

Ferenschild, Sabine; Körzell, Stefan; Silberhorn, Thomas

**Article**

## Nachhaltiger Konsum und Textilabkommen: Sollten Unternehmen und Konsumenten auf die Einhaltung von Mindeststandards verpflichtet werden?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Ferenschild, Sabine; Körzell, Stefan; Silberhorn, Thomas (2016) : Nachhaltiger Konsum und Textilabkommen: Sollten Unternehmen und Konsumenten auf die Einhaltung von Mindeststandards verpflichtet werden?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 69, Iss. 01, pp. 3-11

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165690>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Nachhaltiger Konsum und Textilabkommen: Sollten Unternehmen und Konsumenten auf die Einhaltung von Mindeststandards verpflichtet werden?

Im Oktober 2014 wurde das Bündnis für nachhaltige Textilien von Vertretern der Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Standardorganisationen und Gewerkschaften gegründet, um soziale, ökologische und ökonomische Verbesserungen entlang der Textillieferkette zu erreichen. Zeichnen sich nach etwas über einem Jahr Gültigkeit erste Erfolge ab?

## Zwischen Gelingen und Scheitern – das Textilbündnis im zweiten Jahr

»Nie wieder Rana Plaza«! – diese Motivation stand am Beginn des vom BMZ initiierten Arbeitsprozesses, der dann im Oktober 2014 in die Gründung des »Bündnisses für nachhaltige Textilien« (kurz: Textilbündnis) mündete. Mehr als ein Jahr später ist immer noch nicht klar, ob das Textilbündnis das erreichen wird, was es sich zu Beginn zum Ziel gesetzt hat – zu deutlichen, nachprüfbaren sozialen und ökologischen Verbesserungen in der Wertschöpfungskette von Textilien und Bekleidung beizutragen. Wie kann das sein, und warum nehmen Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) und Gewerkschaften, die in der Kampagne für Saubere Kleidung über Jahre hinweg Arbeitsrechtsverletzungen in der textilen Kette angeprangert haben, an diesem doch recht zähen Bündnisprozess teil? Dazu wollen die folgenden Überlegungen einige Hintergründe und Zusammenhänge vermitteln.

Als das Rana-Plaza-Gebäude in Dhaka, Bangladesch, einstürzte (24. April 2013), hatte das den Tod von mehr als 1 000 Menschen und massive Verletzungen von mehr als 2 000 Menschen zur Folge. Rana Plaza war zwar eine große Tragödie, aber sicher keine singuläre. Immer wieder kam und kommt es in Bangladesch und anderen Produktionsländern zu tödlichen Unglücken und Arbeitsunfällen. Das Problem wird noch größer, wenn man den Blick nicht nur auf die Konfektionierung beschränkt, sondern die gesamte textile Kette betrachtet. Die oft unerträgliche Situation der Beschäftigten, ihre Arbeitszeiten, ihre Löhne, die Gefährdung ihrer Sicherheit und Gesundheit, die

Behinderung ihrer Organisierung und Interessenvertretung sind der Ausgangspunkt der Arbeit aller Trägerkreisorganisationen in der Kampagne für Saubere Kleidung (CCC). Welche Schritte sind nötig, um gemeinsam mit Gewerkschaften und NGOs vor Ort die Lebenslage und die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten zu verbessern? Darauf gibt es keine einfachen Antworten und erst recht nicht die eine, allumfassende Antwort.

Gemeinsam mit anderen Kampagnen und Netzwerken setzt die CCC seit einigen Jahren vor allem auf die Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen – sowohl in den Produktionsländern wie auch in den Ländern, in denen die globalen Textil- und Bekleidungsfirmen sitzen und ihre Hauptabsatzmärkte haben. Deutschland ist eines dieser Länder, in dem die CCC gesetzliche Maßnahmen zur Verankerung unternehmerischer Sorgfaltspflichten in globalen Lieferketten fordert. Bisher lässt die Politik allerdings wenig Bereitschaft erkennen, gesetzliche Instrumente in Erwägung zu ziehen. Und sollte sie dazu bereit sein, wird der gesamte Prozess sicher einige Jahre in Anspruch nehmen. Ob und wie weitgehend in der Entwicklung solcher gesetzlicher Maßnahmen eine so heterogene, auf Lieferbeziehungen (nicht auf direkter Arbeitgeberverantwortlichkeit) beruhende Branche wie Textil und Bekleidung erfasst werden kann, ist darüber hinaus noch offen. Die Verletzungen der Arbeitsrechte finden aber jetzt statt. Abgesehen von der Verfolgung langfristiger Ziele (u.a. gesetzliche Maßnahmen) und der Kampagnenarbeit zu Einzelfällen (u.a. Eilaktionen) beteiligen sich die CCC und ihr internationales Partnernetzwerk deshalb an zahlreichen »realpolitischen« Initiativen und Bündnissen: Dazu gehören in südlichen Ländern Lohnfindungskommissionen, dazu gehört der Bangladesch Accord oder die Mitarbeit in



Sabine Ferenschild\*

\* Dr. Sabine Ferenschild ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am SÜDWIND e.V. Institut für Ökonomie und Ökumene.

der Fair Wear Foundation. Und dazu gehört seit 2014 eben auch das Textilbündnis.

Das Textilbündnis ist ein freiwilliges Bündnis. Das ist sein Manko. Aber wer sich zur Mitgliedschaft entscheidet, für den sind die Standards und Anforderungen des Bündnisses nicht mehr beliebig, sondern verbindlich. Es gehört also einerseits zum »soft law«, verspricht aber andererseits einen größeren Grad an Verbindlichkeit, Transparenz und externer Kontrolle als Maßnahmen im Rahmen freiwilliger sozialer Unternehmensverantwortung einzelner Unternehmen oder reine Unternehmensinitiativen (wie z.B. die Business Social Compliance Initiative – BSCI). Das liegt ganz wesentlich am Charakter des Bündnisses als Multistakeholderinitiative (= Multiakteursinitiative), dem Organisationen aus Politik, Wirtschaft, Standardinitiativen, Gewerkschaften, Wissenschaft und NGOs angehören. Dieser Vorzug bedeutet aber auch, dass es lange und intensive Diskussionen über Struktur und Inhalte, Überprüfungsmechanismen und Zeitziele des Bündnisses gibt – weswegen mehr als ein Jahr nach Bündnisgründung und ein halbes Jahr nach Beitritt von großen Teilen der Wirtschaft noch keine Einigung bezüglich der Umsetzungsanforderungen, der Überprüfungsmechanismen und über Details der Bündnisstandards besteht.

Aktuell kann also in keiner Hinsicht von einem Gelingen oder einem Erfolg des Bündnisses gesprochen werden, denn es ist ja nach wie vor mit der Schaffung seiner eigenen Grundlagen beschäftigt. Genauso falsch wäre es aber auch, jetzt schon von einem Scheitern oder einem »Green- und Socialwashing« durch das Textilbündnis zu sprechen, denn es könnte durchaus noch gelingen, anspruchsvolle Grundlagen im Bündnis durchzusetzen. Mit dem Interesse, letztere zeitnah durchzusetzen, arbeiten NGOs und Gewerkschaften im Textilbündnis mit.

Was das Bündnis positiv von vielen anderen Ansätzen unterscheidet – und weswegen es Chancen für die Beschäftigten in den Lieferketten deutscher Unternehmen bietet – ist die Berücksichtigung aller textilen Verarbeitungsstufen ebenso wie die Abdeckung einer breiten Palette inhaltlicher Standards im sozialen wie im ökologischen Bereich:

Anders als die Fair Wear Foundation konzentriert sich das Bündnis nicht nur auf die Situation in der Konfektionierung, sondern will von der Faserproduktion angefangen alle Verarbeitungsstufen bis zur Konfektionierung abdecken –, und auch Recycling bzw. die Altkleiderproblematik werden voraussichtlich zum Thema.

Anders als der Bangladesch Accord setzt sich das Textilbündnis nicht nur die Verbesserung eines bestimmten Aspekts (im Fall des Accords: Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz) zum Ziel. Im Gegenteil: In den Annexen zu

Aktionsplan 1.0, die auch für den Aktionsplan 2.0 gelten, sind Arbeitsstandards festgeschrieben, die inhaltlich den relevanten ILO-Konventionen und auch dem CCC-Arbeitsverhaltenskodex von 1998 entsprechen. Die Annexe formulieren außerdem ökonomische Ziele, zu denen eine Anpassung der Geschäftspraxis der Unternehmen gehört. Dies eröffnet Raum für die Anpassung von Lieferzeiten und Preiskalkulationen, die so gestaltet werden müssen, dass die sozialen Ziele im Bereich Arbeitszeiten (u.a. keine exzessiven, nur freiwillige, korrekt entlohnte Überstunden) und Entlohnung (u.a. »existenzsichernde Löhne« – wobei deren Berechnung noch nicht klar definiert ist) nicht durch die Geschäftspraxis unterlaufen werden. Und dies eröffnet auch Raum für eine Integration der von der Fair Wear Foundation entwickelten »brand performance checks« in das Textilbündnis: Im Rahmen der Überprüfungsmechanismen geht es dann nicht nur um Audits in den Zulieferfabriken, sondern auch um eine Überprüfung der Geschäftspraxis jedes Mitgliedsunternehmens.

Das Bündnis selbst wird lediglich der Rahmen sein, innerhalb dessen die bereits bei Gründung festgelegten Bündnisstandards von den Unternehmen entlang ihrer Lieferketten umgesetzt werden. Die Anforderungen an diese Umsetzung (was muss wann von wem erreicht sein?) werden aktuell in verschiedenen Arbeitsgruppen diskutiert. Die Mandate dieser Arbeitsgruppen enden Ende August 2016. Bis dahin muss also der für alle Mitglieder des Bündnisses verbindliche Rahmen stehen. Spätestens dann lässt sich beurteilen, wie anspruchsvoll das Textilbündnis ist – und damit kann dann auch über Gelingen oder Scheitern gesprochen werden.

Die Arbeitsstruktur, mit der die Grundlagen des Bündnisses erarbeitet werden, ist folgende: Alle AkteurInnen im Bündnis haben VertreterInnen ihrer jeweiligen Akteursgruppe in einen Steuerungskreis gewählt, der im Konsens entscheidet. Wirtschaft einerseits, NGOs und Gewerkschaft andererseits sind paritätisch im Steuerungskreis vertreten. Zusätzliche Plätze nehmen weitere Akteure aus Politik und Standardinitiativen ein. Mehrere Arbeitsgruppen erarbeiten auf der Basis der Annexe aus dem Aktionsplan 1.0 Empfehlungen für den Steuerungskreis, auf deren Grundlage der Steuerungskreis seine Entscheidungen trifft. Die Arbeitsgruppen arbeiten zu folgenden Themen:

- (1) Die *AG Sozialstandards und Living wages* formuliert Umsetzungsanforderungen auf Basis der in Annex 3 vereinbarten sozialen, ökologischen und ökonomischen Standards.
- (2) Die *AG Review-Prozess* formuliert die Instrumente und Verfahrensweisen, mit denen die unternehmensspezifischen Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen und ökologischen Standards gemessen und bewertet werden.

- (3) Die AG *Naturfasern* formuliert Umsetzungsanforderungen auf Basis der in Annex 2 vereinbarten sozialen, ökologischen und ökonomischen Standards.
- (4) Die AG *Chemikalien* formuliert Umsetzungsanforderungen für die textilen Verarbeitungsstufen im ökologischen Bereich.
- (5) Die AG *Umsetzung und Internationalisierung* soll Vorschläge zur Umsetzung der Bündnisstandards in den Produktionsländern und zur Verknüpfung des Textilbündnisses mit internationalen Initiativen und Debatten unterbreiten. NGOs und Gewerkschaften sehen in dieser AG die besten Chancen, auch rechtliche Maßnahmen, die die Umsetzung der Bündnisstandards fördern könnten, zu diskutieren. Diese AG ist zugleich die einzige, die bisher noch nicht eingesetzt worden ist.

Das bei der giz angesiedelte Projektbüro koordiniert und moderiert die Arbeitsgruppen und den Steuerungskreis und bereitet die Sitzungen vor und nach. Es erfüllt eine wichtige und notwendige Mittlerfunktion zwischen den einzelnen Akteursgruppen. Für alle Gremien wurde entsprechend der Chatham-House-Regeln Vertraulichkeit vereinbart.

Vom Grundansatz her ermöglicht diese Struktur einen guten Diskussionsprozess, in dem die Wirtschaft einerseits, die NGOs und Gewerkschaften andererseits auf Augenhöhe miteinander verhandeln können. Allerdings sind die finanziellen Mittel und zeitlichen Möglichkeiten der verschiedenen Akteursgruppen, sich in den Prozess einzubringen, sehr ungleich verteilt: Während die Wirtschaft mit rund 20 VertreterInnen an allen AGs beteiligt ist, sind es von zivilgesellschaftlicher und gewerkschaftlicher Seite mit drei bis sechs VertreterInnen deutlich weniger. Das ist geringeren personellen wie finanziellen Ressourcen auf zivilgesellschaftlich-gewerkschaftlicher Seite geschuldet. Von zivilgesellschaftlicher Seite her ist das Engagement im Textilbündnis ein ganz klares »Zuschussgeschäft«: Keine der aktiven Organisationen erhält finanzielle Zuwendungen durch BMZ oder giz (und natürlich auch nicht durch die Wirtschaft) für die Mitarbeit im Textilbündnis in Form von Honoraren oder Personalkostenfinanzierung. Lediglich Reisekosten zu Treffen des Textilbündnisses wurden in der Vorbereitungsphase erstattet. Die nicht unerhebliche Arbeitszeit, die die NGOs (und Gewerkschaften) in das Textilbündnis stecken, können diese nur aufbringen, weil sie sowieso in ihren Schwerpunktfeldern zu Themen in der textilen Kette arbeiten und Teil dieser Projekte immer auch die Teilnahme an und die Beeinflussung von politischen Prozessen ist. Welche politischen Prozesse aber im Rahmen dieser Projekte von den NGOs ausgewählt werden, hängt in der Regel allein von der Sinnhaftigkeit der Prozesse und den enthaltenen Perspektiven ab. Solange die NGOs und die Gewerkschaften Verbesserungen für die Beschäftigten in den Produktionsländern im Rahmen des Textilbündnisses erwarten können, werden sie also aktiv mitarbeiten. Wenn aber klar wird, dass aufgrund der bereits benannten Begrenzun-

gen inhaltlicher (freiwilliger Charakter des Bündnisses) und kapazitätsmäßiger Art das Textilbündnis nicht hält, was es aus NGO-Sicht verspricht, wenn also bestimmte »rote Linien« überschritten werden, dann werden sich die NGOs und Gewerkschaften über eine gemeinsame Strategie, die auch ein Ausstiegsszenario beinhaltet, verständigen.

Kurz und Knapp: Wenn im Oktober 2016 jedes Mitgliedsunternehmen des Textilbündnisses eine mit anspruchsvollen Zeitzielen unterlegte »Roadmap« vorgelegt hat, die vom Textilbündnis bzw. einer unabhängigen Stelle akzeptiert wurde, erste Schritte zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Produktionsländern (z.B. Stärkung gewerkschaftlicher Organisation in den Fabriken) umgesetzt wurden und die Bündnispartner ein transparentes und glaubwürdiges Überprüfungsverfahren geschaffen haben, dann ist das Bündnis auf einem guten Weg.

### Weiterführende Literatur

Stellungnahme der CCC von Oktober 2015, »1 Jahr – Textilbündnis. Warum wir dabei sind«; verfügbar unter: <http://saubere-kleidung.de/index.php/kampagnen-a-themen/csr-staatl-regulierung/516-1-jahr-textilbueundnis-wa-rum-wir-dabei-sind>.

Pressemitteilung der CCC Juni 2015, »Zahlreiche Unternehmen treten endlich dem Textilbündnis bei«, verfügbar unter: <http://saubere-kleidung.de/index.php/kampagnen-a-themen/csr-staatl-regulierung/469-zahlreiche-un-ternehmen-treten-endlich-dem-textilbueundnis-bei>.

Stellungnahme der CCC von März 2015, »Erwartungen der CCC an das Textilbündnis und an die Bundesregierung«, verfügbar unter: <http://saubere-kleidung.de/index.php/kampagnen-a-themen/csr-staatl-regulierung/447-erwartungen-der-ccc-an-das-textilbueundnis-und-die-bundesre-gulierung>.

Stellungnahme der CCC zum geplanten Textilbündnis des BMZ Oktober 2014; verfügbar unter: <http://saubere-kleidung.de/index.php/kampagnen-a-themen/textile-kette/416-stellungnahme-der-kampagne-fuer-saubere-kleidung-zum-geplanten-textilbueundnis-des-bmz>.

Stellungnahme der CCC von April 2014, »Vorschlag des Entwicklungsministers für ein Textilsiegel«; verfügbar unter: <http://saubere-kleidung.de/index.php/kampagnen-a-themen/textile-kette/391-vorschlag-des-entwicklungs-ministers-gerd-mueller-fuer-ein-textilsiegel>.



Stefan Körzell\*

### »Geiz ist geil« verträgt sich nicht mit guter Arbeit

Die Weltbevölkerung wächst, der Ressourcenverbrauch auf der Nord- und auf der Südhalbkugel steigt, und auch angesichts einer immer stärkeren Internationalisierung von Produktion und Handel steht das Thema Nachhaltigkeit oben auf der politischen Tagesordnung. Und wer darüber redet, der muss sich auch mit der Verantwortung global agierender Unternehmen auseinandersetzen – verknüpft mit der Frage, inwiefern auch die Konsumenten aus westlichen Industrieländern mit ihrer Kaufentscheidung mitverantwortlich sind für die Arbeitsbedingungen in den Schwellen- und Entwicklungsländern.

Die Nachhaltigkeitsdebatte an sich ist nicht neu. Gesellschaftliche Verantwortung ist der Inbegriff der Nachhaltigkeit und für uns Gewerkschaften schon immer Thema. Wir meinen, in einer demokratisch verfassten Gesellschaft gehört unternehmerische Verantwortung dazu. Die deutschen Gewerkschaften verstehen darunter in erster Linie, dass sich Unternehmen verbindlich verpflichten, ihren Beitrag für bessere Arbeits- und Lebensbedingungen zu leisten, zum dauerhaften Erhalt der Umwelt beizutragen und die Verbraucher zu schützen. Und die Verantwortung von Unternehmen hat hierzulande Verfassungsrang: Eigentum verpflichtet – diese Klarstellung im Grundgesetz gilt auch für Unternehmen.

Auf der anderen Seite stehen die Umsatz- und Gewinninteressen der Unternehmen und ihre globalen Produktions- und Zulieferermöglichkeiten, die zu Wertschöpfungsketten geführt haben, die Verbraucher kaum noch nachvollziehen können. Nicht nur in der Nahrungsmittel- und Textilproduktion sind die Märkte inzwischen global. Westliche Verbraucher können zu Dumpingpreisen Textilien erwerben, die rund um den Globus hergestellt werden und tausende von Kilometern auf ihrem Weg vom Produktions- zum Verkaufsort zurückgelegt haben.

\* Stefan Körzell ist Vorstandsmitglied des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB).

Doch in welchem Verhältnis stehen hier Verbraucherinteressen zu anderen Interessen, wie etwa denen von Beschäftigten? Wie sieht hier eine arbeitnehmerorientierte Verbraucherpolitik aus? Diese Fragen bewegen Verbraucherorganisationen und Gewerkschaften gleichermaßen, zumal beide gemeinsame historische Wurzeln haben. Beide haben ihren Ursprung in der Arbeiterbewegung des 19. Jahrhunderts. Die aus der Arbeiterbewegung entstandenen Konsumgenossenschaften sind die Vorgänger der heutigen Verbraucherschutzverbände. Und bis heute gibt es gemeinsame Interessen und Ziele. Dazu zählen das Recht der Verbraucher auf die Befriedigung existenzieller Bedürfnisse, ihr Recht auf Produktinformation, das Recht auf Entschädigung und auch das Recht in einer intakten Umwelt leben zu können. Wie diese Ziele zu erreichen sind, dazu gibt es unterschiedliche Auffassungen. Für Gewerkschaften steht die soziale Dimension im Mittelpunkt, für Verbraucherorganisationen eher die ökologische.

Verbraucherpolitik kann aber, wenn sie nachhaltigen Konsum fördert, zu gesellschaftlichem Fortschritt beitragen. Hierbei kommt dem Wandel von Konsummustern eine bedeutende Rolle zu. Konsumgüter sind nicht nur Güter zur Deckung des täglichen Bedarfs. Sie sind heute oft auch identitätsstiftend und vermitteln eine Zugehörigkeit zu einem sozialen Milieu. Die sichtbare Darstellung des eigenen Lebensstils durch Konsumgüter, durch Marken, ist in westlichen Gesellschaften Alltag geworden. Diese neuen Konsummuster treffen zudem auf veränderte Verbrauchertypen. Der geläufigste ist sicherlich der Homo oeconomicus, also der informierte und auf den Preis bedachte Verbrauchertyp. Zunehmende Bedeutung hat jedoch der gestaltende, souveräne Konsument, der mit seinen Kaufentscheidungen zur nachhaltigen Entwicklung und zu globaler Gerechtigkeit beitragen will.

Für Gewerkschaften in den westlichen Industriegesellschaften stellt sich die Herausforderung, diese Konsummuster zu bündeln und ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihren mühevoll verdienten Lohn nicht durch hohe Preise oder schlechte Produktqualität aus der Tasche ziehen lassen. In diesem Spannungsfeld ist die Frage nach nachhaltigem Konsum und der sozialen Verantwortung der Verbraucherinnen und Verbraucher das sprichwörtliche Bohren dicker Bretter.

Die Verbraucherpolitik, die in ihren Anfängen auf Wettbewerb, Wahlmöglichkeiten und auf rationale Entscheidungen der Verbraucherinnen und Verbraucher gesetzt hat, stellt sich zunehmend der Debatte, ob nachhaltiger Konsum überhaupt durchsetzbar ist. Bei vielen Verbraucherschützern ist die Erkenntnis gereift, dass dies ohne gesetzliche Leitplanken nicht funktionieren wird. Die Verantwortung auf die Ver-

braucherinnen und Verbraucher abzuwälzen ist aus Sicht des DGB der falsche Weg.

Die neuesten Erkenntnisse der Verhaltensökonomie zeigen, dass das Bild des Homo oeconomicus, der rationale Kaufentscheidungen fällt, nicht zutrifft. Vielmehr orientieren sich Verbraucherinnen und Verbraucher an Empfehlungen aus dem Familien- und Freundeskreis, an oft irrationalen Wünschen. Qualitative und nachhaltige Aspekte spielen kaum eine Rolle. Wer Nachhaltigkeit stärken will, muss woanders ansetzen. Nämlich bei den Schutzstandards für Umwelt und Arbeitsschutz. Insbesondere um Letztere soll es hier im Weiteren gehen.

Auf internationaler Ebene setzen die ILO-Kernarbeitsnormen und die Erklärung der internationalen Arbeitsorganisation von 1998 über grundlegende Rechte und Prinzipien bei der Arbeit einen völkerrechtlich verbindlichen Rahmen. Die Kernarbeitsnormen sind fester Bestandteil der Menschenrechte und verpflichten auch die ILO-Mitgliedsländer zur Einhaltung, die die ILO-Normen nicht ratifiziert haben. Darüber hinaus messen die Gewerkschaften den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen große Bedeutung bei.

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sind neben den ILO-Kernarbeitsnormen und den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen ebenfalls wichtig. Die internationalen Menschenrechtsverträge beschreiben die Pflichten von Staaten, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Allzu oft sind jedoch transnational agierende Unternehmen nicht in der Lage oder willens, Menschenrechtsverstöße zu verhindern. Deshalb gibt es die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die auf drei Säulen ruhen: Sie betonen die staatliche Pflicht zum Schutz der Menschenrechte, die diesbezügliche Unternehmensverantwortung und den Zugang zu effektiven Rechtsmitteln.

Mit diesen Leitlinien sind die Unternehmen aufgefordert, die Menschenrechte entlang ihrer gesamten Unternehmensstruktur und in ihre Entscheidungsprozesse zu integrieren, kontinuierlich ihre eigene Geschäftstätigkeit auf Auswirkungen auf die Menschenrechte zu untersuchen und eine Kommunikationsstruktur einzurichten, die es externen Stakeholdern ermöglicht, die Effektivität der getroffenen Gegenmaßnahmen zu beurteilen.

Die Staaten sind aufgefordert, in nationalen Aktionsplänen zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien konkrete Möglichkeiten aufzuzeigen, wie Menschenrechte, zu denen auch Arbeitnehmerrechte gehören, nachhaltig umgesetzt werden können. Der deutsche nationale Aktionsplan soll im Frühjahr 2016 vom Bundeskabinett beschlossen werden. Klar ist, Menschenrechte, ökologische und soziale Mindeststandards können nur mit staatlichen nationalen Aktionsplänen durchgesetzt werden. Ausbeutung, Kinderarbeit oder Um-

weltschäden müssen bekannt gemacht und die Betroffenen entschädigt werden. Freiwillige unternehmerische Verantwortung (CSR) reicht hier nicht aus. Die Verantwortung den Konsumenten zu übertragen widerspricht dem Verursacherprinzip.

Darüber hinaus brauchen wir mehr Transparenz der unternehmerischen Tätigkeiten. Und die wird es nur mit umfassenden Berichtspflichten für die Unternehmen geben, die neben wirtschaftlichen Kennzahlen auch soziale, ökologische bzw. nachhaltige Aspekte publizieren müssen. Nur die Transparenz von Liefer- und Wertschöpfungsketten kann Verbraucherinnen und Verbraucher ertüchtigen, nachhaltige Konsumententscheidungen zu treffen. Nur die Einhaltung der international gültigen ILO-Kernarbeitsnormen, der OECD-Leitsätze und der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte kann die soziale Dimension der Globalisierung vorantreiben.

Dass dies dringend geboten ist, haben zahlreiche Skandale und Unglücke in der südasiatischen Textilproduktion der letzten Jahre gezeigt. Es sind die Unternehmen, die dafür Sorge tragen müssen, dass ihre weltweiten Produktionsstandorte oder die ihrer Zulieferer sicher sind und dass die Arbeiterinnen und Arbeiter vor Ort existenzsichernde Löhne bekommen. Doch Appelle reichen nicht. Das Thema darf nicht im Bereich der Freiwilligkeit verbleiben. Wir brauchen strengere Haftungsregeln für Unternehmen, und zwar auf nationaler und internationaler Ebene. Die Unternehmen müssen für die sozialen, ökologischen und humanitären Auswirkungen ihrer Tätigkeiten in größerem Umfang haften als bisher. Die nationalen Regierungen stehen in der Pflicht, dafür einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen und bestehende internationale Regelungen umzusetzen oder für deren Einhaltung zu sorgen. Für uns Gewerkschaften ist klar: Nachhaltiger Konsum verträgt sich nicht mit Dumpinglöhnen. Konsumenten und Arbeitnehmer, die die Produkte herstellen, brauchen faire, existenzsichernde und auskömmliche Löhne. »Geiz ist geil« verträgt sich nicht mit guter Arbeit.



Thomas Silberhorn\*

## Nachhaltigkeit in globalen Lieferketten

Im Zeitalter der Globalisierung umspannen komplexe Liefer- und Handelsketten den gesamten Erdball. Die Herstellung der Produkte ist in einem Großteil der Industrien über Landesgrenzen hinweg organisiert. Die Fertigungsschritte verteilen sich auf viele einzelne Unternehmen aus unterschiedlichen Ländern, häufig auch aus Entwicklungsländern. Laut Berechnungen der OECD, der WTO und der Weltbank machten 2013 Zwischenprodukte 70% der weltweit gehandelten Güter aus. Ferner sind nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) rund 453 Millionen Menschen in allen Teilen der Welt in globale Lieferketten eingebunden.

Die Produktionsprozesse werden international arbeitsteiliger. Gleichzeitig sollten Schwellen- und Entwicklungsländer die Möglichkeit haben, stärker an der Wertschöpfung teilzuhaben. Denn die Integration in globale und regionale Wertschöpfungsketten eröffnet Chancen für die Länder, unter anderem durch positive Beschäftigungseffekte. So konnte China durch schnell wachsende industrielle Produktion zwischen den Jahren 2000 und 2013 über 200 Millionen Menschen aus der Armut befreien.

Aus Kostengründen werden die Produktionsprozesse oft in Länder mit niedrigen Sozial- und Umweltstandards ausgelagert. So liegt das Lohnniveau häufig unterhalb des Existenzminimums. Zum Beispiel verdienen mehr als 10% der Arbeiterschaft in weiten Teilen Afrikas und Südasiens weniger als 1,25 US-Dollar am Tag. Feste Arbeitszeiten, angemessene Bezahlung von Überstunden und Urlaubsregelungen sind kaum existent. Auch werden selten Gesundheits- und Sozialleistungen angeboten.

Bestehende Gesetze zum Arbeitsschutz werden oft unzureichend umgesetzt, da die Einhaltung nur mangelhaft kontrolliert wird. Durch das Fehlen von Arbeitnehmervertretun-

gen bzw. durch die eingeschränkte Versammlungsfreiheit in vielen Produktionsländern bleiben Gesetzesverletzungen oftmals ohne Konsequenzen. Mangelnde Arbeits- und Sicherheitsstandards führen häufig zu Arbeitsunfällen. Weltweit stirbt alle 15 Sekunden ein Mensch an den Folgen berufsbedingter Krankheiten oder Arbeitsunfälle. Jedes Jahr entsteht so ein Schaden von 2,8 Billionen US-Dollar. Dies entspricht 4% der weltweiten Wertschöpfung. Kinderarbeit konnte weltweit seit 2000 deutlich reduziert werden, dennoch müssen nach Schätzungen der ILO immer noch 168 Millionen Kinder arbeiten. Mehr als 21 Millionen Menschen sind Opfer von Zwangsarbeit.

## Gemeinsam Verantwortung übernehmen

Zur Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Lebensbedingungen in den Produktionsländern sind sichere und gute Arbeitsbedingungen die Grundlage. Die Ausrichtung der Produktion an internationalen Rahmenwerken führt zu sozial und ökologisch verträglichen Bedingungen in globalen Lieferketten. Wichtige Rahmenwerke und Konventionen sind hierbei unter anderem die ILO-Kernarbeitsnormen, die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die VN-Klima- und Umweltvereinbarungen sowie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.

Regierungen, Unternehmen, Verbraucherinnen und Verbraucher, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen in Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern müssen sich ihrer Verantwortung für eine gerechte Gestaltung der Globalisierung stellen. Die deutsche Entwicklungspolitik setzt dafür auf mehreren Ebenen an: Gemeinsam mit Wirtschaft, Zivilgesellschaft und den Partnerländern arbeiten wir an sozialen und ökologischen Verbesserungen entlang globaler Lieferketten, fördern nachhaltiges Konsumverhalten in Deutschland und treiben internationale politische Prozesse voran.

## Sozial- und Umweltstandards entlang globaler Lieferketten fördern

Unternehmen setzen sich zunehmend freiwillig für bessere Umwelt- und Sozialbedingungen in ihren Zulieferbetrieben ein. Ebenso müssen die Regierungen der Industrienationen, aber auch der Produktionsländer Verantwortung übernehmen. Beratung, Erfahrungsaustausch und koordinierte Maßnahmen von Regierungen, Zivilgesellschaft und Verbänden können helfen, Kräfte zu bündeln und Standards flächendeckend umzusetzen. Im Rahmen dieser Partnerschaften werden durch die Mitglieder verbindliche Standards für bestimmte Branchen festgelegt, und die Mitglieder verpflichtet

\* Thomas Silberhorn ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

sich zur Umsetzung dieser Standards (freiwillige Selbstverpflichtungen).

Das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) initiierte Bündnis für nachhaltige Textilien ist ein Beispiel dafür, wie Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gemeinsam an sozialen und ökologischen Verbesserungen entlang der Lieferkette arbeiten können. Das Textilbündnis zählt rund 170 Mitglieder und repräsentiert inzwischen etwa 50% des deutschen Einzelhandelsmarkts in der Textilbranche. Das Textilbündnis ist international ausgerichtet, um so seine Wirksamkeit zu erhöhen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Dafür strebt das Textilbündnis Partnerschaften mit nationalen und internationalen Initiativen auf Ebene der EU, der OECD sowie der G7 an.

Das Forum Nachhaltiger Kakao ist ein weiteres erfolgreiches Beispiel für eine Multiakteurspartnerschaft. Hier setzt sich die Bundesregierung gemeinsam mit Süßwarenindustrie, Lebensmittelhandel und Zivilgesellschaft für eine Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort ein, z.B. in der Elfenbeinküste. Bis 2020 sollen mindestens 50% des Kakao in hierzulande verkauften Süßwaren aus nachhaltiger Produktion stammen.

Die deutsche Entwicklungspolitik setzt mit den Partnerländern zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen vor Ort um. Unter Einbeziehung der Unternehmen wird die Einführung von besseren Verfahren zum Umgang mit Chemikalien, die Einbindung sozialer und ökologischer Ziele in betriebliche Entscheidungsprozesse und die Ausbildung für nachhaltige Verfahren gefördert. In Bangladesch konnte so bei ca. 800 Unternehmen der Textilbranche die Einhaltung nationaler und internationaler Standards nachweislich verbessert werden. Über politischen Dialog und Politikberatung werden die Regierungen beim Aufbau von Systemen zur Umsetzung und Kontrolle von Nachhaltigkeitsstandards unterstützt, z.B. durch die Ausbildung von Arbeitsinspektoren.

### Nachhaltigen Konsum vorantreiben

Die Konsumenten spielen eine wichtige Rolle bei der Verankerung von Sozial- und Umweltstandards in globalen Lieferketten, denn sie stehen am Ende der Lieferkette. Umwelt- und sozialverträgliche Produktion muss sich für die Unternehmen lohnen. Ein kritisches Bewusstsein der Verbraucherinnen und Verbraucher und eine steigende Nachfrage nach nachhaltig hergestellten Waren und Dienstleistungen eröffnen neue Marktchancen für Unternehmen und setzen Anreize, transparenter und nachhaltiger zu produzieren.

Umwelt- und Sozialsiegel können dabei ein hilfreiches Instrument für Unternehmen und Verbraucher sein. Es gibt für Verbraucher jedoch kaum Möglichkeiten, sich umfassend über die Qualität und Glaubwürdigkeit von Siegeln oder Standardsystemen zu informieren. Die Bundesregierung hat deshalb im Jahr 2015 die Informationsplattform [www.siegelklarheit.de](http://www.siegelklarheit.de) auf den Weg gebracht.

Der Staat ist selbst ein wichtiger Konsument. Für ca. 260 Mrd. Euro kauft die öffentliche Hand in Deutschland jährlich ein. Neben der Vorbildfunktion des Staates kann nachhaltige öffentliche Beschaffung ein wichtiger Hebel für die Steigerung des Angebots nachhaltiger Produkte sein. Die Bundesregierung hat daher im Frühjahr 2015 zahlreiche Ziele zu nachhaltiger Beschaffung verabschiedet. Beispielsweise strebt der Bund bis 2020 an, die Hälfte aller Textilien (außer Sondertextilien) nach ökologischen und sozialen Kriterien zu beschaffen. Die neue EU-Vergaberichtlinie und der nationale Gesetzesentwurf gestatten die Berücksichtigung umweltbezogener und sozialer Aspekte im Vergabeverfahren. Um Bund, Länder und Kommunen bei der nachhaltigen Beschaffung zu unterstützen, wird die Bundesregierung im April 2016 das Informationsportal »Kompass Nachhaltigkeit« neu starten. Das kommunale Netzwerk für faire Beschaffung bei der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt berät u.a. Kommunen zur nachhaltigen Beschaffung. Mindestens 95 Kommunen haben bereits Rats- oder Magistratsratsbeschlüsse zu nachhaltiger Beschaffung gefasst, 34 eine Dienstanweisung erlassen.

### Nachhaltigkeit auf der internationalen Agenda verankern

Um einen Paradigmenwechsel hin zu einer nachhaltigen Wirtschaftsordnung zu schaffen, müssen Nachhaltigkeitsstandards in globalen Lieferketten im internationalen politischen Diskurs, in den globalen und nationalen Prozessen und Rahmenwerken verankert werden. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung durch die Staats- und Regierungschefs der Vereinten Nationen (VN) wurde dieser Paradigmenwechsel eingeleitet.

Zum ersten Mal existiert eine Agenda, die für alle Länder – Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländer – gleichermaßen gilt und die alle Dimensionen nachhaltiger Entwicklung (sozial, ökologisch, ökonomisch) berücksichtigt. Mit der Agenda 2030 erkennen die VN-Mitgliedstaaten an, dass sich die globalen Herausforderungen nur gemeinsam bewältigen lassen. Das Ziel 8 – *Nachhaltiges Wirtschaftswachstum* – fordert die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Umweltzerstörung, die Abschaffung von Zwangs- und Kinderarbeit und den Schutz von Arbeitneh-

merrechten und sicheren Arbeitsumfeldern. Ziel 12 – *Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster* – beinhaltet nachhaltige, öffentliche Beschaffung und Transparenz für Konsumenten. Die deutsche Bundesregierung überarbeitet derzeit die nationale Nachhaltigkeitsstrategie im Lichte der Agenda 2030 und ergänzt entsprechende Ziele und Indikatoren.

Bereits im Rahmen der deutschen G7-Präsidentschaft 2015 hat die Bundesregierung das Thema Nachhaltigkeit in globalen Lieferketten ganz oben auf die Tagesordnung gesetzt. Auf Schloss Elmau verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs Beschlüsse zur Förderung von Nachhaltigkeit in globalen Lieferketten. Im Oktober 2015 wurden auf einem Treffen der G7-Arbeits- und Entwicklungsminister die Beschlüsse von Elmau mit konkreten Maßnahmen unterlegt. In der Erklärung »Action for Fair Production« einigte man sich darauf, Bündnisse aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Gewerkschaften zu fördern, um gemeinsam die Umsetzung international vereinbarter Sozial- und Umweltstandards voranzutreiben. Die G7-Staaten vereinbarten, Transparenzinitiativen für Konsumenten sowie öffentliche Beschaffer zu fördern und den Kapazitätsaufbau in Produktionsländern zu unterstützen. Außerdem wurde die Umsetzung eines globalen Präventionsfonds, des *Vision Zero Fonds*, beschlossen, der die Arbeitsbedingungen in Produktionsländern grundlegend verbessern soll. Neben Prävention und Entschädigung sind effektive Beschwerdemechanismen ein weiterer elementarer Aspekt, um Standards besser durchzusetzen. So haben die G7-Staaten die Bedeutung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und die Rolle der Nationalen Kontaktstellen bei der Förderung eines verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns anerkannt. Es ist wichtig, dieses Momentum der G7 zu nutzen und in weitere Prozesse und Foren zu tragen, wie z.B. die G20.

Ebenso kann die EU-Handelspolitik über die Integration von sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Standards und die entwicklungsfreundliche Ausgestaltung von Handelsabkommen und Präferenzsystemen einen Beitrag zu Verankerung von Nachhaltigkeit in globalen Lieferketten leisten. Dies hat die EU-Kommission in ihrer neuen Handels- und Investitionsstrategie hervorgehoben. Sie fordert einen wertebasierten Ansatz in der EU-Handelspolitik, Transparenz sowie auch die Berücksichtigung der Wirkungen der europäischen Handelspolitik auf Drittstaaten. Das BMZ unterstützt diese Neuausrichtung der EU-Handelspolitik und fordert eine aktive Umsetzung der EU-Handelsstrategie. Ein Ansatz ist der Aufbau eines Monitoring-Systems, das die Wirkungen der Handelspolitik auf die nachhaltige Entwicklung laufend überprüft. Gerade Entwicklungs- und Schwellenländer müssen bei der Nutzung der Potenziale von Handelsabkommen unterstützt werden. Hier ist das BMZ bereits heute sehr engagiert. Über handelsbezogene Entwicklungszusammenarbeit werden die Partnerländer bei der Umset-

zung und Nutzung der Potenziale der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen unterstützt und zur Vertiefung des wirtschaftlichen Integrationsprozesses beraten.

Auf nationaler Ebene wird seit Ende 2014 und bis zum Kabinettsbeschluss im Mai 2016 der »Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte« zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte unter Federführung des Auswärtigen Amtes erarbeitet. An der Erstellung sind sechs Bundesressorts beteiligt. In einem breit angelegten Konsultationsprozess wurden zudem Vertreterinnen und Vertreter von Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Gewerkschaften einbezogen. Mit einem ambitionierten Nationalen Aktionsplan wird ein klarer Bezugsrahmen für menschenrechtskonformes, sozial nachhaltiges und zugleich ökonomisch erfolgreiches Wirtschaften geschaffen. Ein zentrales Handlungsfeld des Aktionsplans wird die Förderung nachhaltiger und transparenter Lieferketten sein, denn die Missachtung elementarer Menschenrechte findet häufig in stark verzweigten und undurchsichtigen Zulieferketten statt.

Die aufgezeigten Herausforderungen zeigen: Wir tragen gemeinsam Verantwortung für eine nachhaltige Gestaltung der Globalisierung. Hierfür ist ein gemeinsames Handeln von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern notwendig.

## Literatur

Auswärtiges Amt (2015), »Nationaler Aktionsplan »Wirtschaft und Menschenrechte«, verfügbar unter: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Aussenwirtschaft/Wirtschaft-und-Menschenrechte/NAPWiMr\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Aussenwirtschaft/Wirtschaft-und-Menschenrechte/NAPWiMr_node.html).

BMAS und BMZ (2015), *Gute Arbeit weltweit, Zukunftspapier*, verfügbar unter: [http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren\\_flyer/infobroschueren/Materiale252\\_lieferketten.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materiale252_lieferketten.pdf).

BMZ (2015), »Handeln für faire Produktion (Action for Fair Production)«, G7-Beschäftigungs- und Entwicklungsministertreffen, Ministererklärung, verfügbar unter: [http://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/Presse/G7\\_Ministererklarung\\_DE.PDF](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/G7_Ministererklarung_DE.PDF).

ILO (2015), »Child Labour«, verfügbar unter: <http://www.ilo.org/global/topics/child-labour/lang--en/index.htm>.

ILO (2015), »Forced labour, human trafficking and slavery«, verfügbar unter: <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm>.

ILO (2015), »Ratifications of fundamental Conventions and Protocols by country«, verfügbar unter: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011\\_DISPLAY\\_BY,P10011\\_CONVENTION\\_TYPE\\_CODE:1,F](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:1,F).

ILO (2015), »Safety and health at work«, verfügbar unter: <http://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang--en/index.htm>.

ILO (2015), »World Employment and Social Outlook 2015«, verfügbar unter: [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_370189/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_370189/lang--en/index.htm).

OECD (2011), *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*, verfügbar unter: <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48808708.pdf>.

OECD, WTO und Weltbank (2014), *Global Value Chains: Challenges, Opportunities and Implications for Policy, Report prepared for submission to the G20 Trade Ministers Meeting, Sydney, Australia*, verfügbar unter: [http://www.oecd.org/tad/gvc\\_report\\_g20\\_july\\_2014.pdf](http://www.oecd.org/tad/gvc_report_g20_july_2014.pdf).

United Nations (2015), »Sustainable Development Goals«, verfügbar unter: <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>.