Arbeitgeber oder Vermittler Anwerbe- oder andere Gebühren für ihre Beschäftigung entrichten. Ein amerikanisches Elektronikunternehmen hat bereits 2014 den Rückgriff auf Arbeitsvermittler für die Anstellung ausländischer Arbeitnehmer untersagt, ebenso wie Anwerbegebühren für sämtliche Arbeitnehmer in seinen globalen Lieferketten.⁶⁷

Initiativen für Zertifizierung und Sozialsiegel

148. Programme für Sozialsiegel wie z. B. Fairtrade International sind Systeme, mit denen die soziale Leistung eines Unternehmens durch ein sehr sichtbares Kommunikationsmittel beglaubigt wird, nämlich durch ein materielles Siegel für die sozialen Bedingungen, unter denen das Produkt erzeugt oder die Dienstleistung erbracht wird.⁶⁸ Die weiter oben dargelegten Bedenken hinsichtlich der Qualität der einschlägigen Audits gelten auch hier, nichtsdestoweniger hat die Verwendung solcher Programme erheblich zugenommen.

Kasten 4.2 Fairer Handel

„Fairtrade International“ vergibt ein Gütesiegel für Erzeugnisse, die spezifischen sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Produktions- und Handelsstandards genügen. Die Einhaltung der Standards wird gesondert von der Zertifizierungsorganisation FLOCERT überprüft, die über 20 verschiedene Erzeugnisse zertifiziert, darunter Bananen, Tee, Zucker, Kakao, Kaffee, Baumwolle, Schnittblumen und Fußbälle.¹ Eine Reihe von Standards gilt dabei für Gruppen von Kleinlandwirten sowie für Händler, die einen Mindestpreis und zusätzlich eine Fairtrade-Prämie garantieren. Eine andere Reihe von Standards gilt wiederum für Beschäftigte mit Arbeitgebern, die angemessene Löhne zahlen, das Recht auf Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft gewährleisten und für Arbeitsschutz und angemessene Unterbringung Sorge tragen.² Einige maßgebende Fachleute sind der Ansicht, dass die Fairtrade-Zertifizierung ein wirksames Mittel sein kann, um die Einkommen zu verbessern,³ die Stellung der Erzeuger zu stärken⁴ und deren verstärkte Mitwirkung in Erzeugerorganisationen zu fördern,⁵ insbesondere die Mitwirkung von Frauen.⁶

Der Fairtrade-Ansatz wird gegenwärtig auf ein breites Spektrum von Branchen ausgeweitet. So haben Bergleute 2004 die Allianz für verantwortungsbewussten Bergbau (Alliance for Responsible Mining) gegründet. Gemeinsam mit ihren Partnern hat die Allianz einen Standard für fair gefördertes Gold und ähnliche Edelmetalle entwickelt und getestet,⁷ der sich an das Fairtrade-System für die Landwirtschaft anlehnt und für die handwerkliche Bergbaubranche bestimmt ist. Gemäß den Zertifizierungsanforderungen schließt „verantwortungsbewusster artisanaler und Kleinbergbau“ die Gewährleistung

⁶⁶ G. Raj-Reichert: „The electronic industry code of conduct: Private governance in a competitive and contested global production network“, in *Competition and Change* (2011, Bd. 15, Nr. 3), S. 221-238.

⁶⁷ C. Biron: „HP becomes first tech company to eliminate foreign labor recruiters“, in *MintPress News*, 20. Nov. 2014.

⁶⁸ J. Diller: „A social conscience in the global marketplace? Labour dimensions of codes of conduct, social labelling and investor initiatives“, in *International Labour Review* (1999, Bd. 138, Nr. 2), S. 103.

„menschwürdiger Arbeit in Übereinstimmung mit den grundlegenden Prinzipien und Rechten der IAO“ ein.⁸ Mit dem Standard werden einige der schwerwiegendsten Sozial- und Umweltprobleme beim artisanalen und kleinen Goldbergbau angegangen, darunter Kinderarbeit, Zwangsarbeit, die Verwendung von Quecksilber und Blausäure, Arbeitsschutz und Sozialschutz. Das Zertifizierungssystem soll die Lieferkette verkürzen, so dass artisanale Bergleute direkt an Juweliere verkaufen und auf diese Weise einen höheren Preis für ihr Gold erzielen können.

¹ Fairtrade International: *Monitoring the scope and benefits of Fairtrade*, sechste Auflage, 2014. ² id.: *Fairtrade standard for hired labour* (2014). ³ E. Arnould, A. Plastina und D. Ball: „Does fair trade deliver on its core value proposition? Effects on income, educational attainment, and health in three countries“, in *Journal of Public Policy & Marketing* (2009, Bd. 28, Nr. 2), S. 186-201. ⁴ K. Utting: „Assessing the impact of Fair Trade coffee: Towards an integrative framework“, in *Journal of Business Ethics* (2009, Bd. 86, Nr. 1), S. 127-149. ⁵ L.T. Reynolds, D. Murray und P.L. Taylor: „Fair Trade coffee: Building producer capacity via global networks“, in *Journal of International Development* (2004, Bd. 16(8)), S. 1109-1121. ⁶ S.D. Elder, H. Zerriffi und P. Le Billon: „Effects of Fair Trade Certification on social capital: The case of Rwandan coffee producers“, in *World Development Report 2012* (Bd. 40, Nr. 11), S. 2355-2367; und T. Basset: „Slim pickings: Fairtrade cotton in West Africa“, in *Geoforum* (2010, Bd. 41), S. 44-55. ⁷ Alliance for Responsible Mining/Fairmined: *Fairmined standard for gold from artisanal and small-scale mining, including associated precious metals*, Version 2.0, Apr. 2014. ⁸ Ebd., S. 17.

149. Branchengeführte Initiativen und Initiativen für Zertifizierung und die Vergabe von Gütesiegeln unterscheiden sich in mehrerer Hinsicht von einseitigen, eigenständigen PCIs, die von Leitfirmen in globalen Lieferketten durchgeführt werden. Sie wirken tendenziell auf eine Angleichung der Anforderungen und Normen für viele verschiedene Akteure und Leitfirmen hin. Zuweilen sind sie auch inklusiver, da sie auch andere Akteure in den globalen Lieferketten anhören und beteiligen. Es lässt sich jedoch einwenden, dass weder mit den einseitigen noch mit den kollektiven CSR-Initiativen die Grundursachen für mangelnde Einhaltung der Vorschriften angegangen werden. Mitunter untergraben diese verschiedenen privaten Steuerungsinitiativen eher die staatlichen Steuerungsmaßnahmen, statt sie zu stärken.

4.1.3. Initiativen der Sozialpartner

150. „Soziale Steuerung“ bezeichnet die Interaktion zwischen den Sozialpartnern auf Unternehmens-, Sektor-, nationaler oder internationaler Ebene.⁶⁹ Bei sozialer Steuerung bemühen sich Gewerkschaften, Unternehmen, Arbeitgeberverbände und andere zivilgesellschaftliche Organisationen um die Entwicklung und Umsetzung von gemeinsamen Steuerungssystemen. Im Unterschied zu privaten Steuerungsmechanismen, die einseitig von Unternehmen festgelegt werden, erfordert soziale Steuerung Verhandlungen zwischen den Arbeitnehmern und dem Arbeitgeber. Die Arbeitnehmer werden bei Kollektivverhandlungen auf Betriebs-, Branchen- oder nationaler Ebene von den Gewerkschaften vertreten. Einige Arbeitgeber, Gewerkschaften und nichtstaatliche Organisationen engagieren sich in Multi-Stakeholder-Initiativen, um so kooperativen Ansätzen für Steuerungsmaßnahmen im Bereich der globalen Lieferketten einen förmlichen Rahmen zu geben. MNU und Globale Gewerkschaftsbünde haben internationale (oder globale) Rahmenvereinbarungen dazu genutzt, die Arbeitsbeziehungen in globalen Lieferketten zu verbessern.

151. Das Engagement für sozialen Dialog ist in verschiedenen Instrumenten der IAO bekräftigt worden; so spricht etwa die IAO-Erklärung von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung⁷⁰ von der „Förderung des sozialen Dialogs und der

⁶⁹ Der Begriff „soziale Steuerung“ (social governance), wie er in diesem Bericht verwendet wird, lehnt sich – mit Anpassungen – an die Definition in folgender Arbeit an: Gereffi und Lee, a.a.O.

⁷⁰ Siehe auch: Schlussfolgerungen der wiederkehrenden Diskussion über den sozialen Dialog gemäß der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, Genf, 2013.

Dreigliedrigkeit als der zweckmäßigsten Methode, um ... dem Arbeitsrecht und den Arbeitsinstitutionen Effektivität zu verleihen, auch in Bezug auf die Anerkennung des Arbeitsverhältnisses, die Förderung guter Arbeitsbeziehungen und die Einrichtung effektiver Arbeitsaufsichtssysteme“.⁷¹

152. Den Sozialpartnern kommt eine entscheidende Rolle zu, wenn es um die wirksame Umsetzung und Durchsetzung der innerstaatlichen Arbeitsrechtsvorschriften geht. Die Gewerkschaften unterstützen Arbeitsaufsicht und Streitbeilegung, indem sie Beschwerden vorbringen, die Arbeitnehmer vertreten und mit den Arbeitsaufsichtsämtern bei Untersuchungen zusammenarbeiten. Die Arbeitgeberverbände bieten den Unternehmen Schulung und Hilfestellung, was ihre rechtlichen Verantwortlichkeiten und wirksame Maßnahmen zur Sicherung der Einhaltung der Vorschriften am Arbeitsplatz anbelangt. Die Sozialpartner können sich Mechanismen für soziale Steuerung bedienen, um die staatlichen Steuerungsmechanismen zu stärken.

153. Arbeitnehmervertretung bietet die Gewähr für ein gewisses Maß an Rechenschaftspflicht, wenn auch der Grad an Inklusivität und Transparenz schwanken kann. Angemessene Vertretung der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber kann in globalen Lieferketten ein strittiger Punkt sein, wie in Kapitel 3 erläutert. Die Inklusivität kann mangels der Mitwirkung der Leitfirmen auf nationaler Ebene und mangels der Mitwirkung der KMUs auf lokaler Ebene begrenzt sein. Probleme dieser Art beeinträchtigen die Möglichkeiten der Sozialpartner, in einen sinnvollen sozialen Dialog einzutreten und gemeinsam daran zu arbeiten, dass in globalen Lieferketten die Vorschriften am Arbeitsplatz tatsächlich eingehalten werden.

Multi-Stakeholder-Initiativen

154. Im Rahmen von Multi-Stakeholder-Initiativen (MSIs) beteiligen sich „private und nichtstaatliche Akteure an der Aushandlung von Arbeits-, Arbeitsschutz- und Umweltnormen, an der Überwachung der Einhaltung dieser Normen und an der Festlegung von Mechanismen für Zertifizierung und die Vergabe von Gütesiegeln, mit denen den Unternehmen Anreize für die Beachtung der Normen geboten werden“.⁷² Solche Initiativen sind in vielen Lieferketten für Verbrauchsgüter wie Bekleidung und Gartenbau sowie in Bergbaubranchen wie der Förderung von Diamanten und Gold entstanden.

155. Ein Beispiel für eine MSI ist die „International Cocoa Initiative“, deren Ziel es ist, „die Anstrengungen zur Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinder- und Zwangsarbeit beim Anbau und bei der Verarbeitung von Kakaobohnen und daraus abgeleiteten Erzeugnissen zu überwachen und zu unterstützen“.⁷³ Die IAO berät die Initiative bei ihren Tätigkeiten zur Verbesserung der Lebensverhältnisse der Kinder; diese Tätigkeiten beinhalten die Unterstützung einer kinderzentrierten Entwicklung der Gemeinschaften und eines verantwortungsbewussten Lieferkettenmanagements in der gesamten Kakaobranche.⁷⁴ Das 2002 ins Leben gerufene Programm wird in Côte d’Ivoire und in Ghana durchgeführt. Obgleich es nur einen geringen Anteil der Bevölkerung in den beiden Ländern erreicht, konnte es 2010 ermutigende Ergebnisse vorweisen: verstärktes

⁷¹ Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008, Teil I(A) iii).

⁷² D. O’Rourke: „Locally accountable good governance: Strengthening non-governmental systems of labor regulation“, Global Economic Governance Working Paper 2005/16, S. 2.

⁷³ International Cocoa Initiative: Charta, abrufbar unter: <http://www.cocoainitiative.org/en/documents-manager/english/27-ici-charter/file>.

⁷⁴ IAA: „Combating child labour in cocoa growing“, Internationales Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) (2005).

Bewusstsein für diese Fragen und geringerer Rückgriff auf gefährliche Praktiken.⁷⁵ Allerdings wurde dem Programm auch „Grünfärberei“ vorgeworfen, nämlich nicht-staatliche Organisationen und Gewerkschaften mit verhältnismäßig niedrigem Status einzubeziehen, um multinationalen Unternehmen, die sich nicht wirklich um Veränderungen im Sinne der Nachhaltigkeit bemühen, einen umweltfreundlichen Anschein zu geben.⁷⁶

156. Bei den Initiativen für ethischen Handel („Ethical Trading“) handelt es sich um gesonderte Multi-Stakeholder-Initiativen in Dänemark, Norwegen und dem Vereinigten Königreich; zu ihren Mitgliedern zählen Unternehmen, Gewerkschaften und nichtstaatliche Organisationen. Jede dieser Initiativen gibt Richtlinien für die Arbeitspraxis vor, die sich auf die einschlägigen UN- und IAO-Übereinkommen und andere Dokumente gründen, die Zwangsarbeit, Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, Kinderarbeit, Diskriminierung, harte Behandlung, Arbeitsschutz, Löhne, Arbeitszeiten und regelmäßige Beschäftigung zum Gegenstand haben. Bei jeder von ihnen gilt, dass jeweils die strengeren Bestimmungen anzuwenden sind, seien dies ihre eigenen Richtlinien und Kodizes oder seien dies die einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften.⁷⁷ Die erste dieser Initiativen war die „Ethical Trading Initiative“ im Vereinigten Königreich; ihr gehören mehr als 70 Unternehmen mit einem Jahresertrag von insgesamt 179 Milliarden Pfund Sterling an. Nach Schätzungen erreicht sie mit ihren Tätigkeiten jährlich mehr als 10 Millionen Arbeitnehmer.⁷⁸

157. Die Multi-Stakeholder-Initiative für faire Anwerbung, die die IAO 2014 in die Wege geleitet hat, will mithelfen, Menschenhandel und Zwangsarbeit zu verhindern, die Arbeitnehmer, einschließlich der Arbeitsmigranten, vor missbräuchlichen und betrügerischen Anwerbe- und Arbeitsvermittlungspraktiken zu schützen, die mit der Arbeitsmigration verbundenen Kosten zu verringern und die Entwicklungsergebnisse sowohl für die Arbeitsmigranten und deren Familien wie für die Herkunfts- und Zielländer zu verbessern.⁷⁹

158. Eine Untersuchung zu einer Reihe von MSIs im Bekleidungssektor⁸⁰ kam zu dem Ergebnis, dass zwar jede von ihnen ihre Verdienste hat, sie aber Schwachpunkte aufweisen, was eine dauerhafte Wirkung auf längere Sicht angeht. Eine ihrer Beschränkungen ist auf die gleichen Kapazitätsprobleme zurückzuführen, die auch bei den staatlichen Steuerungsmechanismen festzustellen sind: Reichweite der Kontrollen, Ausbildung und Kapazitäten der Inspektoren und Korruption. Ein weiteres Problem stellt z. B. die Gefahr dar, dass der Beteiligung von Arbeitnehmerverbänden und Gewerkschaften weniger Bedeutung eingeräumt wird. Ferner wurde kritisch angemerkt, dass diese Initiativen den

⁷⁵ IAA: „The International Cocoa Initiative“, IPEC (2010).

⁷⁶ D. Dentonia und H.C. Peterson: „Multi-stakeholder sustainability alliances in agri-food chains: A framework for multi-disciplinary research“, in *International Food and Agribusiness Management Review* (2011, Bd. 14, Ausg. 5).

⁷⁷ Siehe den Basiskodex der „Ethical Trading Initiative“ im Vereinigten Königreich, abrufbar unter: <http://www.ethicaltrade.org/resources/eti-base-code>; die Leitlinien der dänischen Initiative für ethischen Handel, abrufbar unter: <http://www.dieh.dk/om-dieh/etisk-handel/hvordan-etisk-handel/dieh-retningslinjer-for-etisk-handel/dieh-guidelines/>; und die Beschaffungsleitlinien der norwegischen Initiative für ethisch verantwortlichen Handel, abrufbar unter: www.etiskhandel.no/noop/file.php?id=8630.

⁷⁸ Siehe die Website der Initiative für ethischen Handel: <http://www.ethicaltrade.org/about-eti/why-we-exist/etis-origins>.

⁷⁹ IAO: „Fair recruitment“, <http://www.ilo.org/global/topics/fair-recruitment/lang--en/index.htm>.

⁸⁰ O'Rourke: „Locally accountable good governance“, a.a.O.

MNUs zur Schönfärberei dienen und sie eine elitäre Form einer Regulierung von oben nach unten darstellen.⁸¹

Internationale Rahmenvereinbarungen

159. Internationale Rahmenvereinbarungen (IRVs) – oder globale Rahmenvereinbarungen, wie sie auch bezeichnet werden – sind „Vereinbarungen zwischen ... MNUs und globalen Gewerkschaftsbünden ..., die die Arbeitnehmer auf globaler Ebene je nach Branche vertreten“. ⁸² Sie sind eine direkte Antwort auf die Herausforderung, die Einhaltung der Vorschriften am Arbeitsplatz bei den globalen Tätigkeiten multinationaler Unternehmen sicherzustellen, bei denen die nationalen Gewerkschaften nur begrenzt in der Lage sind, direkt mit den Leitfirmen zu verhandeln. Solche IRVs ermöglichen einen transnationalen sozialen Dialog zwischen MNUs und Globalen Gewerkschaftsbünden zur Festlegung von Mindeststandards, mit denen die Arbeitsbedingungen weltweit verbessert werden können. ⁸³ In neueren IRVs wird nunmehr auch auf globale Lieferketten Bezug genommen und festgehalten, dass die Beachtung der Vereinbarung die Grundlage für anhaltende Geschäftsbeziehungen mit Zulieferern und Unterauftragnehmern bildet. ⁸⁴

160. Die Zahl der IRVs und die Vielfalt der von ihnen betroffenen Sektoren haben im Lauf der letzten 15 Jahre zugenommen. Abbildung 4.1 zeigt die steigende Zahl und die zunehmende Vielfalt der Globalen Gewerkschaftsbünde, die an der Aushandlung solcher Vereinbarungen beteiligt waren. ⁸⁵ Bei diesen Vereinbarungen ist nicht nur eine quantitative, sondern auch eine qualitative Steigerung zu verzeichnen, dank dem Rückgriff auf IAO-Übereinkommen, die IAO-Grundsatzserklärung über multinationale Unternehmen und andere internationale Instrumente wie die OECD-Leitsätze. ⁸⁶ In praktisch allen IRVs wird auf die acht Kernarbeitsübereinkommen der IAO verwiesen.

161. Nach Ansicht mancher Fachleute haben sich IRVs, auch wenn sie nicht rechtsverbindlich sind, als wirksame Instrumente zur Sicherung der Beachtung der Vorschriften am Arbeitsplatz erwiesen und können Mechanismen zur Unterstützung des Kapazitätsaufbaus in KMUs bieten, und zwar mittels eines Ansatzes von oben nach unten unter Einschaltung von Netzwerken von MNUs und Globalen Gewerkschaftsbünden. IRVs können beispielsweise örtliche Kollektivverhandlungspraktiken ergänzen, wie etwa im Falle der Verhandlungen zwischen der Accor-Hotelgruppe und der IUL. In einer Untersuchung wurde festgestellt, dass der entsprechenden IRV und der Mitwirkung der IUL eine wichtige Rolle bei der Förderung der örtlichen gewerkschaftlichen Organisation in Australien, Indonesien und Nordamerika zukam. ⁸⁷ Im Baugewerbe in Südafrika bietet

⁸¹ C. Rodriguez-Garavito: „Global governance and labor rights: Codes of conduct and anti-sweatshop struggles in global apparel factories in Mexico and Guatemala“, in *Politics & Society* (2005, Bd. 33, Nr. 2), S. 203-233.

⁸² K. Papadakis (Hrsg.): *Shaping global industrial relations. The impact of international framework agreements*, (Palgrave Macmillan, 2011), S. 2.

⁸³ M. Helfen und M. Fichter: „Building transnational union networks across global production networks: Conceptualising a new arena of labour-management relations“, in *British Journal of Industrial Relations* (2013, Bd. 51, Nr. 3).

⁸⁴ F. Hadwiger: „Global framework agreements: Achieving decent work in global supply chains“, Hintergrundpapier (IAA, Genf, 2015).

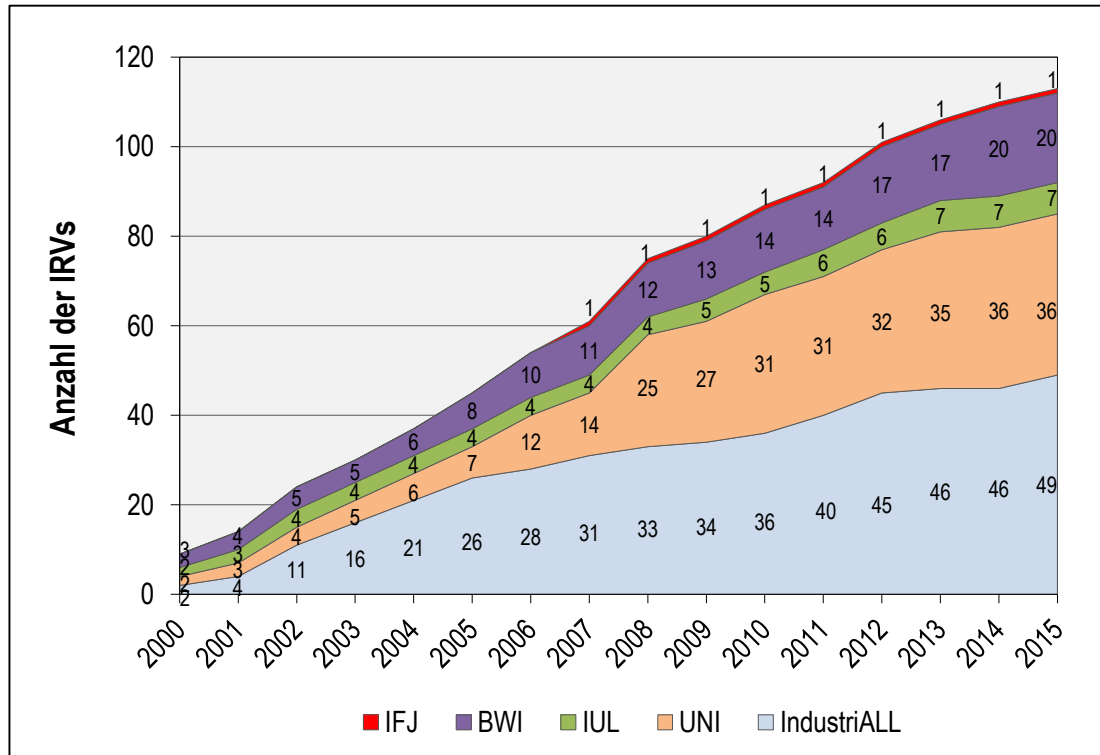
⁸⁵ Ebd.

⁸⁶ Ebd.

⁸⁷ J. Wills: „Bargaining for the space to organize in the global economy: A review of the Accor-IUF trade union rights agreement“, in *Review of International Political Economy* (2002, Bd. 9, Nr. 4), S. 675-700.

die IRV zwischen Lafarge und der BWI, wie sich gezeigt hat, vielversprechende Möglichkeiten zur Förderung der Arbeitsnormen entlang der gesamten Lieferkette, einschließlich der Zulieferer und Unterauftragnehmer.⁸⁸

Abbildung 4.1. Anstieg der Zahl und Diversifizierung der IRVs zwischen 2000 und 2015



Anmerkung: IFJ: Internationale Journalistenföderation; BWI: Bau- und Holzarbeiter-Internationale; IUL: Internationale Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Catering-, Tabak- und anverwandter Arbeitnehmerverbände; UNI: UNI Global Union; IndustriALL: IndustriALL Global Union.

Die Internationale der öffentlichen Dienste (IÖD) hat drei IRVs unterzeichnet, davon zwei zusammen mit IndustriALL und eine mit BWI und IndustriALL.

Quelle: Hadwiger: „Global Framework Agreements“, a.a.O. (Stichprobenumfang = 112).

162. Es stellen sich eine Reihe von Herausforderungen, was die Wirksamkeit von IRVs zur Förderung menschenwürdiger Arbeit entlang globaler Lieferketten betrifft. Eine davon ist das Fehlen von Mitgliedsgewerkschaften in den Arbeitsstätten, wie der Fall der Lieferkette im Bananensektor zeigt (siehe Kasten 4.3). Eine weitere Herausforderung besteht in der Koordinierung, der Verbreitung von Informationen und der Delegierung von Aufgaben an die Mitgliedsgewerkschaften, wo es solche gibt. Einigen lokalen Gewerkschaften kann es schwerfallen, häufig auftretende Probleme anzugehen, wie beispielsweise die Aufrechterhaltung von Solidarität zwischen verschiedenen Gruppen von Arbeitnehmern innerhalb der Gewerkschaft, informell Beschäftigten außerhalb der Gewerkschaft und konkurrierenden Gewerkschaften. Die Existenz einer IRV kann unter Umständen helfen, einige dieser Fragen anzugehen, sofern die lokalen Gewerkschaften imstande sind, sie als Instrument zu verwenden, um Einheit mit Blick auf Verhandlungen herzustellen.

⁸⁸ G. Williams, S. Davies und C. Chinguno: „Subcontracting and labour standards: Reassessing the potential of international framework agreements“, in *British Journal of Industrial Relations*, (2015, Bd. 53, Nr. 2), S. 181-203.

163. IndustriALL Global Union und eine Reihe von Käufern und Herstellern versuchen mit einer gemeinsamen Initiative – „Action Collaboration Transformation“ –, in verschiedenen Zuliefererländern Kollektivverhandlungen auf Branchenebene einzurichten. Es handelt sich hier um eine wichtige Initiative, da sie eine Vereinbarung über eine Reihe von Grundsätzen darstellt, die auf die Förderung branchenweiter Verhandlungen oder Verhandlungen mit mehreren Arbeitgebern (insbesondere über Löhne) im Bekleidungs-gewerbe abzielen und mit Blick hierauf die Einbeziehung globaler wie nationaler Gewerkschafts- und Unternehmensakteure vorsehen.⁸⁹

Kasten 4.3
Eine internationale Rahmenvereinbarung
in einer Bananenlieferkette in Lateinamerika

Mit einer regionalen Vereinbarung zwischen Chiquita, der IUL und dem Koordinierungsorgan der lateinamerikanischen Bananen- und agroindustriellen Gewerkschaften (COLSIBA) wurde 2001 in der globalen Bananenlieferkette ein Rahmen für den Schutz und die Entwicklung von Gewerkschaften und Arbeitnehmerrechten in den Erzeugerländern ausgehandelt. Die Vereinbarung hat auch die Anstrengungen zur gewerkschaftlichen Organisierung in Honduras und Kolumbien entscheidend unterstützt.¹ In Costa Rica hat die IRV die Aushandlung unbefristeter Verträge für Arbeiter mit Zeitverträgen erleichtert. Die in der Vereinbarung enthaltenen Bestimmungen über sexuelle Belästigung haben dazu gedient, dieses Problem im Bananensektor anzugehen.

Chiquita hat jedoch 2001, als die Vereinbarung unterzeichnet wurde, 70 Prozent der Bananen, die das Unternehmen exportiert, von seinen eigenen Plantagen bezogen. Im Gefolge der neueren Entwicklungen bezieht Chiquita nunmehr rund 70 Prozent von Zulieferern und unabhängigen Anbaubetrieben, für die keine Angaben über den gewerkschaftlichen Organisationsgrad vorliegen.² Auch wenn Chiquita von allen seinen Zulieferern die Befolgung seiner Sozialvorgaben verlangt, kann die effektive Umsetzung der Rahmenvereinbarung auf den unteren Ebenen der Lieferkette problematischer sein.

¹ L. Riisgaard: *The IUF/COLSIBA-CHIQUITA framework agreement: A case study* (IAA, 2004), S. 4.

² A. Cooper und V. Quesada: „Labour relations: Successful cases within the banana industry“, World Banana Forum - Working Group on Labour Rights (2015).

Vereinbarung über Brand- und Gebäudesicherheit in Bangladesch

164. Zwei Katastrophen in der Konfektionsbekleidungsbranche in Bangladesch – der Brand in der Tazreen-Fabrik im Jahr 2012 und der Einsturz des Rana-Plaza-Gebäudes 2013 – haben die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit weltweit auf die Gefahren gelenkt, die mit der Arbeit in Herstellungsbetrieben verbunden sind, für die keine zureichenden Regelungen gelten. Im Gefolge dieser tragischen Unfälle haben zwei Globale Gewerkschaftsbünde (IndustriALL und UNI Global Union) mit zahlreichen globalen Markenunternehmen und Einzelhändlern – inzwischen mehr als 200 – die rechtsverbindliche Vereinbarung über Brand- und Gebäudesicherheit in Bangladesch⁹⁰ ausgehandelt. Die IAO hat dem Ersuchen der Parteien, die diese Initiative tragen, entsprochen und nimmt im Lenkungsausschuss der Vereinbarung die Rolle eines unabhängigen und neutralen Vorsitzes wahr. Dieser Fall zeigt, wie verschiedene Akteure der Lieferkette des Bekleidungs-gewerbes in die Aushandlung eines bislang beispiellosen rechtsverbindlichen Pro-

⁸⁹ J. Holdcroft: „Transforming supply chain industrial relations“, in *International Journal of Labour Research* (2015, Bd. 7(1-2)), S. 95-104.

⁹⁰ Vereinbarung über Brand- und Gebäudesicherheit in Bangladesch, 13. Mai 2013, http://bangladeshaccord.org/wp-content/uploads/2013/10/the_accord.pdf.

gramms eingebunden wurden, um die Zahl der tödlichen Unfälle in der Konfektionsbekleidungsbranche in Bangladesch zu verringern. Vor dem Einsturz des Rana-Plaza-Gebäudes hatten PCIs und NGOs gewisse Schritte unternommen, um die Einhaltung der Vorschriften zu überwachen. Doch dass einige der Fabriken im Rana-Plaza-Gebäude mit Erfolg Zertifizierungsprüfungen durchlaufen hatten, zeigt die Grenzen privater freiwilliger Initiativen auf, wenn es um wirksame Ermittlung von Risiken, Verbesserung des Arbeitsschutzes und Schutz der Arbeitnehmerrechte geht. Angesichts dieser Großkatastrophen standen die Käufer bei den Verhandlungen über die Vereinbarung unter erhöhtem Druck und sahen sich stärker in die Verantwortung genommen.⁹¹ Die Globalen Gewerkschaftsbünde und die zivilgesellschaftlichen Kampagnengruppen nutzten die bereits bestehenden Beziehungen zu den Käuferunternehmen, um die Vereinbarung in ihren Einzelheiten auszuhandeln und die globalen Markenunternehmen stärker einzubeziehen.

165. Die Vereinbarung umfasst u.a. folgende Hauptkomponenten: ein Programm, das unabhängige Inspektionen in Fabriken der ersten, zweiten und dritten Ebene vorsieht, erforderlichenfalls gefolgt von Korrekturmaßnahmen; Schulungsprogramme zur Stärkung der Stellung der Arbeitnehmer; Offenlegung sämtlicher Zulieferer, der Unterzeichner, einschließlich der Unterauftragnehmer, Wahl von Arbeitsschutzausschüssen, in denen die Gewerkschaften, die Unternehmen und die IAO vertreten sind; und die Verpflichtung der Unterzeichner, ausreichende Finanzmittel für die Umsetzung des Plans im Rahmen der Vereinbarung bereitzustellen. Auch wenn diese Vereinbarung noch zu neu ist, um daraus Lehren auf lange Sicht zu ziehen, ist sie doch ein weiteres Zeichen für die Tendenz hin zu transnationalen Multi-Stakeholder-Ansätzen bei den Steuerungsmaßnahmen für globale Lieferketten.

166. Soziale Steuerungsmaßnahmen im Allgemeinen und MNUs und IRVs im Besonderen sind auf Zusammenarbeit gegründete Ansätze zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten. Im Vergleich zu den staatlichen Einrichtungen verfügen die Sozialpartner, wie dies auch bei privaten Steuerungsmaßnahmen der Fall ist, möglicherweise nur über begrenzte Instrumente zur Sicherung der Regelbefolgung. Doch könnten soziale Initiativen, vor allem wenn dabei sowohl Leitfirmen als auch Zulieferfirmen mitwirken, ergänzend zu den staatlichen Steuerungsmaßnahmen zur Förderung öffentlicher Rechenschaftspflicht und demokratischer Legitimität beitragen, indem sie das öffentliche Profil und die Entscheidungsmacht der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter stärken. Auf dem Globalen Dialogforum für Löhne und Arbeitszeiten in der Textil-, Bekleidungs-, Leder- und Schuhwarenindustrie haben so z. B. die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen einvernehmlich festgehalten, dass es den sozialen Dialog zu fördern gilt und dass die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände „Mechanismen ermitteln und entwickeln sollten, mit denen die Käufer in die Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit eingebunden werden“.⁹²

4.1.4. Multilaterale Initiativen

167. Angesichts der Steuerungsdefizite haben mehrere internationale Einrichtungen Initiativen ergriffen, um auf internationaler Ebene zu vereinheitlichten Standards für verantwortliches Steuerungs Handeln in globalen Lieferketten zu gelangen und deren Anwendung zu fördern. Nachstehend werden einige der Initiativen behandelt, die für die

⁹¹ J. Reinecke und J. Donaghey: „The ‘Accord for Fire and Building Safety in Bangladesh’ in response to the Rana Plaza disaster“, in A. Marx et al. (Hrsg.): *Global governance of labor rights: Assessing the effectiveness of transnational public and private policy initiatives* (2015).

⁹² IAA: Points of consensus of the Global Dialogue Forum on Wages and Working Hours in the Textiles, Clothing, Leather and Footwear Industries (Genf, 23.-25. Sept. 2014) (GDFTCCLI/2014/6), S. 4.

laufende Diskussion über menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten am relevantesten sind. Multilaterale Initiativen werden von internationalen Organisationen konzipiert und dann von verschiedenen Akteuren wie Regierungen, Unternehmen und Gewerkschaften umgesetzt. Sie sind nur beschränkt in der Lage, ihre Standards direkt durchzusetzen, auch wenn sie Berichterstattung, Überwachungsmaßnahmen und Beschwerdeverfahren umfassen können.

Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik

168. Die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNU-Erklärung), die zuerst im Jahr 1977 angenommen und dann 2006 auf den neuesten Stand gebracht wurde, hat zum Ziel, den positiven Beitrag von MNU zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung bestmöglich zu fördern und etwa auftretende Schwierigkeiten so weit wie möglich zu vermindern.⁹³ Es handelt sich hierbei um das einzige internationale Instrument zu den Tätigkeiten von MNU, das auf dreigliedriger Basis ausgehandelt wurde, und um das umfassendste, was die Fragen der Arbeitnehmerrechte und der Beschäftigung angeht, mit Empfehlungen an Regierungen, Unternehmen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Obgleich die Erklärung in erster Linie auf die Tätigkeiten von MNU abstellt, gilt sie auch für nationale Unternehmen, einschließlich solcher, die Geschäftsbeziehungen zu MNU unterhalten.

169. In der MNU-Erklärung wird klar zwischen der Rolle der Regierungen einerseits und der der Unternehmen andererseits unterschieden: die Regierungen sind für den Erlass und die Durchsetzung der Rechtsvorschriften sowie für die Schaffung eines förderlichen Umfeld für verantwortungsbewusste Unternehmen zuständig; die Unternehmen sind ihrerseits aufgefordert, bei ihren Tätigkeiten die Rechte der Arbeitnehmer zu beachten. Als einziges Instrument ihrer Art unterstreicht die MNU-Erklärung ferner den Beitrag, den multinationale Unternehmen zur Schaffung von Beschäftigung und zur Weitergabe von Fertigkeiten und Technologien an Unternehmen in den Gastländern leisten können.

170. Die MNU-Erklärung bietet einen Rahmen für eine kohärente Politik der verschiedenen Fachministerien, darunter die Ressorts Handel, Investitionen, Industrie und Arbeit, die für wirtschaftliches und soziales Upgrading entscheidend ist. Mit der MNU-Erklärung werden die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und MNU zu einem Dialog angehalten, um sich mit den Fragen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Arbeitnehmer und allgemeiner des Gemeinwesens zu befassen, und auch die Heimat- und Gastländer werden zu einem Dialog aufgerufen, damit sie ihre Politik besser untereinander abstimmen.

171. Auf seiner 325. Tagung (November 2015) hat der Verwaltungsrat das Amt ersucht, Modalitäten für die Überprüfung der MNU-Erklärung vorzuschlagen, damit er auf seiner Tagung im März dazu einen Beschluss fassen kann.⁹⁴

172. Hilfestellung bietet die IAO auch mit ihrer Auskunftsstelle für Unternehmen zu den internationalen Arbeitsnormen; dieses „Helpdesk for Business“ erteilt Unternehmensführungskräften und Gewerkschaften direkt Ratschläge und veranstaltet Online-Seminare und Schulungsprogramme zu bestimmten Themen.⁹⁵

⁹³ IAO: Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (Genf, 2006).

⁹⁴ IAA: Beschluss zu Tagesordnungspunkt 9, Verwaltungsrat, 325. Tagung, Genf, Nov. 2015, GB.325/POL/9.

⁹⁵ <http://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/lang--en/index.htm>.

Leitsätze der OECD für multinationale Unternehmen

173. Die Leitsätze der OECD für multinationale Unternehmen, die ursprünglich im Jahr 1976 aufgestellt wurden, bieten nicht rechtsverbindliche Grundsätze und Normen für verantwortliche Unternehmensführung in Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsvorschriften und international anerkannten Normen. Die Länder, die sich zur OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen bekennen, verpflichten sich, die in ihrem Hoheitsgebiet tätigen Unternehmen zur Anwendung der Leitsätze aufzufordern und desgleichen alle Unternehmen mit Sitz in ihrem Land dazu anzuhalten, wo immer sie auch tätig sind, die Leitsätze anzuwenden. Die Leitsätze richten sich zwar in erster Linie an MNU, enthalten aber auch Bestimmungen zu deren Lieferketten, womit folglich auch Zulieferer erfasst werden, sowie zu anderen Geschäftsbeziehungen. Die OECD-Leitsätze wurden zuletzt im Jahr 2011 überarbeitet; dabei wurde ein Kapitel über die Menschenrechte eingefügt, das mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in Einklang steht.⁹⁶ Ferner wurde das Kapitel über Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen stärker an die MNU-Erklärung der IAO angeglichen. In beiden Kapiteln wird auf die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit verwiesen.

174. Die Länder, die sich zu den Leitsätzen bekennen, müssen Nationale Kontaktstellen zur Förderung und Verbreitung der Leitsätze einrichten und auf Informationsersuchen Auskunft erteilen. Im Fall einer angeblichen Nichteinhaltung der Leitsätze kann eine Gewerkschaft, eine nichtstaatliche Organisation oder eine sonstige interessierte Partei bei der entsprechenden Nationalen Kontaktstelle Beschwerde erheben; die Kontaktstelle sollte sodann mithelfen, eine Lösung für das Problem zu finden. Die meisten Beschwerdefälle betreffen das Kapitel Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen sowie zunehmend auch das Kapitel Menschenrechte.⁹⁷

175. Die OECD hat sich auch um die Einbeziehung einschlägiger Stakeholder bemüht, um verantwortliche Unternehmensführung in sektorspezifischen Lieferketten zu fördern. Besondere Beachtung verdient hier das Beispiel der OECD-Leitsätze für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten, die im Jahr 2010 aufgestellt wurden, um die Nachverfolgbarkeit in der Lieferkette zu verbessern und für eine bessere Erfüllung der Sorgfaltspflicht entlang der Minerallieferketten Sorge zu tragen. Sie sollen Unternehmen helfen, die Menschenrechte zu beachten und durch ihre Entscheidungen und Praktiken beim Ankauf von Mineralien oder Metallen nicht zu Konflikten beizutragen. Weitere sektorspezifische Leitsätze zu den Sorgfaltspflichten sind in Vorbereitung. Die IAO arbeitet häufig mit der OECD zusammen, u.a. im Wege technischer Hilfe zu Arbeitsfragen und bei der gemeinsamen Organisation von Veranstaltungen.

Globaler Pakt der Vereinten Nationen

176. Im Jahr 2000 hat der UN-Generalsekretär den Globalen Pakt der Vereinten Nationen auf den Weg gebracht, mit dem die Unternehmen dazu aufgerufen werden, bei ihren Tätigkeiten „Zehn Grundsätze in Bezug auf Menschenrechte, Arbeit, Umwelt und Korruptionsbekämpfung“ einzuhalten.⁹⁸ Die Grundsätze zur Arbeit folgen den grund-

⁹⁶ OECD: *Leitsätze der OECD für multinationale Unternehmen*, Fassung von 2011.

⁹⁷ J.G. Ruggie und T. Nelson: „Human rights and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Normative innovations and implementation challenges“, Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper Nr. 66 (Harvard University, 2015).

⁹⁸ <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>.

legenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit, wie sie von der IAO festgelegt wurden. Die am Pakt teilnehmenden Unternehmen sollten über die Fortschritte Bericht erstatten, die sie bei diesen zehn Grundsätzen erzielt haben. 2010 wurde eine Beratungsgruppe zum Thema „Nachhaltigkeit in Lieferketten“ eingesetzt, die als Plattform für die Einbeziehung der zehn Grundsätze in die Systeme für Lieferkettenmanagement dient. 2012 wurden mehrere Hundert Unternehmen von der Teilnehmerliste gestrichen, da sie den Mindestauflagen für die Berichterstattung nicht nachgekommen waren. Seither ist die Zahl der Unternehmen, die dem Pakt beitreten, weiter gestiegen, auch wenn einer Schätzung zufolge „lediglich 40 Prozent der 500 größten globalen Unternehmen und gerade 10 Prozent der multinationalen Unternehmen“ dem Pakt angehören.⁹⁹ Die IAO fungiert zusammen mit dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) als Sekretariat für die Arbeitsgruppe für Menschenrechte und Arbeitsfragen im Rahmen des Globalen Pakts und leistet umfassende technische Hilfe. Ferner haben die IAO und der Globale Pakt gemeinsam einen Leitfaden für die Unternehmen zu den arbeitsrechtlichen Grundsätzen des Pakts veröffentlicht.

UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

177. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sind 2011 vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen gebilligt worden. Mit den Prinzipien werden Leitlinien für den Schutz der Menschenrechte durch die staatlichen Akteure und für die Einhaltung dieser Rechte durch die privaten Akteure vorgegeben; ferner soll mit ihnen sichergestellt werden, dass Opfer von Verstößen gegen die Menschenrechte Zugang zu Abhilfemaßnahmen haben. Die Prinzipien sehen für die Staaten und die Unternehmen unterschiedliche, doch einander ergänzende Pflichten und Zuständigkeiten vor und gelten für sämtliche Staaten und transnationale wie sonstige Wirtschaftsunternehmen, ungeachtet ihrer Größe, ihres Sektors, ihres Standorts, ihrer Eigentumsverhältnisse und ihrer Struktur. Diese UN-Leitprinzipien sind zwar nicht rechtsverbindlich, stützen sich aber auf die Implikationen der bestehenden Rechtsverpflichtungen, die die Staaten im Rahmen der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung eingegangen sind.¹⁰⁰

178. Mit den Leitprinzipien wird ein Rahmen zur Verhütung und Behandlung von Menschenrechtsverletzungen aufgestellt, der für sämtliche Staaten und Unternehmen gilt. Der Rahmen besteht aus folgenden Anforderungen: öffentliche Verpflichtung zur Beachtung der Menschenrechte bei allen Tätigkeiten des Unternehmens; fortlaufende Berücksichtigung der Sorgfaltspflicht durch Evaluierung, Ermittlung und Minderung der Gefahr von Menschenrechtsverletzungen, wobei mitzuteilen ist, inwieweit die entsprechenden Maßnahmen Wirkung zeitigen; und ein Verfahren zur Wiedergutmachung von Schäden, zu denen das Unternehmen beigetragen hat.¹⁰¹

179. Nach den Leitprinzipien geht die Verantwortung des Wirtschaftsunternehmens für die Beachtung der Menschenrechte über seine Geschäftsbeziehungen der ersten Ebene hinaus und erstreckt sich auf alle Tätigkeiten und Beziehungen. Gemäß dem Leitprinzip 13 wird von Unternehmen erwartet, dass sie „es vermeiden, durch ihre eigene Tätig-

⁹⁹ J. Confino: „Cleaning up the Global Compact: Dealing with corporate free riders“, in *The Guardian*, 26. März 2012.

¹⁰⁰ Generalversammlung der Vereinten Nationen: *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework*, 21. März 2011, A/HRC/17/31, Abs. 14.

¹⁰¹ OHCHR: *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework* (New York und Genf, 2011).

keit nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verursachen oder dazu beizutragen, und diesen Auswirkungen begegnen, wenn sie auftreten“; in Bezug auf die Lieferketten sollten die Unternehmen „bemüht sein, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verhüten oder zu mindern, die auf Grund einer Geschäftsbeziehung mit ihrer Geschäftstätigkeit, ihren Produkten oder Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind, selbst wenn sie nicht zu diesen Auswirkungen beitragen“. „Geschäftsbeziehungen“ sind in einem weiten Sinne zu verstehen und umfassen die eigene Tätigkeit des Unternehmens sowie die Beziehungen zu Geschäftspartnern, zu Einrichtungen in seiner Lieferkette und zu allen anderen nichtstaatlichen oder staatlichen Stellen, die mit seiner Geschäftstätigkeit, seinen Produkten oder Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind.¹⁰² Die Leitprinzipien verweisen ausdrücklich auf die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und schließen implizit zahlreiche andere Arbeitnehmerrechte ein, beispielsweise das Recht auf eine sichere und gesunde Arbeitsumgebung. Die Umsetzung des Konzepts der Sorgfaltspflicht für die Verhütung von Menschenrechtsverletzungen in praktische Maßnahmen hat sich allerdings als eine komplexe Herausforderung erwiesen.

180. Im Juni 2014 hat die Arbeitsgruppe für die Frage der Menschenrechte und transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen¹⁰³ die UN-Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, die UN-Leitprinzipien mithilfe nationaler Aktionspläne zu Wirtschaft und Menschenrechten umzusetzen.¹⁰⁴ Eine Analyse der ersten nationalen Aktionspläne hat ergeben, dass zu ihrer Erstellung zwar meistens Konsultationen durchgeführt worden waren, sie sich inhaltlich jedoch hauptsächlich auf bereits bestehende Aktivitäten konzentrierten und spezifische neue Maßnahmen nur begrenzt vorgesehen wurden.¹⁰⁵

181. Im Juni 2014 hat der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe mit unbefristetem Mandat eingesetzt, die einen rechtsverbindlichen Vertrag zu Wirtschaft und Menschenrechten ausarbeiten soll. Die Gruppe ist im Juli 2015 zu ihrer ersten Tagung zusammengetreten;¹⁰⁶ eine zweite Tagung ist für 2016 geplant.

182. In Anbetracht ihrer spezifischen Relevanz für den Fragenkomplex Wirtschaft und Menschenrechte hat die IAO eine strukturierte Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe für Menschenrechte und transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen entwickelt. Dies schließt auch Zusammenarbeit bei den Länderbesuchen der Arbeitsgruppe, Themenberichten und dem Jährlichen Forum über Wirtschaft und Menschenrechte ein.

183. Im September 2015 hat die G20 erneut ihr entschiedenes Eintreten für Arbeitsschutz und insbesondere für mehr Sicherheit in den Arbeitsstätten in globalen Lieferketten hervorgehoben.¹⁰⁷ Im Oktober 2015 bekräftigte die G7 ihre auf dem G7-Gipfel

¹⁰² Ebd., Kommentar zu Leitprinzip 13.

¹⁰³ Die Gruppe wurde vom UN-Menschenrechtsrat eingesetzt.

¹⁰⁴ International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) und European Coalition for Corporate Justice (ECCJ): *Assessments of existing National Action Plans (NAPs) on business and human rights*, Nov. 2014.

¹⁰⁵ Ebd., S. 4.

¹⁰⁶ UN-Menschenrechtsrat: Erste Tagung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe mit unbefristetem Mandat zur Frage der transnationalen Unternehmen und anderen Wirtschaftsunternehmen unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/Session1.aspx>.

¹⁰⁷ G20: *Erklärung der Minister für Arbeit und Beschäftigung der G20*, Ankara, 3.-4. Sept. 2015.

im Juni 2015 gegebene Zusage, nachhaltige globale Lieferketten zu fördern.¹⁰⁸ Dies schließt die Schaffung eines von verschiedenen Gebern finanzierten und von der IAO verwalteten „Vision Zero“-Fonds ein, der den sozialen Dialog und die Anwendung der IAO-Arbeitsschutznormen und der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in den globalen Lieferketten unterstützen soll. Die G7-Minister unterstrichen auch die gemeinsame Verantwortung aller einschlägigen Stakeholder für die Förderung verantwortungsbewusster und nachhaltiger globaler Lieferketten.

4.2. Behebung von Steuerungsdefiziten

184. Im vorstehenden Teil wurden zahlreiche Ansätze erörtert, die die Regierungen und andere Stakeholder verfolgen, um das Problem der Steuerungsdefizite bei den globalen Lieferketten anzugehen. Für die Durchsetzung der Arbeitsrechtsvorschriften ist zwar nach wie vor der Staat zuständig, doch können andere Stakeholder die Wirksamkeit und Effizienz staatlicher Steuerungsmaßnahmen fördern. Zur Behebung der Steuerungsdefizite müssen die verschiedenen Steuerungsebenen sowie die staatlichen Kapazitäten und der soziale Dialog gestärkt werden. Die folgenden Beispiele veranschaulichen, wie menschenwürdige Arbeit durch verbesserte Steuerungsmaßnahmen gefördert werden kann.

Brasilien: Bekämpfung von Zwangsarbeit

185. Die in Brasilien unternommenen Anstrengungen zur Bekämpfung von Zwangsarbeit in globalen Lieferketten zeigen, welche entscheidende Rolle verstärkte staatliche Kapazitäten, integrierte Zusammenarbeit zwischen verschiedenen staatlichen Regelungsorganen und ein innovativer Ansatz bei der Bekämpfung heutiger Formen von Zwangsarbeit spielen können. Gemeinsam mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und NGOs hat die brasilianische Regierung einen auf Synergieeffekte ausgerichteten Steuerungsansatz entwickelt, um in mehreren Lieferketten gegen Kinder- und Zwangsarbeit vorzugehen und die Arbeitnehmerrechte zu stärken.

186. 1995 hat die brasilianische Regierung anerkannt, dass in ländlichen Gebieten Arbeitsbedingungen zu finden sind, die Sklaverei gleichkommen,¹⁰⁹ und eine Leitungsgruppe zur Bekämpfung von Zwangsarbeit sowie eine mit dieser verbundene Mobile Sonderinspektionsgruppe eingesetzt. Nach Regierungsstatistiken hat das Ministerium für Arbeit und Beschäftigung zwischen 1995 und 2013 insgesamt 46.478 Beschäftigte aus Arbeit herausgeholt, die als Sklavenarbeit bezeichnet wird.

187. Im Jahr 2005 haben das „Instituto Ethos“, das „Instituto Observatório Social“, die NGO „Repórter Brasil“ und die IAO den Multi-Stakeholder-Nationalen Pakt für die Beseitigung von Sklavenarbeit auf den Weg gebracht. Der Pakt verlangt von den Unterzeichner-Unternehmen, dass sie die geschäftlichen Verbindungen zu Unternehmen in ihrer Wertschöpfungskette, die auf Zwangsarbeit zurückgreifen, abbrechen. Indem die Unternehmen gemeinsame Verantwortung fördern und gegen Zulieferer, die Zwangsarbeit ausbeuten, geschäftliche Sanktionen verhängen, erkennen sie aus freien Stücken an, dass sie Verantwortung für inakzeptable Arbeitspraktiken in ihren Lieferketten tragen. 2014 belief sich der Zahl der nationalen und multinationalen Unternehmen, die den Pakt unterzeichnet haben, auf über 400.

¹⁰⁸ G7: *Handeln für faire Produktion*, Erklärung der Minister für Beschäftigung und Entwicklung der G7 auf ihrer Tagung am 13. Okt. 2015 in Berlin.

¹⁰⁹ Nach Artikel 149 des brasilianischen Strafgesetzbuchs kommen die Arbeitsbedingungen Sklaverei gleich, wenn der Beschäftigte zu Arbeit gezwungen wird oder extrem anstrengenden täglichen Arbeitszeiten, entwürdigenden Arbeitsbedingungen oder Schuldnechtschaft ausgesetzt ist.

188. Die Einbeziehung der Stakeholder ist kennzeichnend für das brasilianische Herangehen an die Bekämpfung von Zwangsarbeit in Lieferketten in der Landwirtschaft und im verarbeitenden Gewerbe. Im Rahmen der 2003 eingesetzten Nationalen Kommission für die Beseitigung von Sklavenarbeit koordinieren Regierungsbeamte und Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände sowie der Zivilgesellschaft gemeinsam die verschiedenen Maßnahmen und konzipieren sektorspezifische Strategien. Die Kommission ist auch für die Überwachung des Nationalen Plans für die Beseitigung von Sklavenarbeit zuständig, der im Wege eines ausgedehnten sozialen Dialogs erstellt worden ist.

189. Gleichzeitig haben die Arbeitsaufsicht, das Amt zur Verfolgung von Arbeitsrechtsverstößen und der Justizapparat die Durchsetzung der Arbeitsrechtsvorschriften auf allen Ebenen verstärkt. Die Arbeitsaufsicht hat mit Unterstützung der IAO Fachwissen zu Problemkomplexen entwickelt, wie etwa zur Frage der Beseitigung von Kinder- und Zwangsarbeit in ländlichen Sektoren zum einen, darunter Viehzucht, Sojaanbau und Zuckerrohrernte, und zum anderen im verarbeitenden Gewerbe in städtischen Gebieten, beispielsweise in der Bekleidungsindustrie. Die Arbeitsinspektoren haben ihre Methoden zur Prüfung örtlicher Lieferketten verbessert und die Stärken der herkömmlichen Durchsetzungsmaßnahmen mit technischer Hilfe, Sensibilisierung und Schulung kombiniert, um Unternehmen, die hierzu guten Willen zeigen, die Einhaltung der Vorschriften zu ermöglichen.

190. Damit aus Zwangsarbeit befreite Beschäftigte nicht wieder in dieselbe Lage geraten, wurden Arbeitslosenversicherung und andere Sozialleistungen bereitgestellt und Maßnahmen für eine verstärkte Sensibilisierung ergriffen. Brasiliens Kampf gegen Zwangsarbeit hat internationale Anerkennung erfahren und zeigt, wie die Regierung in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und anderen Stakeholdern durch Transparenz bei der Lieferkettendynamik den Boden dafür bereiten kann, dass die Vorschriften besser beachtet werden.

Programm der IAO und der IFC für bessere Arbeit

191. Das Programm für bessere Arbeit (Better Work programme) ist ein Beispiel für ein erfolgreiches auf Synergieeffekte ausgerichtetes Steuerungshandeln, bei dem die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen (auf nationaler, sektoraler und globaler Ebene), Leitfirmen und multilaterale Akteure zusammenwirken. Better Work – eine Partnerschaft zwischen der IAO und der IFC – wurde 2007 mit dem Ziel eingerichtet, die Arbeitsbedingungen in den globalen Lieferketten im Bekleidungs Gewerbe zu verbessern und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in diesem Sektor zu stärken. Es baut auf dem Erfolg des IAO-Programms für bessere Fabriken in Kambodscha auf, das 2001 eingeleitet worden war, und stellt ein Beispiel für eine verschiedene Ebenen übergreifende Maßnahme dar. Auf Fabrikebene wird mit dem Programm beurteilt, inwieweit in der betreffenden Fabrik die internationalen Normen und innerstaatlichen Rechtsvorschriften eingehalten werden. Es handelt sich hier um einen der strengsten und wirkungsvollsten Überwachungsmechanismen der IAO. Ferner wird der Dialog zwischen Vertretern der Arbeitnehmer und der Betriebsleitung auf Ebene der Fabrik gefördert, um so bei der Behebung von Mängeln im Hinblick auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu helfen, und zur Stärkung ihrer Kapazitäten werden gezielte Schulungsmaßnahmen geboten. Die im Rahmen des Programms bereitgestellten Unternehmensberater werden vor Ort rekrutiert und geschult; sie befolgen bei der Ausführung ihrer Aufgaben einen strengen Verhaltenskodex, der Integrität, Transparenz sowie diplomatisches und respektvolles Verhalten verlangt, und treten damit manchen Kritiken entgegen, die oft gegen private Überwachungssysteme

vorgebracht werden.¹¹⁰ Auf Sektor- und globaler Ebene geht Better Work Partnerschaften mit Leitfirmen ein, um das Problem systembedingter Verstöße gegen die Vorschriften unter den Zulieferern dieser Unternehmen in Angriff zu nehmen und auf ein nachhaltiges Lieferkettenmanagement hinzuwirken.

192. Das Programm für bessere Arbeit hat beachtliche Ergebnisse erzielt, was eine bessere Einhaltung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und der innerstaatlichen Rechtsvorschriften betrifft. Ferner wurde im Rahmen von Better Work ein Sonderschulungsprogramm zur Bekämpfung von sexueller Belästigung eingeleitet, eines Problems, das in der Bekleidungsbranche weitverbreitet ist, und Pilotfabriken wurden. ¹¹¹ Seit dem Anlaufen von Better Work hat sich die Beachtung der Vorschriften in allen acht Ländern, in denen es durchgeführt wird, verbessert,¹¹² und die Verbesserungen bei den Arbeitsbedingungen haben zu einem erhöhten Wohlbefinden der Arbeitnehmer sowie auch zu verstärkter Zufriedenheit außerhalb des Arbeitsplatzes,¹¹³ zu höherer Arbeitsproduktivität und Rentabilität¹¹⁴ und zu besseren Ergebnissen für die Haushalte und Gemeinschaften der Arbeitnehmer¹¹⁵ geführt.

Seearbeitsübereinkommen, 2006

193. Das Seearbeitsübereinkommen, 2006, ist ein weiteres Beispiel für Synergieeffekte bei Steuerungsmaßnahmen. Die Seeleute, die Reeder und die Regierungen hatten festgestellt, dass es keine Regelungen gab, die einen wirksamen Schutz ihrer Interessen auf hoher See boten. Der einzige Weg, um für gleiche Startbedingungen zu sorgen, bestand darin, all die einzelnen Regelungen, die im Lauf der Zeit festgelegt worden waren (mehr als 40 im Rahmen der IAO ausgehandelte Seeschiffahrtsübereinkommen), in einem umfassenden Regelungssystem zusammenzufassen, das zum Seearbeitsübereinkommen von 2006 wurde. Mit ihm wurde ein System gegenseitiger Kontrollen errichtet, auf dessen Grundlage überwacht wird, ob die Reeder und Flaggenstaaten ihren Pflichten zur Sicherung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen für die Seeleute nachkommen, und in dessen Rahmen die einschlägige Berichterstattung erfolgt und schließlich die Erfüllung dieser Pflichten bescheinigt wird. Die Regierungen, die Reeder und die Seeleute haben jeweils ein gewisses Maß an Spielraum und Befugnissen, um im Rahmen des Systems zusammenzuarbeiten und so das gesamte Steuerungssystem stärker als die Summe seiner einzelnen Teile zu machen.

¹¹⁰ A. Rossi: „Better Work: Harnessing incentives and influencing policy to strengthen labour standards compliance in global production networks“, in *Cambridge Journal of Regions, Economy, and Society* (2015, Bd. 8, Nr. 3), S. 505-520.

¹¹¹ Better Work: *Case study: Addressing sexual harassment in Jordan's garment industry*.

¹¹² Bangladesch, Haiti, Indonesien, Jordanien, Kambodscha, Lesotho, Nicaragua und Vietnam.

¹¹³ G. Domat et al.: „Do factory managers know what workers want? Manager-worker information asymmetries and Pareto optimal working conditions“, Better Work Discussion Paper Nr. 10 (2013).

¹¹⁴ D. Brown et al.: „Are sweatshops profit-maximizing? Answer: No, Evidence from Better Work Vietnam“, Better Work Discussion Paper No. 10 (2013).

¹¹⁵ Weltbank: *World Development Report: Jobs* (Washington, DC, 2013); Weltbank: *InterWoven: How the Better Work program improves jobs and life quality in the apparel sector* (2015)

Kapitel 5

Das weitere Vorgehen

5.1. Einleitung

194. Mit der Ausweitung globaler Lieferketten haben sich grenzüberschreitende Produktion, Investitionstätigkeit und Handel sowie grenzüberschreitende Arbeitsbeziehungen in ihrem Wesen erheblich verändert. Den Unternehmen haben sich hiermit vielfältige Zugangsmöglichkeiten zu neuen Märkten, Technologie und Wissen eröffnet, und der Umfang ihrer Produktion hat sich erhöht. Außerdem kann der Eintritt in globale Lieferketten zu einem inklusiven Wachstumspfad führen, wenn wirtschaftliches und soziales Upgrading Hand in Hand gehen und einander wechselseitig verstärken; dies birgt ein beträchtliches Potenzial für wirtschaftliche Entwicklung und die Förderung menschenwürdiger Arbeit. Andererseits kann die Ausweitung globaler Lieferketten auch mit beträchtlichen Steuerungsdefiziten verbunden sein und mit globalen Wettbewerbsprozessen einhergehen, die sich mitunter nachteilig auf die Arbeitsbedingungen und die Achtung der Rechte bei der Arbeit auswirken, u.a. was das Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen und andere Grundrechte anbelangt.

195. Die globalen Lieferketten können verstärkt zu fairem und inklusivem Wachstum beitragen, wenn die wirtschaftlichen Ziele und die Erfordernisse menschenwürdiger Arbeit stärker miteinander verschränkt werden. Das bedeutet, dass Steuerungslücken auf sektoraler, nationaler, regionaler und globaler Ebene effektiv geschlossen werden müssten. Aus den vielfältigen Anstrengungen zur Bewältigung dieser Herausforderungen lässt sich jedoch die Lehre ziehen, dass die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und andere Akteure in den globalen Lieferketten in noch weit höherem Maße zusammenwirken und noch weit stärkere Synergieeffekte erzielen könnten. Es bedarf gezielter Maßnahmen und Strategien, mit denen Lehren aus Problemen der Vergangenheit gezogen und die bestehenden Herausforderungen angegangen werden, um sicherzustellen, dass menschenwürdige Arbeitsmöglichkeiten geschaffen und auf alle Arbeitnehmer ausgedehnt werden.

5.2. Das weitere Vorgehen

196. Ausgehend von den Ausführungen in den Kapiteln 1 bis 4 lassen sich eine Reihe von Befunden und Lehren festhalten, was die Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen und die Herausforderungen, denen sie sich gegenübersehen, sowie die möglichen Wege betrifft, wie die IAO ihre Anstrengungen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten verstärken kann. Auf dieser Grundlage könnte die Internationale Arbeitskonferenz einen innovativen, ganzheitlichen Ansatz zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten in Betracht ziehen, der einige oder sämtliche der folgenden miteinander verknüpften Komponenten umfassen sollte.

197. **Die Rolle der IAO.** Wirtschaftliches Wachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen in globalen Lieferketten sind in den letzten Jahren in vielen Gremien und Einrichtungen diskutiert worden; doch keine andere internationale Organisation verfügt über das ent-

sprechende Mandat, das entsprechende Fachwissen und einschlägige Erfahrung in der Welt der Arbeit oder über eine dreigliedrige Struktur, um die Fragen in Zusammenhang mit menschenwürdiger Arbeit in Lieferketten zu erörtern. Aufgrund ihres normativen Ansatzes für Entwicklungsfragen sowie ihres Mandats und ihres Fachwissens zu Fragen der Arbeitswelt ist die IAO imstande, die wichtigsten Akteure und Stakeholder zusammenzubringen, um Steuerungsdefizite auf sektoraler, nationaler, regionaler oder globaler Ebene bei globalen Lieferketten zu beseitigen. Es könnte daher in Betracht gezogen werden, die Fähigkeit des Amtes zu gezieltem Kapazitätsaufbau, zu auf Fakten und Erkenntnissen gestützte Politikberatung und zu Anwaltschaft zu stärken.

198. Förderung der internationalen Arbeitsnormen. Es könnte untersucht werden, ob die bestehenden Instrumente der IAO deren Mitgliedern einen hinreichenden Rahmen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten bieten. Wesentlich wäre auch, den Hindernissen für eine Ratifizierung dieser Instrumente nachzugehen und zu untersuchen, welche weiteren Leitlinien und/oder Normen für eine wirksame Förderung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten erforderlich sind. Besonderer Aufmerksamkeit bedürfen dabei förderliche Rechte, wie etwa das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen.

199. Beseitigung von Steuerungsdefiziten. Um die im vorliegenden Bericht festgestellten Steuerungsdefizite anzugehen, müssen verschiedene, einander ergänzende Mechanismen zur Sicherung der Regelbefolgung miteinander abgestimmt und kombiniert werden. Mit den Steuerungssystemen müssen wirksame Steuerungsstrukturen in den globalen Lieferketten gefördert werden, wobei dem Staat die zentrale Aufgabe obliegt, die Durchsetzung der Rechtsvorschriften und der grundlegenden Rechte bei der Arbeit sicherzustellen. Angesichts dessen könnte erörtert werden, welche Rolle die IAO bei der Unterstützung, Verwaltung, Förderung und/oder Bereitstellung öffentlicher, privater und sozialer Steuerungssysteme zu spielen hat. Von entscheidender Bedeutung ist auch rasche Reaktionsfähigkeit bei dringenden Ersuchen, wie im Fall des Einsturzes des Rana-Plaza-Gebäudes, damit die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen bestmöglich zusammenarbeiten können.

200. Förderung eines inklusiven und wirksamen Sozialdialogs. Ein integrierter Ansatz zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten würde auch die Aufnahme und Förderung eines wirksamen sozialen Dialogs einschließen. Dieser Dialog könnte durch den Austausch bewährter Praktiken für innovative Vertretungsmechanismen gestärkt werden; zu solchen Mechanismen zählen etwa Verhandlungen mit mehreren Arbeitgebern, nationaler dreigliedriger Dialog und die Einbeziehung von Unternehmen, privaten Arbeitsvermittlern und Auftragnehmern sowie von MNU und anderen in Frage kommenden Akteuren in einen solchen Dialog. Das Amt muss seine Tätigkeiten zum Ausbau der Kapazitäten der Sozialpartner auf den verschiedenen Ebenen fortführen, damit diese ihre potenziellen Klienteln vertreten können, und dies insbesondere um die Rechte der Arbeitnehmer am unteren Ende der Lieferkette zu schützen und die Frage ihrer Arbeitsbedingungen anzugehen.

201. Stärkung eines grenzüberschreitenden Sozialdialogs. Internationale Rahmenvereinbarungen (IRVs) haben sich als ein wichtiges Instrument zur Förderung der Arbeitnehmerrechte in den Lieferketten von MNU erwiesen. Das Amt könnte, falls gewünscht, die Ausarbeitung von IRVs unterstützen und erleichtern und Leitlinien zu den Mindestanforderungen für deren Inhalt und deren Folgemechanismen vorgeben. Es könnte geprüft werden, inwieweit die IAO durch Überwachungs- und Vermittlungs- und Schiedsaufgaben sowie durch Kapazitätsaufbau und technische Beratung bei der Umsetzung und Weiterverfolgung der Bestimmungen von IRVs eine Rolle wahrnehmen könnte. Den an solchen Initiativen beteiligten globalen, regionalen, sektoralen und lokalen Akteuren könnte Hilfestellung geleistet werden, und es könnten einschlägige Instrumente entwickelt werden, wobei die IAO-Arbeitsnormen und die MNU-Erklärung als Bezugsrahmen dienen würden.

202. Stärkung der Entwicklungszusammenarbeit mit Blick auf bessere Rechte und Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten. Die Interventionen auf Landesebene, auch im Rahmen der Länderprogramme für menschenwürdige Arbeit, könnten verstärkt und entsprechend den unterschiedlichen Gegebenheiten der Mitgliedsgruppen weltweit angepasst werden; als Grundlage würden dabei die umfangreichen Erfahrungen und die Lehren dienen, die bei den Arbeiten der IAO unter Einbeziehung internationaler Käufer und anderer Stakeholder sowie bei den Programmen für Entwicklungszusammenarbeit gewonnen wurden, wie etwa dem Programm für bessere Arbeit, dem SCORE-Programm und dem Internationalen Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC). Dies würde erhöhte Finanzmittel verlangen, die mithilfe innovativer Strategien mobilisiert werden könnten; dabei wären ordentliche Haushaltsmittel mit Sondermitteln zur Unterstützung der Entwicklungszusammenarbeit, mit öffentlich-privaten Partnerschaften und mit Süd-Süd-Zusammenarbeit zu kombinieren.

203. Steigerung des Werts bereits laufender Tätigkeiten. Es könnte erwogen werden, die Beziehungen zwischen den zahlreichen Maßnahmen zu stärken, die in den Zulieferländern wie in den Heimatländern der Leitfirmen zur Förderung verantwortungsbewusster Unternehmensführung durchgeführt werden. Diese Maßnahmen müssen mit anderen einschlägigen Tätigkeiten, darunter den Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien und der OECD-Leitsätze, in Einklang stehen. Die IAO könnte die Ausarbeitung und Einrichtung eines Rahmens für diese innerstaatlichen Maßnahmen unterstützen und dabei auf dem in der MNU-Erklärung der IAO vorgesehenen Mechanismus für einen Dialog in den Heimatländern aufbauen. Damit die Kohärenz zwischen den verschiedenen Maßnahmen und eine korrekte Auslegung und Umsetzung dieser Grundsätze und Normen gewährleistet werden, müsste die IAO das Bewusstsein dafür schärfen, welche Rolle ihr bei der Überwachung der internationalen Arbeitsnormen zukommt, und beim Aufbau von Kapazitäten für die Anwendung dieser Normen helfen.

204. Stärkung der Arbeitsverwaltungssysteme. Die Tätigkeiten der IAO zur technischen Beratung, zum Kapazitätsaufbau und zur Entwicklungszusammenarbeit müssen solide Programme umfassen, mit denen den nationalen Arbeitsverwaltungen bei ihren Modernisierungsanstrengungen zur Anpassung an die Herausforderungen einer sich rasch wandelnden Arbeitswelt geholfen wird. Zu diesen Herausforderungen zählt der Strukturwandel bei Produktion, Arbeitsauslagerung, Arbeitsorganisation, Beschäftigung und Arbeitsverhältnissen, Arbeitsmigration und in der informellen Wirtschaft. Die Arbeitsverwaltungen müssen sich um effiziente, wirksame Steuerungs- und Managementmethoden bemühen und Partnerschaften mit den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und anderen Stakeholdern aufbauen.

205. Schließung der Wissenslücken. Es bedarf weiterer Forschungsarbeiten und Analysen, Kartierung bewährter Praktiken und weiteren Wissensaustauschs zu Beschäftigung und Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten, um zu ermitteln, welche Steuerungsansätze sich als wirksam erwiesen haben, wenn es um die Förderung von integriertem wirtschaftlichem und sozialem Upgrading, um wirksamere Arbeitsaufsicht und verbesserte Systeme zur Sicherung der Beachtung der Vorschriften am Arbeitsplatz und um die Einrichtung innovativer Mechanismen für den sozialen Dialog geht. Es gilt bewährte Praktiken bei den Beziehungen zwischen den Käufern und den Zulieferern zu ermitteln, die zum Ergebnis haben, dass die Zulieferer bessere Löhne und Arbeitsbedingungen bieten. Das Amt kann von den Regierungen lernen, die Strategien zur Behandlung neuer und sich abzeichnender Probleme bei den globalen Lieferketten aufgestellt haben. Die Leitfirmen und die Zulieferer können im Rahmen eines sektoralen, nationalen und globalen sozialen Dialogs bewährte Praktiken ermitteln und austauschen. Das Amt kann Netzwerke aufbauen und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und wissenschaftlichen Einrichtungen fördern.

206. Verbesserte Statistiken. Die Statistiken zur Beschäftigung in globalen Lieferketten weisen Lücken in ihrem Erfassungsbereich und Mängel in Bezug auf Vergleichbarkeit auf. Die Kapazitäten zur Beschaffung und Analyse einschlägiger Daten auf sektoraler, nationaler und globaler Ebene müssen ausgebaut werden, wobei auch auf eine Aufschlüsselung der Daten nach dem Geschlecht zu achten ist. Die IAO kann hier u.a. dadurch einen ganz spezifischen Beitrag leisten, dass sie die Systeme für die Erhebung und Verbreitung regelmäßiger Daten zu menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten in Übereinstimmung mit den Festlegungen der Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker verbessert. Wenn die IAO die Daten zu menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten systematisch veröffentlicht, könnten damit Wissenslücken geschlossen und andere Informationen, die die IAO an die Hand gibt, ergänzt werden.

207. Förderung von Partnerschaften. Die IAO könnte sich um eine Ausdehnung und Vertiefung der Partnerschaften bemühen, um so die Wirksamkeit ihrer Programme und Tätigkeiten zu erhöhen. Dies betrifft u.a. nichtstaatliche Instanzen und wirtschaftliche Akteure wie MNUs und Gewerkschaften, die auf Sektorebene global tätig sind, sowie internationale und regionale Organisationen mit Mandaten in eng verwandten Bereichen. Die IAO könnte angehalten werden, den Mitgliedsgruppen bei der Aufnahme von Tätigkeiten auf globaler Ebene zusätzliche Unterstützung zu leisten, um so die Ausweitung der Dreigliedrigkeit und des grenzüberschreitenden sozialen Dialogs zu fördern.

208. Verbesserte Kohärenz. Die Kohärenz bei der Förderung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten durch internationale Organisationen kann noch verbessert werden. Andere internationale Organisationen zeigen zunehmend Interesse für die Förderung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten und engagieren sich in diesem Sinne. Allerdings tragen die von anderen internationalen Organisationen empfohlenen Maßnahmen und Strategien nicht immer den Normen und Werten der IAO Rechnung. Die zunehmende Einbeziehung dieser Fragen in die Agenden bilateraler, regionaler und multilateraler Organisationen bietet der IAO eine Gelegenheit, ihre einmalige und spezialisierte Rolle zur Geltung zu bringen.

5.3. Vorgeschlagene Diskussionspunkte

209. Ziel dieser Diskussion ist, dass die IAO und ihre Mitgliedsgruppen die Möglichkeiten und die Herausforderungen besser verstehen, die globale Lieferketten für die Förderung menschenwürdiger Arbeit mit sich bringen. Als Ergebnis der Diskussion sollte die Organisation ihre Prioritäten bestätigen oder entsprechend anpassen.

1. Welche Möglichkeiten und Herausforderungen bringen globale Lieferketten im Hinblick auf die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit und inklusiver Entwicklung mit sich, und wie sind diese Herausforderungen bisher angegangen worden?
2. Welche Politikansätze, Strategien, Aktionen und Programme haben das Amt, die IAO-Mitgliedsgruppen und andere Stakeholder entwickelt, um sicherzustellen, dass wirtschaftliche Entwicklung und menschenwürdige Arbeit unter Beachtung der internationalen Arbeitsnormen Hand in Hand gehen?
3. Mit welchen Arten von Steuerungssystemen, einschließlich Normen, in globalen Lieferketten lassen sich Wachstum, menschenwürdige Arbeit und inklusive Entwicklung am besten erreichen und wie können Synergieeffekte erzielt werden?
4. Was sollten die Regierungen und die Sozialpartner unternehmen, um eine größere Kohärenz zwischen wirtschaftlichen Ergebnissen und menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten unter Beachtung der internationalen Arbeitsnormen zu erreichen? Was können andere Akteure tun? Wie kann die IAO sie bei diesen Bemühungen unterstützen?

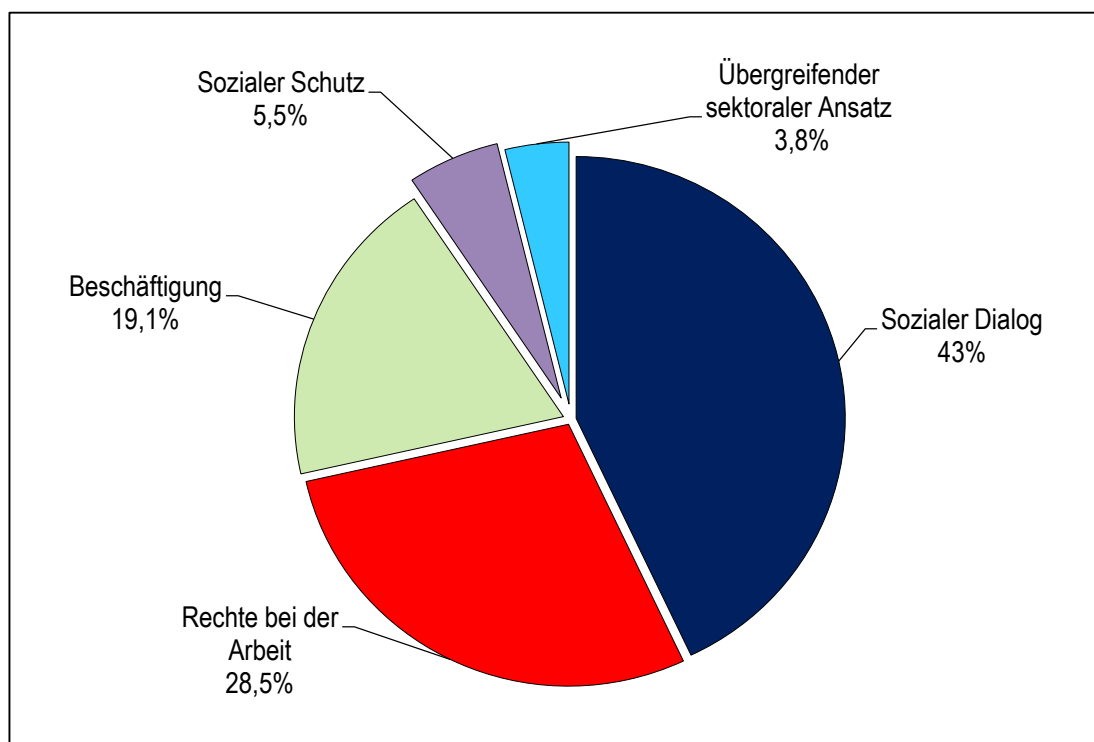
Anhang

Ausgewählte Beispiele für Projekte der Entwicklungszusammenarbeit der IAO, die zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten beitragen

1. Seit ihrer Gründung im Jahr 1919 hat die IAO umfangreiches Fachwissen und reiche Erfahrung erworben, was die Förderung menschenwürdiger Arbeit durch Normensetzung, Forschungsarbeit, Kapazitätsaufbau und Entwicklungszusammenarbeit anbelangt. Diese Erfahrung ist von großer Bedeutung, wenn es darum geht, die Möglichkeiten, die globale Lieferketten bieten, kreativ zu nutzen und die Herausforderungen, die sie mit sich bringen, zu bewältigen.
2. Mit Blick auf die allgemeine Aussprache über menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten auf der Konferenz im Jahr 2016 sind 250 einschlägige Programme der Entwicklungszusammenarbeit, die die IAO zwischen 2000 und 2015 durchgeführt hat, einer eingehenden Bewertung unterzogen worden. Die Projekte betreffen alle Regionen, mit spezifischen Interventionen in mehr als 40 Ländern. Es wurde ein Vielzahl von Partnerschaften errichtet, mit Regierungen, Sozialpartnern, anderen UN-Organisationen, der Weltbank, der Europäischen Kommission und der Privatwirtschaft. Wie die nachfolgende Abbildung zeigt, lag bei den meisten Projekten der Schwerpunkt auf sozialem Dialog und den Rechten bei der Arbeit, und sie zielten auf eine Vielfalt von Sektoren, namentlich die Landwirtschaft und das Textilgewerbe. Es sind außerdem auch die Evaluierungsberichte zu ausgewählten Projekten überprüft worden, um die wichtigsten Lehren aus ihnen zu ziehen, insbesondere was sozialen Dialog, Rechte bei der Arbeit, Beschäftigung und sozialen Schutz angeht.¹
3. Die Bewertung ergab, dass bei sämtlichen Projekten zu globalen Lieferketten die Einbeziehung und Mitwirkung der Sozialpartner von entscheidender Bedeutung für den Erfolg des Vorhabens war und dies auch weiterhin ist. Die Kartierung und Überprüfung der Projekte der Entwicklungszusammenarbeit zeigten auch, dass es derzeit keinen einheitlichen integrierten Ansatz bzw. kein einheitliches integriertes Interventionsmodell zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten gibt. Die Befunde aus der Kartierung und Evaluierung wurden nach den vier strategischen Zielen der IAO aufgegliedert.

¹ IAA: Fallstudie des Evaluierungsbüros: „Unabhängige zusammenfassende Überprüfung ausgewählter Interventionen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten“, Jan. 2016 (nicht veröffentlicht).

Abbildung. IAO-Projekte zu globalen Lieferketten, nach strategischem Ziel der IAO (2000-15)



Sozialer Dialog

4. Wie in Kapitel 4 ausgeführt, stellt das IAO-IFC-Programm für bessere Arbeit das wichtigste Programm der Entwicklungszusammenarbeit zu globalen Lieferketten dar; es umfasst nahezu 1.300 Fabriken in acht Ländern. Einer neueren unabhängigen Evaluierung zufolge ist es mit dem Programm gelungen, in den Lieferketten der teilnehmenden Unternehmen Veränderungen und Verbesserungen herbeizuführen und zudem Einfluss auf die globale Agenda zu nehmen.
5. Mit den IAO-Projekten zu Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtssystemen in globalen Lieferketten konnte die Befolgung der Arbeitsrechtsvorschriften in einer Reihe von Ländern verbessert werden, nämlich in Bangladesch, der Demokratischen Volksrepublik Laos, Georgien, Haiti, Jordanien, Pakistan, den Philippinen und Vietnam. In Bangladesch wurde eine Initiative mehrerer Geber eingeleitet, um die Arbeitsbedingungen in der Konfektionsbekleidungsbranche durch Arbeitsverwaltungsmaßnahmen zu verbessern. In Jordanien wurde Hilfestellung dabei geleistet, die Kapazitäten der Arbeitsaufsicht zur Förderung und Durchsetzung der grundlegenden Prinzipien und Rechte, auch derjenigen der Arbeitsmigranten, zu stärken und so für die Einhaltung der Arbeitnehmerrechte Sorge zu tragen. Dieses Projekt trug auch dazu bei, die Einrichtungen und Verfahren zur Förderung guter Arbeitsbeziehungen zu stärken und die Wirksamkeit der Vermittlungs- und Schlichtungsdienste für Arbeitsfragen zu verbessern. Die pakistanische Regierung hat zusammen mit der IAO ein Programm für Rechtsbefolgung und Berichterstattung entwickelt, mit dem die betrieblichen Praktiken in der Textilbranche verbessert werden sollen. Im Rahmen des Programms werden 210 Fabriken bei ihren Bemühungen unterstützt, die internationalen Arbeitsnormen einzuhalten und so ihre Produktivität zu steigern. Angesichts der verbesserten Befolgung der Arbeitsrechtsvorschriften hat die EU der pakistanischen Textilindustrie

einen neuen präferenziellen Handelsstatus (GSP+) gewährt, und die EU sieht für den Textil- und Bekleidungssektor in Pakistan ein Wachstum von nahezu 15 Prozent voraus.²

6. Einen Schwerpunkt bildeten bei IAO-Projekten auch die Arbeitsbeziehungen, die als immer wichtiger für die Behandlung von Arbeitsfragen in globalen Lieferketten angesehen werden. Namentlich die Interventionen im Bekleidungssektor in Kambodscha, Indonesien und Pakistan stellten auf die Stärkung der Mindestlohnvorkehrungen und der Kollektivverhandlungsmechanismen ab. In Äthiopien, Bangladesch, Kambodscha und Myanmar haben die IAO und ein wichtiger Käufer im Bekleidungssektor ihre Zusammenarbeit ausgedehnt, um Arbeitsbeziehungen, Löhne und berufliche Ausbildung zu behandeln.
7. Die IAO hat auch Projekte durchgeführt, bei denen die Bedürfnisse der Sozialpartner im Mittelpunkt standen. Derzeit laufen in 18 lateinamerikanischen Ländern zwei in großem Maßstab durchgeführte Programme zum Kapazitätsaufbau für Arbeitnehmer und Arbeitgeber mit Schwerpunkt auf Arbeitsschutz. Ferner hat die IAO in der Vereinigten Republik Tansania ein spezifisches Projekt eingeleitet, mit dem der soziale Dialog im Interesse erhöhter Produktivität gefördert werden soll. In Vietnam bemüht sich die IAO im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft mit einem Bekleidungshersteller darum, den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern sowie der Öffentlichkeit klarer vor Augen zu führen, welche Rolle den Gewerkschaften als Vertreter auf Betriebsebene zukommt. Auf globaler Ebene hilft die IAO beim Auf- und Ausbau der Kapazitäten der Arbeitgeberverbände, um die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu verbessern. Außerdem wurde in der Region Asien und Pazifik ein Projekt auf den Weg gebracht, mit dem die fachlichen Kapazitäten der Gewerkschaftsführer zur Entwicklung gewerkschaftlicher Strategien und Praktiken und zur Aufnahme von Kollektivverhandlungen gestärkt werden sollen.
8. Die IAO hat auch Projekte zur Förderung des sozialen Dialogs in AFZ initiiert. Bei einem dieser Projekte wurde ein Diagnoseverfahren für Länder und Sektoren entwickelt, in denen die Vereinigungsfreiheit bekannterweise gefährdet ist. Dieses Programm hat, wie die Evaluierung ergab, zu gewissen Fortschritten geführt. Durch seine Schulungsmaßnahmen half das Programm den Arbeitnehmern dabei, sich gewerkschaftlich zu organisieren, und stärkte es die Fähigkeit der Gewerkschaften, in AFZ auf die Beachtung der Arbeitnehmerrechte hinzuwirken.³ Aus dem Projekt wurde der Schluss gezogen, dass es für die Förderung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten von großem Nutzen sein kann, die Gewerkschaften bei der Beseitigung von Defiziten an menschenwürdiger Arbeit einzubeziehen, namentlich in Bereichen, in denen der innerstaatliche Gesetzesrahmen und/oder die Durchsetzung der Vorschriften schwach ist.

Beschäftigung

9. Viele der IAO-Projekte haben zur Schaffung von Beschäftigung und zur Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze in globalen Lieferketten, insbesondere in KMUs, beigetragen. Das Programm zur Stützung wettbewerbsfähiger und verantwortungsbewusster Unternehmen (SCORE) zielt auf Zulieferer mittlerer Größe auf den unteren Ebenen nationaler und globaler Lieferketten ab, wobei der Schwerpunkt auf dem verarbeitenden Gewerbe liegt. Bei dem SCORE-Programm findet ein integrierter Ansatz Anwendung, der moderne Managementpraktiken mit verbesserten Arbeitsbedingungen kombiniert. Dabei wird auch mit führenden internationalen Käufern zusammengearbeitet, um deren KMU-Zulieferern Schulungen zum SCORE-Programm zu bieten. Mit diesem Ansatz soll die Reichweite des Programms ausgedehnt und seine finanzielle Tragfähigkeit verbessert werden. Die Evaluierung des Programms führte zu dem Schluss, dass die Einbeziehung der dreigliedrigen

² IAA: „Increasing productivity and competitiveness through labour law compliance in Pakistan’s textile sector“, Hauptabteilung Partnerschaften und Entwicklungszusammenarbeit (PARDEV), undatiert.

³ IAA: Fallstudie des Evaluierungsbüros, a.a.O.

Mitgliedsgruppen in die Schulungsmaßnahmen für den Erfolg des Programms von entscheidender Bedeutung war. Im Ergebnis konnte die Produktivität der KMUs gesteigert und gleichzeitig die Einhaltung der Arbeitnehmerrechte gefördert werden.

10. Andere einschlägige Projekte in verschiedenen Ländern und Sektoren betreffen die Entwicklung der Wertschöpfungskette. In der indonesischen Provinz Ost-Nusa Tenggara wird mit einem gemeinsamen Programm der IAO und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) menschenwürdige Arbeit in ausgewählten Lieferketten im Agrar- und Lebensmittelsektor gefördert; Ziel dabei ist es, die Produktivität und die Arbeitsbedingungen zu verbessern und so zu höheren Einkommen und erhöhter Ernährungssicherheit für die örtliche Bevölkerung beizutragen. Evaluierungen haben gezeigt, dass eine Stärkung der nationalen und lokalen Lieferketten diese wettbewerbsfähiger macht, wenn sie in globale Lieferketten eintreten. Die IAO hat vor kurzem ein Projekt zur Wissensgenerierung eingeleitet, um die quantitativen und qualitativen Arbeitsmarkteffekte von Interventionen entlang der Wertschöpfungskette zu messen.⁴ Ferner ist die IAO ein wichtiges Mitglied der UN-Gruppe zur Entwicklung von Wertschöpfungsketten,⁵ die die interinstitutionelle Zusammenarbeit in dieser Frage fördern soll.
11. Im Rahmen des Programms „Start and Improve Your Business“ (SIYB) haben zwischen 2003 und 2014 6 Millionen Menschen an unternehmerischen Schulungsmaßnahmen teilgenommen; das Programm hat so geholfen, die Fähigkeit von KMUs zur Beteiligung an globalen Lieferketten zu stärken. Außerdem wurden mit einer Reihe von IAO-Programmen (in Ägypten, Sri Lanka und Südafrika) ländliche Erzeugergenossenschaften unterstützt; dies erfolgte durch rechtliche und politische Reformen, den Aufbau von Institutionen und die Herstellung von Marktverbindungen und hatte zum Ziel, dass die Genossenschaften bessere Erträge für ihre Mitglieder sichern können. In Kolumbien hilft die IAO bei der Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen im Bergbausektor. Neben dem Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen werden mit dem Projekt angemessene Arbeitsschutzpraktiken in den KMUs der Bergbaulieferkette gefördert.
12. Auch Verhaltenskodizes, CSR-Leitlinien und Unterstützung für eine bessere Einhaltung der Vorschriften waren Schwerpunkte von IAO-Projekten. In Äthiopien befolgen nun 52 Blumenanbaubetriebe einen mithilfe eines IAO-Programms entwickelten Verhaltenskodex und haben eine entsprechende Zertifizierung erhalten, womit sich ihnen Ausfuhrmöglichkeiten eröffnet haben. In Vietnam wurde im Rahmen eines lokalen wirtschaftlichen Entwicklungsprojekts ein Handbuch für Heimarbeiter (Rattanflechter) und die Führer ihrer Zusammenschlüsse ausgearbeitet; es bietet Orientierungshilfe zu Arbeitnehmerrechten, Arbeitsschutz, Geschäftstätigkeiten und Verhandlungen und soll helfen, die Arbeitsbedingungen zu verbessern und die Stellung der Frauen zu stärken. In Sambia hat die IAO die Anwendung der MNU-Erklärung im Bergbausektor gefördert.

Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

13. Im Rahmen des IPEC sind einige der bedeutendsten Initiativen der IAO zur Förderung der Arbeitnehmerrechte in globalen Lieferketten eingeleitet worden. Für das Programm ist nunmehr die Abteilung Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zuständig, die sich um die Verfolgung eines integrierten Ansatzes bemüht. Das IPEC-Programm ist in rund 90 Ländern tätig und propagiert eine Kombination von Strategien und Maßnahmen, bei denen viele Ebenen des Staatsapparats, die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, örtliche Gemeinschaften und Unternehmen einbezogen werden. Auf Landesebene haben Wissensentwicklung und -verbreitung erheblich zu einem besseren Verständnis der wirtschaftlichen und sozialen Ursachen von Kinderarbeit in zahlreichen Ländern und Wirt-

⁴ Siehe: www.ilo.org/thelab.

⁵ Es handelt sich dabei um eine informelle Gruppe von zehn UN-Organisationen, die sich mit der Frage der Entwicklung von Wertschöpfungsketten befassen.

schaftsbereichen beigetragen. Dank der Entwicklung innovativer Umfrage- und Datenerhebungsmethoden konnten zudem auf sektoraler, nationaler und globaler Ebene Schätzungen des Ausmaßes von Kinderarbeit vorgenommen werden. Mit gezielten Projekten auf Landesebene wird programmatische Unterstützung geleistet und werden praktikable Modelle für die Bekämpfung von Kinderarbeit vorgestellt. In Usbekistan beispielsweise unterstützt die IAO Anstrengungen zur Beseitigung von Kinder- und Zwangsarbeit in der Baumwolllieferkette. Das IPEC-Programm ist auch eine Reihe öffentlich-privater Partnerschaften in spezifischen Sektoren – wie Kakao, Haselnüsse, Tabak, Zellstoff und Papier – eingegangen. Mit der Kinderarbeitsplattform bietet die IAO den Unternehmen ein Forum für einen Wissensaustausch über wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderarbeit in Lieferketten; das hat zur Erarbeitung von Orientierungsinstrumenten und von Darstellungen bewährter Praktiken sowie zur Untersuchung zentraler Fragen wie etwa des Problems der Altersfeststellung geführt.

14. Im Rahmen des Sonderaktionsprogramms der IAO zur Bekämpfung der Zwangsarbeit wurden Bewertungen von Strategien und Maßnahmen vorgenommen und Schulungen durchgeführt, um die Durchsetzung der Rechtsvorschriften und Regelungen zu verbessern und für ihre Einhaltung Sorge zu tragen. Dieses Sonderaktionsprogramm ist inzwischen mit dem IPEC-Programm zusammengelegt worden, das nunmehr das maßgebende IAO-Programm zu Kinderarbeit und Zwangsarbeit darstellt. In Brasilien legte die IAO bei ihren einschlägigen Tätigkeiten den Schwerpunkt darauf, durch sozialen Dialog auf die Beseitigung von Zwangsarbeit in globalen Lieferketten hinzuwirken. In Bangladesch, Indien und Nepal wird im Rahmen des Programms daran gearbeitet, dem Menschenhandel mit Frauen und Kindern im Bekleidungsbranche vorzubeugen. Das Projekt hilft die Stellung der Frauen zu stärken, und zwar durch Aufklärung über ihre Rechte, durch kollektive Organisation und durch Berufsausbildungsmaßnahmen. Mit dieser Initiative wird das Bewusstsein der Frauen geschärft und wird ihnen eine Reihe praktischer Fertigkeiten vermittelt. So wird die Stellung von Frauen und Mädchen unmittelbar gestärkt, und damit erhöhen sich deren Aussichten, in den Zielländern menschenwürdige Arbeit zu finden. Bei dem Projekt wird auch eng mit den Regierungen in den Herkunfts- und Zielländern zusammengearbeitet, um die Anwendung der einschlägigen Rechtsvorschriften und Maßnahmen in wesentlichen Bereichen wie Migration, Menschenhandel und Anwerbung zu verbessern. Mit diesem präventiven Ansatz erhalten die Frauen eine gezielte Vorbereitung, die ihnen eine Arbeitsmigration unter sicheren Bedingungen ermöglichen soll.
15. Die IAO führt auch Programme durch, mit denen menschenwürdige Arbeit auf Plantagen gefördert werden soll; der Schwerpunkt liegt dabei auf der Produktion von Tee, Bananen und Palmöl. Während Plantagen lange Zeit auf die Erzeugung landwirtschaftlicher Rohstoffe ausgerichtet waren, sind sie nun mehr und mehr in komplexe Lebensmittellieferketten integriert.
16. Diskriminierung in globalen Lieferketten ist vor allem mit Schulungsprogrammen auf Betriebsebene angegangen worden. Im Rahmen der Evaluierung wird ein Lieferkettenprojekt für Fremdenverkehr und Kunsthandwerk von Minderheiten in China beschrieben, bei dem das Problem der Diskriminierung durch Schulung örtlicher Arbeitsbeamten in Angriff genommen wurde. Die Ergebnisse zeigten einen beträchtlichen Wandel bei Verhalten und Einstellung der Beamten, ein erhöhtes Interesse für Migrationsfragen und eine Zunahme der örtlichen Beschäftigungsmöglichkeiten.

Sozialer Schutz

17. Im Rahmen ihrer Initiative für sozialen Basisschutz fördert die IAO auch den sozialen Schutz in globalen Lieferketten. In Malawi, Mosambik und Sambia hat sie bei den laufenden nationalen Dialogen über nationale soziale Basisschutzniveaus technische Hilfe geleistet. Arbeiten zu sozialen Basisschutzniveaus wurden auch in der Demokratischen Volksrepublik Laos, der Dominikanischen Republik, El Salvador, Ghana, Kambodscha, Niger und Sambia durchgeführt, ferner – mit besonderem Schwerpunkt auf Beschäftigten in der

informellen Wirtschaft und Frauen – im Plurinationalen Staat Bolivien, in Ecuador und in Peru. Ein wichtiges Ergebnis ist in diesem Zusammenhang, dass Sozialschutzsysteme, einschließlich sozialer Basisschutzniveaus, nun auch einen bedeutenden Platz im Rahmen der Ziele für nachhaltige Entwicklung einnehmen. Dementsprechend haben sich die IAO und die Weltbankgruppe im Juni 2015 auf ein gemeinsames Aktionsprogramm verpflichtet, mit dem darauf hingewirkt werden soll, dass universeller Sozialschutz als wesentliches Entwicklungsinstrument und als eine vorrangige Aufgabe begriffen wird und alle Länder einen solchen Schutz bieten.

18. Eine zunehmende Zahl von Unternehmen richten globale Systeme zur Gewährleistung sozialen Schutzes für ihre Beschäftigten ein, und viele Unternehmen sind besorgt über das Fehlen oder die Mängel öffentlicher Sozialschutzsysteme. Angesichts dessen wurde im Oktober 2015 ein globales Unternehmensnetzwerk für sozialen Basisschutz auf den Weg gebracht. Dem Netzwerk gehören MNU, Arbeitgeberverbände und privatwirtschaftliche Stiftungen an, die bewährte Praktiken austauschen und zur Förderung und Einrichtung sozialer Basisschutzniveaus weltweit beitragen wollen. Das Netzwerk wird auch den Austausch von Informationen über Praktiken und sich abzeichnende Tendenzen erleichtern, um gemeinsame Herausforderungen und Möglichkeiten zu erkennen und mehr privatwirtschaftliche Akteure für die Unterstützung öffentlicher Sozialschutzsysteme zu gewinnen.
19. Gegenstand von IAO-Projekten war ferner auch der Arbeitsschutz in globalen Lieferketten. Ein Projekt, das zwischen 2004 und 2008 in Mexiko und in Südafrika im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft mit einem großen Autohersteller durchgeführt wurde, hat geholfen, Sicherheit und Gesundheit in den Lieferketten dieses Herstellers und gleichzeitig auch die nationalen Arbeitsschutznormen zu verbessern. Auf Betriebsebene bedeutete dies verbesserte Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmer, eine stärker präventiv ausgerichtete Arbeitsschutzkultur und erhöhte Produktivität. Andere Projekte, bei denen der Arbeitsschutz eine wichtige Komponente bildete, trugen in mehr als 3.500 Bekleidungsfabriken in Bangladesch dazu bei, Vorkehrungen für Gebäude- und Brandsicherheit zu treffen, die arbeitsrechtlichen Vorschriften und einschlägigen Regelungen zu verbessern und die Arbeitsbedingungen zu verbessern.