

Die technische Zusammenarbeit der ILO zur Stärkung von Menschenrechten

Zum Potenzial von Projekten in der formellen
und informellen Wirtschaft für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen,
Gewerkschaftsrechten und der Geschlechtergerechtigkeit

Julia Maier-Rigaud

INEF FORSCHUNGSREIHE
MENSCHENRECHTE, UNTERNEHMENSVERANTWORTUNG UND NACHHALTIGE ENTWICKLUNG
06/2010



Institut für Entwicklung und Frieden



Im Auftrag des:

Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

AUTORIN:

Julia Maier-Rigaud, M. A., studierte Politikwissenschaft, Verfassungs-, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Philosophie und Volkswirtschaftslehre an der Universität Bonn und am Institut d'Etudes Politiques Paris. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Arbeitsbereichs Internationale Beziehungen / Friedens- und Konfliktforschung am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.

E-Mail: julia@maier-rigaud.eu

BIBLIOGRAPHISCHE ANGABEN:

Maier-Rigaud, Julia (2010): Die technische Zusammenarbeit der ILO zur Stärkung von Menschenrechten. Zum Potenzial von Projekten in der formellen und informellen Wirtschaft für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen, Gewerkschaftsrechten und der Geschlechtergerechtigkeit, INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung 06/2010, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

Impressum



Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Universität Duisburg-Essen
Cover-Design: Wibke Helmts
ISBN 978-3-9813367-5-7

© Institut für Entwicklung und Frieden

Lotharstraße 53 D - 47057 Duisburg
Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: [Hhttp://inef.uni-due.de](http://inef.uni-due.de)

**Die technische Zusammenarbeit der ILO
zur Stärkung von Menschenrechten**

**Zum Potenzial von Projekten in der formellen und informellen Wirtschaft für die
Verbesserung von Arbeitsbedingungen, Gewerkschaftsrechten
und der Geschlechtergerechtigkeit**

Julia Maier-Rigaud

INEF Forschungsreihe

Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung

06/2010

ZUSAMMENFASSUNG

In dieser Studie wird der Frage nachgegangen, welche Wirkungskraft völkerrechtlich bindende Instrumente, *soft law* und die technische Zusammenarbeit der ILO entfalten. Anhand der drei Projekte *Better Factories Cambodia*, *Better Health and Safety for Suppliers* und *Syndicoop* wird exemplarisch gezeigt, dass die Organisation ihre universelle Funktion der Setzung und Kontrolle internationaler Sozialstandards gezielt durch Projekte der technischen Zusammenarbeit ergänzen kann. Dadurch kann sie unmittelbaren Einfluss auf Arbeits- und Lebensbedingungen von Beschäftigten, die Qualität sozialen Dialogs und die Wahrnehmung sozialpolitischer Regierungsaufgaben ausüben. Die Möglichkeit, mit völkerrechtlich bindenden Übereinkommen, mit Instrumenten weicher Regulierung und auf dem Wege der technischen Zusammenarbeit zu operieren, verleiht der Organisation Flexibilität in der Wahl eines geeigneten Implementierungsansatzes.

ABSTRACT

In this study, the effectiveness of the ILO's hard law, soft law and technical cooperation instruments are examined. Drawing on the examples of the projects *Better Factories Cambodia*, *Better Health and Safety for Suppliers* and *Syndicoop* it is concluded that the organization can complement its universal function of setting and monitoring international social standards through targeted technical cooperation measures and, thus, directly improve working and living conditions, the quality of social dialogue and social policy governance. The option to use instruments binding under international law as well as soft law and technical cooperation renders the organization more flexible in the choice of a suitable implementation strategy.

Inhalt

Vorwort.....	5
Danksagung.....	6
Abkürzungen	7
1. Einleitung.....	9
2. Übereinkommen mit völkerrechtlicher Bindungskraft.....	15
2.1 Vertragliche und nichtvertragliche Vereinbarungen.....	15
2.2 Die Wächterfunktion der ILO	17
2.3 Reaktionswege bei Nichtbefolgung	21
2.4 Sanktionen als letzte Maßnahme: Das Beispiel Myanmar	22
3. Soft Law-Instrumente ohne rechtliche Bindungskraft	24
3.1 Rolle und Relevanz rechtlich nicht bindender Instrumente	24
3.2 Erklärung der ILO über fundamentale Prinzipien und Rechte bei der Arbeit	26
3.3 Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik.....	27
3.4 Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung.....	31
4. Technische Zusammenarbeit in der formellen und informellen Wirtschaft	33
4.1 Strategien und Zielgruppen	33
4.2 Better Factories Cambodia.....	35
4.2.1 Projektziele und Instrumente	35
4.2.2 Projektergebnisse und Wirkungspotenzial der Instrumente	39
a) Defizite in Bezug auf Arbeitszeiten und Löhne.....	41
b) Voranschreitende Gewerkschaftsbildung – mangelnde Effektivität des sozialen Dialogs	45
c) Handlungsbedarf in Bezug auf Geschlechtergerechtigkeit	49
d) Beschränkung auf die formelle Wirtschaft.....	51
4.3 Better Health and Safety for Suppliers	53
4.3.1 Projektziele und Instrumente	53
4.3.2 Projektergebnisse und Wirkungspotenzial der Instrumente	56
a) Fortschritte bei Sicherheit und Gesundheit	56
b) Geringer Einfluss auf Arbeitsbeziehungen und Sozialen Dialog.....	60
c) Geringe Reflexion geschlechterspezifischer Probleme.....	60

	d) Projektfokus auf der formellen Wirtschaft	61
4.4	Syndicoop	62
4.4.1	Projektziele und Instrumente	62
4.4.2	Projektergebnisse und Wirkungspotenzial der Instrumente	66
	a) Erste Erfolge in der Schaffung von Beschäftigung und Verbesserung von Arbeitsbedingungen.....	66
	b) Gewerkschaftliche Organisation bedarf weiteren Ausbaus.....	67
	c) Gezielte Frauenförderung in lokalen Selbsthilfegruppen.....	68
	d) Längerfristige Perspektive notwendig.....	70
4.5	Zusammenfassung	71
5.	Schlussbetrachtung und Handlungsempfehlungen	73
6.	Literatur	80



Vorwort

Die vorliegende Studie von Julia Maier-Rigaud entstand im Rahmen des Leuchtturmvorhabens „Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung“, einem vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanzierten Forschungsprojekt des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF).¹ Ziel des Projekts ist es, Unternehmen bei der Wahrnehmung ihrer menschenrechtlichen Verantwortung zu unterstützen und noch stärker in Prozesse der nachhaltigen Entwicklung einzubinden. Drei Teilprojekte behandeln die interdependenten Ebenen Völkerrecht, freiwillige unternehmerische Verantwortung für die Menschenrechte und staatliche Regulierung mit ihren unterschiedlichen Funktionen in Prozessen der Bildung und Durchsetzung von Normen.

Teilprojekt 1 nimmt eine Bestandsaufnahme völkerrechtlicher Instrumente vor und untersucht die Möglichkeiten, diese zum Schutz von Menschenrechten einzusetzen. Dazu gehört es auch, das Potenzial der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) für die Stärkung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen zu analysieren. Die ILO ist hierbei von besonderer Bedeutung, weil sie durch ihre Dreigliedrigkeit Regierungen, Unternehmen und Beschäftigte gleichermaßen anspricht. Traditionell nimmt die ILO bei der Ausformulierung von Sozialstandards, also von sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechten, eine Vorreiterrolle ein.

Die Studie von Julia Maier-Rigaud befasst sich mit der Rolle der ILO als entwicklungspolitischem Akteur. Neben der Steuerung durch völkerrechtlich bindende Verträge und durch eine Vielzahl von Soft Law Instrumenten nimmt

¹ Für weitere Informationen siehe: www.humanrights-business.org.



die ILO über Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit unmittelbaren Einfluss auf Arbeits- und Lebensbedingungen von Beschäftigten, die Qualität sozialen Dialogs und die Wahrnehmung sozialpolitischer Regierungsaufgaben.

Dieser Tätigkeitsbereich der ILO findet vor allem durch die *Better Work* Programme in unterschiedlichen Ländern zunehmende Beachtung. Die Möglichkeit, sowohl mit völkerrechtlich bindenden Übereinkommen als auch mit Instrumenten weicher Regulierung sowie auf dem Wege der technischen Zusammenarbeit zu operieren, verleiht der ILO ein vergleichsweise hohes Maß an Flexibilität in der Wahl eines geeigneten Implementierungsansatzes. Die Organisation wird dadurch zu einem wichtigen internationalen Akteur bei der Ausgestaltung der wirtschaftlichen Globalisierung. Die Autorin stellt dies beispielhaft anhand der drei Projekte *Better Factories Cambodia*, *Better Health and Safety for Suppliers* und *Syndicoop* vor. Die Betrachtung der technischen Zusammenarbeit der ILO für die Stärkung der Menschenrechte findet bisher in der Literatur erst wenig Berücksichtigung.

Brigitte Hamm

Projektleiterin

Danksagung

Die Autorin möchte den MitarbeiterInnen des Forschungsprojekts „Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung“ des INEF für die gute Zusammenarbeit danken. Insbesondere Diana Burghardt und Dr. Brigitte Hamm haben die Arbeit an der Studie in allen Stadien durch wertvolle und zielführende Hinweise unterstützt.



Abkürzungen

ADB: Asian Development Bank

BFC: Better Factories Cambodia

CSR: Corporate Social Responsibility

DWCP: Decent Work Country Programmes

EIC: Economic Institute of Cambodia

EU: Europäische Union

DFID-UK: Department for International Development of the United Kingdom

FIAS: Foreign Investment Advisory Services

GMAC: Garment Manufacturers Association in Cambodia

GTZ: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

IBFG: Internationaler Bund Freier Gewerkschaften

ICA: International Cooperative Alliance

IFC: International Finance Corporation

ILO: International Labour Organization

IOE: International Organization of Employers

IPEC: International Programme on the Elimination of Child Labour

ISO: International Organization for Standardization

MFA: Multi Fibre Arrangement

MNU: Multinationale Unternehmen

NSC: National Steering Committee

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development

OSC: Overall Steering Committee

PARDEV: Partnerships and Development Cooperation Department

POC: Process Optimising Consultation

POT: Process Optimising Team

PPP: Public-Private Partnership

PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper



SEWA: Self Employed Women's Association

UNDP: United Nations Development Programme

UNGC: United Nations Global Compact

UNIFEM: United Nations Development Fund for Women

USAID: United States Agency for International Development

VW: Volkswagen AG

WB: World Bank

WTO: World Trade Organization



1. Einleitung

Mit der zunehmenden transnationalen Vernetzung der Wirtschaft und der weltweiten Mobilität von ArbeitnehmerInnen und Finanzströmen ist die Gewährleistung sozialer und menschenrechtlicher Standards bei der Arbeit zu einer grenzüberschreitenden Herausforderung geworden. Multinationale Unternehmen unterhalten vielfach Lieferbeziehungen zu Betrieben in Schwellen- und Entwicklungsländern, deren Konformität mit internationalen Arbeitsstandards und nationaler Gesetzgebung nicht immer transparent ist. Die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO)² hat den grenzüberschreitenden Charakter des Problems fehlender Arbeitsstandards als Kerngedanken in ihrer Verfassung verankert und hält fest, dass „die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation die Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen“ (Verfassung der ILO, Präambel). Bereits mit der Gründung der ILO 1919 im Zuge der Entstehung des Völkerbundes wurde das friedensstiftende Ziel formuliert, den nach dem Ersten Weltkrieg wieder erstarkenden weltweiten Wirtschaftsbeziehungen einen regulativen sozialpolitischen Rahmen zu verleihen und damit zu verhindern, dass sich innergesellschaftliche soziale Spannungen außenpolitisch entladen. Sofern das Fehlen von Arbeitsstandards einen Wettbewerbsvorteil generieren kann, hat sich die ILO zum Ziel gesetzt, einen daraus entstehenden Wettlauf nach unten zu verhindern.

Die Verfassung der ILO fußt auf der Idee, dass soziale Gerechtigkeit nur dann von Bestand sein kann, wenn die Ausgestaltung von Arbeitsbedingungen auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens ruht (Verfassung der ILO, Präam-

² Die ILO, seit 1969 Trägerin des Friedensnobelpreises, ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, der inzwischen 183 Länder beigetreten sind. Damit sind mit Ausnahme von Andorra, Bhutan, Liechtenstein, Mikronesien, Monaco, Nauru, Nordkorea, Palau, Tonga und Vatikanstadt alle souveränen Staaten Mitglieder der ILO.



bel). Der Tripartismus – die Zusammensetzung aller entscheidungsrelevanten Gremien mit VertreterInnen beider Sozialpartner³ sowie der Regierungen – ist das wichtigste von der ILO vertretene Organisationsprinzip, das auch ihre eigene interne Struktur weitgehend konsequent durchzieht. Damit war die ILO die erste internationale Organisation, die der heute in zahlreichen politischen Kooperationsformen verwirklichten Idee der Einbeziehung unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen – inklusive der Regeladressaten – in den Entscheidungsfindungsprozess maßgebliche Bedeutung für die Legitimität und Effektivität der Politikergebnisse beigemessen hat.

Die Vorstellung der ILO von „menschwürdiger Arbeit“ (ILO 1999) geht dabei weit über die Verhinderung eines wettbewerbsstrategischen *race to the bottom* hinaus. Bereits in der Deklaration von Philadelphia (1944) kommt zum Ausdruck, dass Arbeitsmärkte anderen Regeln unterliegen müssen als Gütermärkte. ArbeitnehmerInnen dürfen dem freien Spiel der Marktkräfte nicht ungeschützt ausgesetzt werden. Menschenwürdige Arbeit umfasst neben einem Recht auf Arbeit, einem ausreichenden Einkommen und sozialer Sicherheit etwa auch das Recht auf Freizeit und Kultur.

Im Zuge der sich globalisierenden Wirtschaft haben sich mit Blick auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen eine Reihe neuer Herausforderungen ergeben, die auch zu einer Anpassung in der Programmatik der ILO geführt haben. So richtet die ILO seit Anfang der 1970er Jahre im Sinne einer universellen Gültigkeit internationaler Sozialstandards ihren Fokus verstärkt auch auf Beschäftigte in der informellen Wirtschaft⁴, die weltweit den überwiegenden Teil an ArbeitnehmerInnen ausmachen (ILO 1972; ILO 2002: 1). In ihrer Resolution zu Menschenwürdiger Arbeit und der Informellen Wirtschaft von 2002 hat

³ Die Sozialpartner sind die Interessenverbände von Arbeitnehmern und Arbeitgebern.

⁴ In einer gemeinsamen Studie definieren ILO und WTO informelle Beschäftigung als „jede Form von bezahlter – sowohl selbstständiger als auch unselbständiger – Arbeit, die durch geltende rechtliche oder regulative Rahmenbedingungen nicht anerkannt, geregelt oder geschützt ist sowie unbezahlte Beschäftigung in einem gewinnbringenden Unternehmen“ (Bacchetta/Ernst/Bustamante 2009: 41, eigene Übersetzung).

die Internationale Arbeitskonferenz duale Strategien vorgestellt, um einerseits Lebensunterhalt sichernde Arbeit in der informellen Wirtschaft zu erhalten und die Defizite informeller Beschäftigung zu reduzieren und andererseits den Weg in die Formalität zu ebnen (ILO 2002).

Auch hat die Herstellung gleicher Arbeits- und Lebensbedingungen für Frauen und Männer, die bereits als Ziel in der Verfassung der ILO verankert ist, zunehmend an Bedeutung für die programmatische Ausrichtung der ILO gewonnen. Fundamentale Ziele der Geschlechtergerechtigkeit sind in vier zentralen Übereinkommen zur Gleichbehandlung der Geschlechter festgehalten worden.⁵ Im Rahmen der Agenda für Menschenwürdige Arbeit (ILO 1999) stellt die Gleichberechtigung ein Querschnittsanliegen dar, das im Zuge aller Vorhaben Berücksichtigung finden soll. So entschied der Verwaltungsrat 2005 auch, Ziele zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit systematisch in alle Projekte der technischen Zusammenarbeit einzubeziehen (ILO 2005: 18).

Den Schlüssel zur erfolgreichen Umsetzung menschenwürdiger Arbeit sieht die ILO in einer funktionierenden Sozialpartnerschaft und konstruktiven Kollektivverhandlungen (ILO 2008a: ix). Der Dialog von Regierungen und Sozialpartnern liegt nicht nur als administratives Organisationsprinzip der Generalversammlung und dem Regierungsrat der ILO zugrunde, sondern gilt als „Gründungsprinzip“ (ILO 2010a), das als programmatische Leitidee in Übereinkommen und Empfehlungen sowie in der Verfassung und der Deklaration von Philadelphia verankert ist.

Die ILO ist längst nicht mehr die einzige internationale Institution, die es sich zum Ziel gemacht hat, gute Arbeitsbedingungen herzustellen. Mit den

⁵ Diese vier Übereinkommen sind das Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit, 1951 (Nr. 100), das Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958 (Nr. 111), das Übereinkommen über die Chancengleichheit und die Gleichbehandlung männlicher und weiblicher Arbeitnehmer: Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981 (Nr. 156) und das Übereinkommen über die Neufassung des Übereinkommens über den Mutterschutz, 2000 (Nr. 183).





OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen und dem *Global Compact* der Vereinten Nationen liegen zwei globale Instrumente vor, die, aufbauend auf den Kernarbeitsstandards der ILO, Regeln mit Blick auf die soziale Verantwortung von Unternehmen vorgeben. Zertifizierungs- und Standardisierungsorganisationen wie *Social Accountability International* oder die Internationale Organisation für Normung (*International Organization for Standardization, ISO*) haben Standards entwickelt, die Menschenrechte am Arbeitsplatz erfassbar und von Sozialauditoren überprüfbar machen sollen. Zudem haben sich zahlreiche Nichtregierungsorganisationen als „*watchdogs*“ und „*whistleblowers*“ der Aufgabe einer umfassenden Berichterstattung über Defizite in der Beachtung von Standards bei der Arbeit verschrieben. Auch wenn der ILO als einziger dreigliedriger internationaler Organisation weiterhin eine einzigartige Rolle zukommt, so ist es ihr in den vergangenen Jahrzehnten nicht immer gelungen, eine Führungsrolle für den weltweiten Schutz von Sozialstandards einzunehmen. Entsprechend wird der ILO von internen wie externen Kommentatoren ein Bedeutungsverlust attestiert (z. B. Hagen 2003: 29-30; Standing 2008: 378). Um dem entgegenzuwirken, wird die ILO vor allem durch Effektivität überzeugen müssen.

Die Wirkungsfähigkeit des ILO-Instrumentariums wird in der Literatur in erster Linie entlang des Potenzials ihrer Übereinkommen und der sie kontrollierenden Berichts-, Beschwerde- und Klageverfahren bewertet. Da ihr institutionell verankerte Sanktionsmechanismen fehlen, wie sie z. B. die Welthandelsorganisation (WTO) ihren Mitgliedern zur Verfügung stellt und sie ihre Zielsetzungen auch nicht mit finanziellen Anreizen in dem Maße unterstützen kann, wie es den Bretton Woods-Institutionen möglich ist, wird die ILO häufig als „zahnlos“ beschrieben (Chan/Ross 2003; Greven/Scherrer 2002). Das korrigierende Instrumentarium der ILO sei auf die Kraft der Überzeugung und des kommunikativen Handelns beschränkt. Ohne Sanktionen und Anreize sei langfristig jedoch nur eine Harmonisierung von Sozialstandards auf niedrigem Niveau zu erwarten. Entsprechend wird weiterhin die Stärkung rechtlich bindender Instrumente der ILO oder die Einbettung von Sozialklauseln in das Handelsregime gefordert.



In der Regel wird im Zuge dieser Argumentation ausschließlich die Standardsetzung und Überwachung durch die ILO auf gouvernementaler Ebene berücksichtigt und der Blick nicht auf die gesamte Bandbreite der Steuerungsmechanismen gerichtet, mit denen die ILO arbeitet. Neben der Standardsetzung und -überwachung als erster Säule und der Forschung und Aufklärung als zweiter Säule, existiert eine dritte operative Säule, die technische Zusammenarbeit (Senghaas-Knobloch 2003: 10-11). Diese gilt es stärker in den Fokus der Forschung zu rücken. Mit derzeit mehr als 1.000 Länderprojekten zählt die ILO zu den wichtigsten internationalen Durchführungsorganisationen im Bereich der technischen Kooperation. Neben der Beratung von Regierungen und Sozialpartnern hat sich der Aktionsradius in den vergangenen Jahren zunehmend auf partnerschaftliche Kooperationen mit privatwirtschaftlichen Akteuren ausgeweitet. In dieser Studie wird der Frage nachgegangen, welche Wirkung völkerrechtlich bindende Instrumente, weiche Steuerungsmechanismen und die technische Zusammenarbeit der ILO entfalten. In dieser Studie wird argumentiert, dass gerade der unmittelbare Einfluss der ILO auf die private und die informelle Wirtschaft ein großes Potenzial besitzt, Arbeitnehmerrechte zu stärken und die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen zu fördern.

Zunächst wird der Blick auf die Bandbreite der Instrumente gerichtet, welche der ILO zur Setzung, Implementierung und Überwachung von Standards zur Verfügung stehen. Dabei wird zwischen völkerrechtlich bindenden Instrumenten und nichtvertraglichen Vereinbarungen unterschieden und untersucht, mit welchen Steuerungsmechanismen der private Sektor und die informelle Wirtschaft erreicht werden können. Zudem wird der kürzlich eingerichtete ILO *Helpdesk* vorgestellt, der Unternehmen und Sozialpartnern als direkte Anlaufstelle bei Fragen zur Umsetzung internationaler Sozialstandards dient. Anschließend geht es um die Wirkungsfähigkeit der technischen Zusammenarbeit mit privaten und informellen Wirtschaftsakteuren. Dabei steht die Frage im Vordergrund, welchen Beitrag die technische Zusammenarbeit als Ergänzung zu den völkerrechtlich bindenden Übereinkommen und den *Soft Law*-Instrumenten der ILO leisten kann.



Für diese Studie wurden drei Projekte der technischen Zusammenarbeit untersucht, in denen die ILO mit Arbeitgebern, Sozialpartnern, RegierungsvertreterInnen sowie Beschäftigten in der privaten und informellen Wirtschaft zusammengearbeitet. Die beiden ersten Projekte (*Better Factories Cambodia* und *Better Health and Safety for Suppliers*) stehen beispielhaft für den relativ neuartigen Zugriff der technischen Zusammenarbeit unter Leitung und Beteiligung der ILO, der Arbeitsbedingungen unmittelbar in Zulieferbetrieben multinationaler Unternehmen verbessern soll. Anhand des dritten Projekts (*Syndicoop*) wird exemplarisch die technische Zusammenarbeit der ILO zur Schaffung von Beschäftigung und Stärkung der gewerkschaftlichen Organisation in der informellen Wirtschaft diskutiert. Die ausgewählten Fälle illustrieren beispielhaft unterschiedliche Ansätze der technischen Zusammenarbeit und den Einsatz verschiedener Instrumente: *Better Factories Cambodia* ist ein sektorweit angelegtes Projekt, das die gesamte formelle textilverarbeitende Industrie Kambodschas umfasst und inzwischen in ein globales Programm der technischen Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft eingebettet ist. Im Rahmen des Projekts *Better Health and Safety for Suppliers* hingegen kooperierte die ILO mit einem einzelnen Unternehmen und seinen Zulieferbetrieben. Das Projekt ist regional differenziert und bezieht Zulieferbetriebe in drei Kontinenten ein. Mit *Syndicoop* wird ein ausschließlich für die informelle Wirtschaft entwickeltes Instrument untersucht, das bislang in Ost- und Südafrika zum Einsatz kam.

Bei der Wirkungsanalyse wird mit Barrientos und Smith (2007) zwischen Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten (*process rights*) und der Verbesserung von Arbeitsbedingungen (*outcome standards*) unterschieden. Während *outcome standards* die unmittelbaren Konditionen der Arbeit sowie die Bedingungen am Arbeitsplatz umfassen (Sicherheit und Gesundheitsschutz, Mindestlöhne, Arbeitszeiten etc.), betreffen *process rights* die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern (Recht zur Gewerkschaftsbildung, Recht auf Kollektivverhandlungen, etc.). *Process Rights* sollen ArbeitnehmerInnen eine starke Verhandlungsposition verleihen und wirken sich damit in der Folge auch auf die Qualität von *outcome standards* aus (Barrientos/Smith 2007: 715-716).



Darüber hinaus wird in den Fallanalysen das Augenmerk zum einen darauf gerichtet, in welchem Umfang Beschäftigte in der informellen Wirtschaft von den betrachteten Projekten der technischen Zusammenarbeit berücksichtigt werden und ob das volle Potenzial an Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der informellen Wirtschaft ausgeschöpft wird. Zum anderen wird untersucht, inwieweit die ILO heute ihrem selbst gestellten Anspruch gerecht wird, das Ziel der Geschlechtergerechtigkeit in alle Projekte der technischen Zusammenarbeit zu integrieren. Abschließend werden die Ergebnisse der Studie zusammengefasst und Vorschläge unterbreitet, wie die deutsche Regierung die Arbeit der ILO mit Blick auf die Stärkung der Menschenrechte von ArbeitnehmerInnen in der formellen und informellen Wirtschaft unterstützen kann.

2. Übereinkommen mit völkerrechtlicher Bindungskraft

2.1 Vertragliche und nichtvertragliche Vereinbarungen

Wie alle internationalen Verträge sind Übereinkommen der ILO für die Mitgliedstaaten erst dann völkerrechtlich bindend, wenn sie durch die jeweils zuständige nationale Instanz ratifiziert wurden. Die Neigung zur Ratifizierung variiert zwischen den Mitgliedstaaten stark. So korreliert die Ratifikationsbereitschaft eines Mitgliedstaats u. a. mit der ideologischen Prägung eines Staates bzw. der aktuell regierenden Partei(en) sowie dem Grad der rechtlichen Regulierung der Arbeitsbeziehungen (Boockmann 2004: 298; 313). Da das Schließen völkerrechtlich bindender Verträge auf Staaten beschränkt ist, unterliegen privatwirtschaftliche Akteure den bindenden Vorgaben von ILO-Übereinkommen immer nur indirekt.

Der Begriff des *Soft Law* wurde im Völkerrecht für Vereinbarungen geprägt, die keine Vertragsqualität besitzen und deren Durchsetzung vor keinem



Gerichtshof einklagbar ist. Trotz ihrer geringeren rechtlichen Qualität kommt ihnen in der politischen Praxis Bedeutung zu. So kann *Soft Law* grundsätzlich dort eingesetzt werden, wo bislang völkerrechtliche Lücken bestehen oder rechtlich bindende Verträge der Präzisierung bedürfen. Mit Blick auf internationale

Sozial- und Menschenrechtspolitik erscheinen vor allem drei Motive von Bedeutung, aufgrund derer Staaten neben völkerrechtlichen Verträgen auch den Bedarf sehen, nichtvertragliche Vereinbarungen zu treffen. Sie können erstens vertrauensbildend wirken und politische Prozesse stimulieren. Zweitens können sie eine Vorstufe für später folgende verbindliche Regelungen bilden. So können politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Gesetzesfolgen zunächst anhand nichtvertraglicher Vereinbarungen beurteilt und gegebenenfalls schrittweise angepasst werden. Drittens können nichtvertragliche Vereinbarungen auch mit solchen Parteien getroffen werden, die zum Abschluss eines völkerrechtsverbindlichen Vertrags nicht befugt sind (Hillgenberg 1999: 501). Hierzu zählen etwa Unternehmen und Verbände. So wurde die Erklärung der ILO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, die von Regierungs-, Arbeitnehmer- und ArbeitgebervertreterInnen unterzeichnet ist, in Form einer nichtvertraglichen Vereinbarung beschlossen. Ein völkerrechtliches Abkommen wäre nur auf zwischenstaatlicher Ebene möglich gewesen. Vereinbarungen variieren jedoch nicht nur entlang des Grades ihrer rechtlichen Verbindlichkeit, sondern auch in der Genauigkeit der Regelformulierung sowie dem Ausmaß an Kompetenzübertragung (Rechtsauslegung, Überwachung und Durchführung) an eine dritte Instanz (Goldstein et. al. 2000; Abbott/Snidal 2000: 422; Duplessis 2008: 15-16).

Das Nebeneinander harter und weicher Formen der Regulierung wird generell als Steigerung der Flexibilität internationalen Regierens wahrgenommen (Abbott/Snidal 2000; Duplessis 2008: 11; Hillgenberg 1999). *Soft Law*-Instrumente stehen dabei insbesondere auch privaten Akteuren wie Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen zur Implementierung transnationaler Politik zur Verfügung. Das verstärkte Aufkommen privater Formen des Regierens erklärt damit zugleich die Zunahme nichtvertraglicher Vereinbarun-

gen. Dieser liberalen Interpretation entgegen steht eine realistische Lesart. Die Zunahme rechtlich nicht bindender Vereinbarungen auf internationaler und transnationaler Ebene wird hier als gezielte strategische Konkurrenz zum Völkerrecht verstanden und auf das nationale Interesse einflussreicher Staaten zurückgeführt (Shaffer/Pollack 2009). Nicht selten enthalten *Soft Law*-Arrangements sowohl Verpflichtungen, die ohnehin bereits durch geltendes nationales und internationales Recht verbrieft sind, als auch darüber hinausgehende freiwillige Regeln. In dieser Nebeneinanderstellung wird mitunter die Gefahr gesehen, dass bereits geltendem Recht – wie etwa Menschenrechten – ungewollt der Charakter von Freiwilligkeit zugesprochen wird und es zu einer wahrgenommenen Nivellierung rechtlich bindender Normen kommen kann (Pariotti 2008: 153).



2.2 Die Wächterfunktion der ILO

Die Übereinkommen und Empfehlungen der ILO erfassen regulatorisch weitgehend alle Bereiche des Arbeitslebens, wobei die spezifische Rolle von Arbeitnehmer- und ArbeitgebervertreterInnen durchgängig in besonderem Maße betont wird. Die Breite der Regulierungen reicht von konkreten Vorgaben zur Arbeitsgesetzgebung für spezifische Berufsgruppen bis zu universellen sozialen Menschenrechten und spiegelt den institutionellen Wandel wider, den die ILO in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts erfuhr. Während sich die Organisation bis zum zweiten Weltkrieg zunächst vor allem konkreter Arbeitsgesetzgebung widmete, wurde mit der Deklaration von Philadelphia das Mandat der Organisation auf einen universellen menschenrechtlichen Ansatz ausgeweitet. Die Gesamtheit der von der ILO beschlossenen Sozialstandards deckt inzwischen ein breites Spektrum von Regelungsbereichen ab. Neben politischen und sozialen Grundrechten, wie dem Recht auf Vereinigungsfreiheit hat die ILO auch über den Arbeitsplatz hinaus reichende Regelungen, wie z. B. Gebote zur Gestaltung von Sozialversicherungssystemen, entwickelt. Insbesondere in Bezug auf jene Sozialstandards, die die Grundlage der vier so genannten Kernarbeitsnormen – Versammlungsfreiheit, Freiheit von Diskriminierung,



Verbot von Kinderarbeit und Verbot von Zwangsarbeit – bilden, überschneiden sich die Standards der ILO inhaltlich mit den im Zivilpakt und Sozialpakt der Vereinten Nationen niedergelegten Menschenrechten. In ihrer Präzision gehen die menschenrechtsrelevanten ILO-Übereinkommen jedoch über die Inhalte der UN-Pakte hinaus. Diese Komplementarität zwischen den Vereinten Nationen und der ILO als einer ihrer Sonderorganisationen wurde vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen bewusst unterstützt (Nußberger 2005: 94).

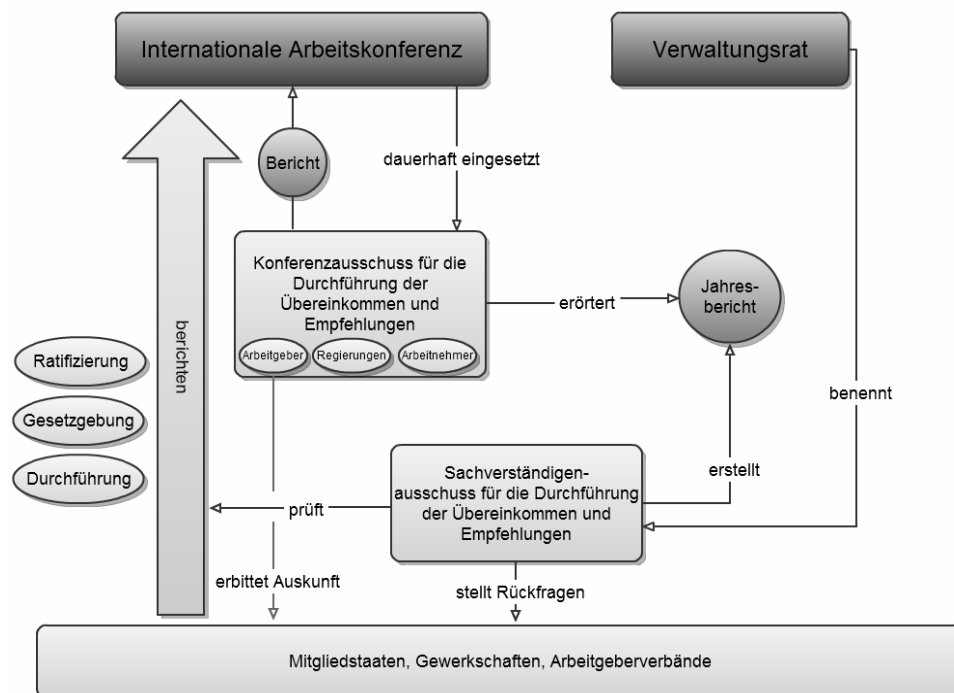
Zwischen 1919 und 2007 hat die ILO 188 rechtlich bindende Übereinkommen verabschiedet. Ihre praktische Durchsetzung wird durch ein umfangreiches Berichts- und Beschwerdeverfahren kontrolliert. Die Mitgliedstaaten der ILO sind verpflichtet, dem Generaldirektor über Fortschritte im Ratifizierungsprozess der Konventionen (ILO-Verfassung Art. 19 Abs. 5(c)), über den Status der Gesetzgebung sowie über die Implementierung der ratifizierten Übereinkommen zu berichten (ILO-Verfassung Art. 22). Darüber hinaus sind Mitglieder angehalten, auch über die Gesetzgebung und Rechtsausübung in Bezug auf nicht ratifizierte Konventionen Bericht abzulegen (ILO-Verfassung Art. 19 Abs. 5(e)).

Mit der Interpretation und Erörterung der Berichte in einem mehrstufigen Verfahren sind zwei Ausschüsse befasst (s. Abb. 1). Die juristische Auswertung der Berichte erfolgt durch den Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen. Der Sachverständigenausschuss setzt sich aus 20 RechtsexpertInnen der Mitgliedstaaten zusammen, die vom Verwaltungsrat für eine Dauer von drei Jahren benannt werden. Der Sachverständigenausschuss schlägt damit eine wichtige Brücke in die epistemische Gemeinschaft von Sozial- und ArbeitsrechtsexpertInnen und ergänzt die tripartistische Struktur der ILO durch die Inklusion der Wissenschaft (Maier-Rigaud 2009: 161). Der Sachverständigenausschuss klärt Rückfragen direkt mit den Mitgliedstaaten und verfasst abschließend einen Jahresbericht, in dem nicht nur Verletzungen von Übereinkommen aufgezeigt, sondern auch Fortschritte mit Blick auf die Durchsetzung von Standards als Folge früherer Empfehlungen zusammengefasst werden.



Dieser Jahresbericht geht dem tripartistischen Konferenzausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen zu. Die 200 bis 250 Mitglieder dieses ständigen Ausschusses der Internationalen Arbeitskonferenz prüfen auf Grundlage des Berichtes besonders auffällige Verstöße und erörtern diese, teilweise nach Rücksprache mit RegierungsvertreterInnen der betreffenden Staaten. Im Unterschied zum Vorgehen des Sachverständigenausschusses fokussieren die Mitglieder des Konferenzausschusses in ihrer Arbeit individuelle Fälle. Pro Jahr werden etwa 25 Fälle besonderer Abweichung von Übereinkommen untersucht. In einem weiteren Gesamtbericht, welcher der Internationalen Arbeitskonferenz zugeht, hebt der Konferenzausschuss jene gravierenden Regelverstöße gegen geltendes ILO-Recht hervor und stößt damit idealerweise eine Plenumsdiskussion an. Der Bericht des Konferenzausschusses wird nach seiner Annahme durch die Internationale Arbeitskonferenz veröffentlicht. Mit dem Verfahren des Benennens und Anprangerns in jener Liste verfügt die ILO grundsätzlich über ein nachdrückliches Instrument, um „Vertragsbrüchigkeit an den Pranger der Weltöffentlichkeit zu stellen“ (von Andreae 2004: 142).

Abbildung 1: Das reguläre Berichts- und Kontrollverfahren der ILO



Das reguläre Berichts- und Kontrollverfahren der ILO, Quelle: eigene Darstellung



In der Praxis wird das Verfahren jedoch bereits durch die häufig unzureichende Auskunftsbereitschaft der Mitgliedstaaten erschwert. Angesichts dieser Erfahrungen entschied der Verwaltungsrat 1993, die Frequenz der Berichtspflicht zu reduzieren. So ist jetzt alle zwei Jahre ein Bericht über die fundamentalen Übereinkommen erforderlich, während über alle weiteren Übereinkommen in einem Abstand von fünf Jahren Auskünfte fällig werden. Für den jüngsten Bericht des Sachverständigenausschusses wurden von den Regierungen 3.121 Berichte erbeten, wovon 2.053 eingegangen sind. Dies entspricht einem Rücklauf von lediglich 65,78 Prozent (ILO 2010d: 13). Um die Berichtsbereitschaft der Mitgliedstaaten zu verbessern, werden seit längerem eine Vereinfachung des Berichtsverfahrens und insbesondere eine stärkere Problemfokussierung der Fragebögen gefordert (Wisskirchen 2005: 280). Hinzu kommt, dass sich der Sachverständigenrat bei der Norminterpretation überwiegend an den Buchstaben des Gesetzes hält und die rechtliche Praxis in den Mitgliedstaaten „sehr zurückhaltend“ kommentiert (Nußberger 2005: 299).

Seit 1964 sind mehr als 2.300 Fälle verzeichnet, in denen Verbesserungen der legislativen Umsetzung und Rechtsprechung in Bezug auf Übereinkommen der ILO nachweisbar waren (ILO 2010b).⁶ Inwieweit die Verbesserungen jedoch ausschließlich auf das reguläre Überwachungsverfahren der ILO rückführbar sind, bleibt ungewiss. So ist es für die überwiegende Zahl an Fällen nicht auszuschließen, dass neben den Korrekturvorschlägen der ILO auch weitere, z. B. innenpolitische Gründe für eine verbesserte Implementierung der Standards auf nationaler Ebene sprachen. Die Interventionen der ILO dürften somit nur einen von mehreren Einflussfaktoren ausmachen.

⁶ Für Fälle von Verbesserungen in der Implementierung von Sozialstandards aus dem aktuellen Bericht des Sachverständigenausschusses vgl. <http://www.ilo.org/ilolex/gbe/ceacrprog.htm> (URL vom 14.09.2010).

2.3 Reaktionswege bei Nichtbefolgung

Im Fall konkreter Verstöße gegen Übereinkommen bietet die ILO-Verfassung zwei Reaktionswege an: Zum einen ermöglicht das Beschwerdeverfahren den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, wahrgenommene Defizite in der rechtlichen Durchführung ratifizierter Übereinkommen zu melden (ILO-Verfassung Art. 24 und 25). Die betreffende Regierung wird vom Verwaltungsrat anschließend aufgefordert, zum Beschwerdegegenstand innerhalb eines abgesteckten Zeitrahmens Stellung zu nehmen. Die Öffentlichkeit wird über eine nicht erbrachte Reaktion eines Mitgliedstaates sowie die betreffende Beschwerde durch den Verwaltungsrat informiert. Das Benennen und Anprangern kann also auch im Fall einer Beschwerde durch Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbände eine Regierung unter Druck setzen, bestehende Verstöße gegen Übereinkommen der ILO zu beheben.

Zum anderen können Mitgliedstaaten einander zur Last legen, Übereinkommen nicht eingehalten oder zur Ratifizierung vorgelegt zu haben (ILO-Verfassung Art. 26 und Art. 30). Im Fall einer Klage wird ein Untersuchungsausschuss eingesetzt, der nach Prüfung der Angelegenheit Handlungsempfehlungen an den verklagten Staat richtet. Sollten diese Empfehlungen innerhalb einer angegebenen Frist nicht umgesetzt werden, kann der Streitfall vor den Internationalen Gerichtshof getragen werden, der ein endgültiges und für alle ILO-Mitgliedstaaten verbindliches Urteil fällt (ILO-Verfassung Art. 31). In besonders schwierigen Fällen kann der Verwaltungsrat durch das Verhängen wirtschaftlicher und diplomatischer Sanktionen Druck ausüben (ILO-Verfassung Art. 33). Dieses Instrument ist in der Geschichte der ILO bislang erst ein Mal, nämlich gegenüber Myanmar bemüht worden (vgl. 2.4).

Klageverfahren zwischen Mitgliedstaaten finden im Rahmen der ILO jedoch nur selten Anwendung und wurden bislang nicht bis vor den Internationalen Gerichtshof getragen. In der Geschichte der ILO ist es zwei Mal zu einer Klage unter Mitgliedstaaten gekommen: 1961 strengte Ghana eine Klage gegen Portugal wegen Missachtung des Übereinkommens über die Abschaffung der





Zwangsarbeit (Nr. 105) an, und 1962 verklagte Portugal Liberia wegen Missachtung des Übereinkommens über Zwangs- oder Pflichtarbeit (Nr. 29). Beide Streitfälle konnten durch die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses der ILO beigelegt werden. Die Option der Beschwerde durch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände bzw. ihrer Delegierten auf der Internationalen Arbeitskonferenz wird hingegen häufiger wahrgenommen. Dies ist vor allem damit zu erklären, dass ihre Interessen durch die defizitäre Durchsetzung von Arbeitsstandards unmittelbar betroffen sind (ILO 2010g).

2.4 Sanktionen als letzte Maßnahme: Das Beispiel Myanmar

Auf ihrer 88. Sitzung im Jahr 2000 hat die Internationale Arbeitskonferenz erstmals Art. 33 der ILO-Verfassung aus Anlass der Missachtung fundamentaler Sozialstandards durch die Regierung Myanmars angewendet (ILO 2000). Das Militärregime beendete auch nach jahrelangem Engagement und fortdauernder Kritik von Seiten der ILO den weit verbreiteten Einsatz von ZwangsarbeiterInnen nicht. Myanmar, das seit 1948 Mitglied der ILO ist, verstößt damit im Speziellen gegen das Übereinkommen Nr. 29 von 1930 über Zwangs- und Pflichtarbeit, das die Regierung bereits 1955 ratifiziert hatte. Unter Berufung auf Art. 33 der ILO-Verfassung soll Myanmar so lange jede technische Hilfe entzogen und von allen Sitzungen der Arbeitskonferenz ausgeschlossen werden, bis das Regime die Menschenrechtsverletzungen beendet.

Darüber hinaus waren Regierungen, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände aller Mitglieder der ILO dazu angehalten, diplomatische und wirtschaftliche Beziehungen zu Myanmar zu überdenken und auszuschließen, dass die Verletzung der ILO-Konvention durch bilaterale Kooperation in irgendeiner Weise ermöglicht wird. Die Quantität und Qualität der ergriffenen Maßnahmen lag dabei im Ermessen jedes Mitgliedstaats. Die Europäische Union etwa schloss Myanmar von den Handelsvorzügen der *Everything But Arms*-Initiative und der finanziellen Zusammenarbeit aus. Zudem wurden spezifische Maß-

nahmen gegenüber Regierungsangehörigen Myanmars, wie etwa Visums- und Kontozugangssperren, eingeleitet (Rat der Europäischen Union 2006). Als Reaktion auf das Gerichtsurteil des Militärregimes gegen die Politikerin Aung San Suu Kyi erneuerte die Europäischen Union 2009 diese Maßnahmen und weitete die personenbezogenen Sanktionen auf zusätzliche Regierungs- und JustizmitarbeiterInnen aus (Rat der Europäischen Union 2009). Ähnlich umfassende finanzielle, handelspolitische und personenbezogene Sanktionen haben auch die USA gegen Myanmar erlassen und zuletzt im Jahr 2003 erneuert. Seit Mai 2007 sind US-amerikanischen BürgerInnen und Unternehmen zudem neue Investitionen in die Wirtschaft Myanmars untersagt. Im Februar 2009 haben die USA ihre diplomatischen Beziehungen zu Myanmar einer Neubewertung unterzogen und bauen ihre humanitäre Hilfe bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Sanktionen und (Wieder-)Aufnahme des Kontakts zu Regierung und Oppositionellen aus (US Department of State 2010).

Ein Fortschritt in der Zusammenarbeit Myanmars mit der ILO konnte mit einem Übereinkommen 2002 erzielt werden (Understanding between the Government of the Union of Myanmar and the International Labour Office 2002). 2002 richtete die ILO ein Verbindungsbüro in Myanmar ein, das Maßnahmen der ILO zur Bekämpfung der Zwangsarbeit vor Ort durchführt und die Kommunikation mit Verantwortungsträgern vor Ort herstellt. Seit 2007 kann das Verbindungsbüro auch Beschwerden aus der Bevölkerung entgegennehmen. Bis März 2010 wurden 198 gemeldete Fälle durch das Verbindungsbüro an zuständige zivile und militärische Behörden weitergeleitet (ILO 2010e:1).





3. *Soft Law*-Instrumente ohne rechtliche Bindungskraft

3.1 Rolle und Relevanz rechtlich nicht bindender Instrumente

In der Verfassung der ILO ist mit dem Nebeneinander von rechtlich bindenden Übereinkommen (*conventions*) und nicht bindenden Empfehlungen (*recommendations*) eine Verknüpfung harter und weicher Regeln im Sinne komplementärer Normenkomplexe bewusst angelegt. Als Empfehlungen werden solche Arbeitsnormen veröffentlicht, die nicht oder nicht sofort die rechtliche Bindungskraft von Übereinkommen erhalten sollen. Die Entscheidung darüber, ob eine Norm die Form eines Übereinkommens oder einer Empfehlung erhalten wird, trifft die Internationale Arbeitskonferenz (Artikel 19(1) ILO-Verfassung). Dabei spielt vor allem eine Rolle, inwieweit über den Norminhalt bei den Mitgliedstaaten sowie den tripartistischen VertreterInnen Konsens besteht. Empfehlungen können eine schrittweise Einführung sozialer Reformen einleiten und der Erprobung und Verbreitung neuer und nicht überall gleichermaßen erfüllbarer Normen dienen. Indem sie gute gesetzgeberische Praxis festhalten und verbreiten, dienen Empfehlungen auch als Instrument des Erfahrungsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten und haben Modellcharakter für bindende Gesetzgebung auf nationaler Ebene (*benchmarking*). Fortschrittlicheren Staaten ermöglichen sie die gemeinsame Orientierung an höheren Standards (Duplessis 2008: 17).

Empfehlungen werden in unregelmäßigen Abständen verfasst und die Entscheidung über ihre Umsetzung in nationale Gesetzgebung und Rechtspraxis obliegt den Mitgliedstaaten. Durch die Komplementarität von rechtlich bindenden Übereinkommen und nicht bindenden Instrumenten ergibt sich für die Mitglieder eine höhere Flexibilität bei der Umsetzung der Standards in nationale Gesetzgebung, die wiederum ihre Beschlussbereitschaft erhöhen kann.

Um den qualitativen Unterschied zwischen beiden Instrumenten zu reduzieren, wurde 1946 mit einer Verfassungsänderung der Status der (inzwischen) 200 Empfehlungen aufgewertet, indem auch für diese Normen eine Vorlage- und Berichtspflicht eingeführt wurde (ILO-Verfassung Art. 19(6)). Demnach sollte auch jede Empfehlung innerhalb von zwölf bis 18 Monaten nach Ende der beschlussgebenden Konferenz der nationalen gesetzgebenden Institution zur Implementierung vorgelegt worden sein. Weiterhin sollte auf Nachfrage des Regierungsrats über den Stand des Gesetzgebungsverfahrens bzw. der Implementierung in Bezug auf eine Empfehlung Auskunft erteilt werden. Die Berichtspflicht für Empfehlungen hat zum Ziel, Mitgliedstaaten die Gelegenheit zu geben, voneinander zu lernen und dem Vorbild erfolgreicher sozialpolitischer Gesetzgebung zu folgen. Die Bedeutung dieser Neuerung ist in der Praxis jedoch gering, denn bis heute kommen die meisten Mitgliedstaaten ihrer Auskunftspflicht nur unzureichend und unregelmäßig nach. Hinzu kommt, dass den berichteten Ergebnissen im weiteren Politikprozess der ILO kaum Bedeutung zukommt. Zwischen beiden Normvarianten tritt eine deutliche Hierarchie zutage und Empfehlungen stehen als Instrumente von zweitem Rang in der öffentlichen Sichtbarkeit und Bedeutung deutlich hinter den Übereinkommen zurück (Duplessis 2008: 18).

Ein weiteres rechtlich nicht bindendes Instrument der ILO sind programmatische Erklärungen, mit denen die Organisation Öffentlichkeit herstellt, um die Normimplementierung auf nationaler Ebene voranzutreiben. Meist beinhalten Erklärungen einen Verweis auf aktuelle wirtschaftliche und sozialpolitische Herausforderungen und in diesem Zusammenhang wird um eine erneute Verpflichtung zur Umsetzung und Einhaltung von Sozialstandards geworben. Beispielhaft werden im folgenden drei programmatische Erklärungen der ILO vorgestellt: Die Erklärung über fundamentale Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998), die Dreigliedrige Grundsaterklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNU-Erklärung, 1977/2006) sowie die Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (2008).





3.2 Erklärung der ILO über fundamentale Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

Die Erklärung über fundamentale Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 fasst vier Grundprinzipien zusammen: das Recht auf Versammlungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, das Verbot von Diskriminierung, das Verbot von Kinderarbeit sowie das Verbot von Zwangsarbeit. Diese vier Grundrechte ergeben sich aus acht Übereinkommen der ILO.⁷ Mit der Erklärung verpflichten sich alle Mitgliedstaaten, die Grundsätze dieser Rechte „in gutem Glauben und gemäß der Verfassung“ (ILO 1998: 2) einzuhalten. Eine völkerrechtliche Bindung für die Regierungen ergibt sich aus der Erklärung jedoch nicht. Weiterhin ist die Ratifizierung der zugrunde liegenden Übereinkommen erforderlich, bevor einem Mitgliedstaat bei Nichteinhaltung ein Vertragsbruch im völkerrechtlichen Sinne zur Last gelegt werden kann. Jedoch erlegt die Unterzeichnung der Erklärung insbesondere jenen Staaten, die eine oder mehrere der Konventionen für diese Kernarbeitsnormen nicht ratifiziert haben, eine weitere Rechenschaftspflicht auf. Die jährlichen Berichte, die aus diesem zusätzlichen Verfahren unter der Erklärung über Kernarbeitsnormen hervorgehen, sollen gezielt Auskunft über den Stand der Ratifizierung bzw. Implementierung der acht Kernarbeitsnormen sowie über nationale Forschungs- und Fördermaßnahmen mit Blick auf die Verbreitung der Normen geben. Jährlich wird darüber hinaus der sich aus der Auswertung der Einzelberichte ergebende Status Quo in Bezug auf die Umsetzung einer der vier Kernarbeitsnormen veröffentlicht. Der Gesamtbericht soll zur weltweiten politischen Agendasetzung und öffentlichen Bewusstseinsbildung beitragen. Die Ergebnisse werden zudem der

⁷ Übereinkommen 87 (Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948), Übereinkommen 98 (Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949), Übereinkommen 29 (Zwangsarbeit, 1930), Übereinkommen 105 (Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957), Übereinkommen 100 (Gleichheit des Entgelts, 1951), Übereinkommen 111 (Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958), Übereinkommen 138 (Mindestalter, 1973), Übereinkommen 182 (Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999). Für den aktuellen Ratifikationsstatus dieser Übereinkommen siehe Anhang. Für den aktuellen Ratifikationsstatus der Übereinkommen nach Ländern vgl. ILO 2010f.

Internationalen Arbeitskonferenz mit dem Ziel vorgelegt, zur Diskussion beizutragen sowie Impulse im Hinblick auf weitere Maßnahmen zu geben.

Der gesonderte Nachbereitungsmechanismus für Kernarbeitsnormen ist in die Kritik geraten, da er sich in der Praxis mit dem regulären Berichtsverfahren der ILO überschneidet. Dabei bleibt bislang unklar, ob der Mehraufwand von Seiten der Regierungen und Sozialpartner sowie des ILO-Sekretariats tatsächlich durch eine erhöhte Befolgung internationaler Sozialstandards gerechtfertigt wird. Darüber hinaus hat die Veröffentlichung der ILO-Erklärung 1998 ein geteiltes Echo hervorgerufen. Während einerseits die Prioritätensetzung innerhalb des umfangreichen Regelwerks der ILO begrüßt wurde, verurteilten Kritiker die Beschränkung auf einzelne Prinzipien als Minimalkompromiss, der die Notwendigkeit der Implementierung des gesamten ILO-Regelwerks relativiert (Alston 2004 und 2005).

3.3 Dreigliedrige Grundsaterklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik

Als Reaktion auf den wachsenden Einfluss multinationaler Unternehmen hat die ILO ihren Aktionsradius seit den 1970er Jahren stärker auf die Ebene der Privatwirtschaft ausgedehnt. Die Dreigliedrige Grundsaterklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNU-Erklärung) bildet den programmatischen Rahmen aller Aktivitäten der ILO im Bereich der sozialen Verantwortung von Unternehmen.⁸ Die Erklärung ist sowohl von tripartistisch besetzten Gruppen erarbeitet als auch erstmalig im November 1977 vom dreigliedrig besetzten Regierungsrat der ILO angenommen worden. Sie ist damit bislang die einzige von Regierungen sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite gemeinsam angenommene Vereinbarung über sozial verantwortliches Verhal-

⁸ Daneben engagiert sich die ILO im Rahmen der Arbeit anderer internationaler Organisationen wie UNCTAD, EU, OECD und in Initiativen wie dem *Global Compact* für Fragestellungen der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen.





ten von Unternehmen. Entsprechend enthält die MNU-Erklärung ausführliche Leitlinien in Bezug auf die Einhaltung der Übereinkommen 87 und 98 zur Vereinigungsfreiheit und dem Schutz des Verhandlungsrechts. In diesem Sinne wird auch die Zusammenarbeit multinationaler Unternehmen mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gefordert (ILO 2006d: 10). Insbesondere mit Blick auf die Gestaltung von Löhnen, Arbeitszeiten sowie Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz ist die MNU-Erklärung das wegweisende ILO-Instrument, da diese Themen keinen Eingang in die Erklärung von 1998 gefunden haben und ihnen damit nicht der Stellenwert einer elementaren Kernarbeitsnorm zukommt.

Die MNU-Erklärung greift eine Vielzahl von Übereinkommen und Empfehlungen auf, die im Hinblick auf grenzüberschreitende Aktivitäten von multinationalen Unternehmen relevant sind.⁹ Die Erklärung deckt damit ein großes

⁹ *Im Speziellen* sind in die MNU-Erklärung die Übereinkommen Nr. 122 und die Empfehlung Nr. 122 über die Beschäftigungspolitik, das Übereinkommen Nr. 111 und die Empfehlung Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, das Übereinkommen Nr. 100 und die Empfehlung Nr. 90 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit, die Empfehlung Nr. 119 betreffend die Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber, das Übereinkommen Nr. 142 und die Empfehlung Nr. 150 über die Berufsberatung und die Berufsbildung im Rahmen der Erschließung des Arbeitskräftepotentials, die Empfehlung Nr. 116 betreffend die Verkürzung der Arbeitszeit, das Übereinkommen Nr. 110 und die Empfehlung Nr. 110 über die Arbeitsbedingungen der Plantagenarbeiter, die Empfehlung Nr. 115 betreffend Arbeiterwohnungen, die Empfehlung Nr. 69 betreffend ärztliche Betreuung, das Übereinkommen Nr. 130 und die Empfehlung Nr. 134 über ärztliche Betreuung und Krankengeld, die Übereinkommen über Maschinenschutz Nr. 119, ionisierende Strahlen Nr. 115, Benzol Nr. 136 und Berufskrebs Nr. 139 und den dazugehörigen Empfehlungen zum Arbeitsschutz Nr. 118, 114, 144 und 147, das Übereinkommen Nr. 135 über Schutz und Erleichterungen für Arbeitnehmervertreter im Betrieb, die Empfehlung Nr. 129 betreffend Kommunikationen zwischen Betriebsleitung und Belegschaft, die Empfehlung Nr. 94 betreffend Beratungen und Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Bereich des Betriebs, die Empfehlung Nr. 129 betreffend Kommunikationen zwischen Betriebsleitung und Belegschaft, die Empfehlung Nr. 130 betreffend die Behandlung von Beschwerden im Betrieb mit dem Ziel ihrer Beilegung, die Empfehlung Nr. 35 betreffend den mittelbaren Zwang zur Arbeit sowie die Empfehlung Nr. 92 betreffend das freiwillige Einigungs- und Schiedsverfahren eingeflossen. *Im Allgemeinen* werden die Regierungen in der MNU-Erklärung einmal mehr zur Ratifizierung der Kernarbeitsnormen sowie der Empfehlungen Nr. 111 betreffend die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, Empfehlung Nr. 119 betreffend die Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber, Empfehlung Nr. 122 betreffend die Beschäftigungspolitik, Empfehlung Nr. 146 betreffend das Mindestalter für die

Spektrum an Regelungsbereichen ab. Mit der Erklärung haben Regierungen, Gewerkschaften und Verbände diese Normen, die weit über die fundamentalen Prinzipien und Rechte hinausgehen, als die Grundlage menschenrechtlicher Verantwortung von Unternehmen akzeptiert. Die Regeln adressieren dabei nicht nur Unternehmen unmittelbar, sondern auch die Sozialpartner und Regierungen, da vor allem letzteren mit Blick auf die Herstellung von notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene die entscheidende Verantwortung zukommt. Die MNU-Erklärung schließt damit eine Lücke zwischen den bisweilen abstrakten, an Staaten adressierte ILO-Normen und der konkreten Verbesserung der Arbeitsbedingungen auf Unternehmensebene, ohne jedoch in den Normen entwickelte Vorgaben (z. B.) quantitativ zu spezifizieren und Mindeststandards zu benennen. Wenngleich Arbeitgeberverbände – gerade aufgrund der gegebenen Flexibilität in der Art ihrer Umsetzung – die MNU-Erklärung mittragen und öffentlich unterstützen (CSR Germany 2010), erreicht sie als Referenzrahmen für die CSR-Praxis von Unternehmen nicht die gleiche Bedeutung, die andere Instrumente – etwa der *Global Compact* oder die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen – haben.

Dass die MNU-Erklärung als expliziter Maßstab in Unternehmen weniger Verbreitung gefunden hat, mag zum einen an ihrem hohen normativen Anspruch liegen. Neben Fundamentalrechten enthält die Erklärung auch zahlreiche Empfehlungen der ILO. Zum anderen muss die ILO auch für eine stärkere Verbreitung und Verankerung der MNU-Erklärung in ihrer operativen Arbeit sorgen, um zu vermeiden, dass sich Unternehmen zwar häufig auf die Erklärung der ILO über fundamentale Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 stützen, den anspruchsvolleren Referenzrahmen der MNU-Erklärung für ihre CSR-Strategie hingegen vermeiden (z. B. IOE 2008). Schließlich ist die praktische Relevanz der MNU-Erklärung für die Verbesserung menschenrechtlicher Verantwortung von Unternehmen auch deshalb begrenzt, da mit der Erklärung

Zulassung zur Beschäftigung sowie Empfehlung Nr. 190 betreffend das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit angehalten (ILO 2006d).





kein institutionalisierter Folgemechanismus verknüpft ist. Weder ergibt sich durch die Unterzeichnung seitens der Regierungen, Gewerkschaften und Verbände eine gesonderte Berichtspflicht, wie dies für die Erklärung der ILO über fundamentale Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 der Fall ist, noch wird die Normdurchsetzung durch die ILO oder eine andere neutrale Instanz kontrolliert. Zwar hat der Verwaltungsrat 1986 die Erklärung durch ein „Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten bezüglich der Anwendung“ ergänzt. Dieses kann jedoch nur dann zum Einsatz kommen, wenn es sich beim Streitgegenstand weder um nationales Recht handelt, noch um Fälle, die unter die regulären Aushandlungsmechanismen der ILO oder das spezielle Verfahren zur Vereinigungsfreiheit fallen (ILO 2006d: 25). Aufgrund dieser deutlichen Grenzen in der Anwendbarkeit spielt das Verfahren praktisch keine Rolle. In Hinblick auf die Implementierung der Erklärung wesentlich relevanter ist hingegen der kürzlich eingerichtete ILO *Helpdesk* (s. Box), der konkrete Hilfe bei Fragen und Streitigkeiten in Bezug auf die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen bietet.

Box: ILO *Helpdesk*

Praktische Hilfe bei der Umsetzung von internationalen Arbeitsstandards erhalten Unternehmen von der ILO unmittelbar durch den ILO *Helpdesk*. Die im März 2009 vom Regierungsrat eingerichtete Anlaufstelle wird durch das Programm für Multinationale Unternehmen der Abteilung für Beschäftigung des ILO-Sekretariats betrieben. Die Beratungsstelle beantwortet kostenlos jedem Auskunftsuchenden Fragen zur Umsetzung der MNU-Erklärung, der Kernarbeitsnormen sowie zu Deklarationen, Richtlinien und Instrumenten der ILO. Dabei bezieht sich das interdisziplinäre Beratungsteam mit seinen Antworten auf die bisherige Rechtsauslegung durch den Sachverständigenausschuss für die Durchführung von Übereinkommen und Empfehlungen sowie den Ausschuss für Vereinigungsfreiheit. Die Antworten erfolgen i. d. R. innerhalb von zwei Tagen. Bei umfangreicherem Beratungsbedarf kann die Klärung der Frage bis zu zwei Wochen in Anspruch nehmen (ILO 2009c). In Arbeit befindet sich zurzeit zudem ein webbasiertes Wissensmanagementsystem, das Antworten auf häufig wiederkehrende Fragen öffentlich zugänglich machen wird (ILO 2010c).

Bis Ende 2009 wurde die Expertise des ILO *Helpdesk* zur konkreten Umsetzung der MNU-Erklärung ca. 90 Mal erbeten. Die Fragen bezogen sich auf eine Bandbreite an Themen wie Kinder- und Zwangsarbeit, Gefängnisarbeit, Entlassungen, Löhne und Kollektivverhandlungen, Umstrukturierungen aufgrund der Wirtschaftskrise, die Umsetzung von Verhaltenskodizes, Nichtdiskriminierung und Geschlechtergerechtigkeit, Arbeitsbedingungen für Plantagenarbeiter,

Arbeiterunterkünfte, Überwachung von Arbeitsbedingungen in der Zulieferkette, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, ArbeitnehmerInnen mit Migrationshintergrund sowie die Umsetzung von Mutterschutzmaßnahmen. Die Beratungsstelle bewertet nicht die spezifische arbeitsrechtliche Situation eines Unternehmens und seine Beachtung von Menschenrechten. Ebenso können keine länderspezifischen Auskünfte etwa über Arbeitsrecht, Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz oder die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und -nehmerInnen im Allgemeinen erteilt werden.

Bis auf wenige Probleme, die außerhalb der Zuständigkeit des *Helpdesk* lagen, konnten nach Auskunft von MitarbeiterInnen der ILO alle eingereichten Fragen geklärt werden. Obwohl aus allen Regionen Anfragen kommen, wird die Mehrzahl der Anfragen von Nutzern aus Westeuropa eingereicht, darunter die meisten von multinationalen Unternehmen mit einer Zulieferkette. Der ILO *Helpdesk* ist als Direkthilfe bei Fragen zu Sozialstandards einzigartig. Auch die OECD und der *Global Compact* der Vereinten Nationen leiten entsprechende Auskunftsgesuche an den ILO *Helpdesk* weiter (ILO 2009d; ILO 2009b).



3.4 Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung

Vor dem Hintergrund des fortschreitenden Globalisierungsprozesses sah sich die ILO dazu veranlasst, das „heutige Verständnis“ (Somavia 2008: 1) des ILO-Mandats in einer aktualisierten politischen Grundsatzerklärung zum Ausdruck zu bringen. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (2008) thematisiert deshalb insbesondere den grenzüberschreitenden Charakter sozialpolitischer und menschenrechtlicher Fragestellungen. Vier „strategische Ziele“ der Agenda für menschenwürdige Arbeit bilden die Grundlage der Erklärung: (1) die Einhaltung von Kernarbeitsstandards und fundamentalen Prinzipien und Rechten bei der Arbeit, (2) die Schaffung von Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten, (3) die Verbesserung sozialer Sicherheit sowie (4) die Stärkung von Tripartismus und sozialem Dialog. Nichtdiskriminierung und Gleichstellung der Geschlechter gelten dabei als Querschnittsanliegen im Rahmen aller vier Ziele.

Stärker als Vorgängererklärungen berücksichtigt die Erklärung über soziale Gerechtigkeit das Potenzial der technischen Zusammenarbeit, die als „feierliche



Verpflichtung der IAO [...] bei den einzelnen Nationen der Welt Programme zu fördern“ (ILO 2008c: 6) in den Vordergrund gerückt wird. Insbesondere wird erstmals offiziell auf das Potential von Partnerschaften der ILO mit „nichtstaatlichen Instanzen und wirtschaftlichen Akteuren, z. B. multinationalen Unternehmen und Gewerkschaften“ (ILO 2008c: 14) hingewiesen. Auch ist die Erklärung von vornherein auf eine größere Zielgruppe hin ausgerichtet und adressiert explizit Problembereiche in der informellen Wirtschaft (ILO 2008c: 5).

Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit von 2008 aktualisiert das Mandat der ILO und bildet den Referenzrahmen der Agenda für menschenwürdige Arbeit. In den vier gewählten Zielen drückt sich ein breites Verständnis sozialer Gerechtigkeit aus. Konnte mit der Erklärung von 1998 zunächst der Eindruck entstehen, das Kernanliegen der ILO habe sich auf die Umsetzung der vier fundamentalen Prinzipien und Rechte bei der Arbeit reduziert, so können mit der Erklärung von 2008 neben der Umsetzung von Kernarbeitsstandards auch die Schaffung von sozialer Sicherheit und die Beschäftigungsförderung von strategischer Bedeutung für die Herstellung sozialer Gerechtigkeit gelten.

Um die Mitgliedstaaten und das ILO-Sekretariat nicht mit einem weiteren Berichterstattungsverfahren zu belasten, wurde im Folgemechanismus der Erklärung von 2008 auf eine Auskunftspflicht zur Umsetzung der vier strategischen Ziele durch die Länder verzichtet. Es ist jedoch vorgesehen, dass die Internationale Arbeitskonferenz in unregelmäßigen Abständen das Einflusspotenzial der Erklärung von 2008 evaluiert (ILO 2008c: 23).

Generell wurden durch die Erklärung von 2008 zunächst in erster Linie Veränderungen innerhalb der ILO in Gang gesetzt. Insbesondere wird derzeit eine Verbesserung der Evaluationsmethoden, des Informationsaustauschs und der Koordination der Projekte in den Länderbüros angestrebt, um die vier strategischen Ziele stärker in die operative Arbeit der ILO einzubetten und den Erfolg nachzuzeichnen (ILO 2010h).

4. Technische Zusammenarbeit in der formellen und informellen Wirtschaft

4.1 Strategien und Zielgruppen

Die Konventionen und Empfehlungen der ILO bilden ein anspruchsvolles und ausführliches globales Regelwerk, das einen weltweiten und – im Fall von Konventionen – völkerrechts-verbindlichen Rahmen für private Wirtschaftsakteure liefert. Zur Ebene der eigentlichen Regeladressaten, insbesondere multinationalen Unternehmen, reicht die reguläre Kontrollfunktion der ILO jedoch nur indirekt, da die Implementierung der Normen in der Verantwortung der Regierungen liegt. Noch schwieriger wird die Umsetzung von ILO-Normen in der informellen Wirtschaft, wo selbst der regulative Einfluss von Regierungen endet. Sind die Einflussmöglichkeiten der ILO durch Standardsetzung und -überwachung erschöpft, so kann die Arbeit mit Instrumenten der technischen Zusammenarbeit fortgesetzt werden.

Neben der Standardsetzung als erster und der Forschung und Aufklärung als zweiter Säule ist die dritte operative Säule der ILO die technische Zusammenarbeit. Durch sie kann die Organisation nicht nur Regierungen und Verbände, sondern auch private Wirtschaftsakteure und informell Beschäftigte unmittelbar erreichen. Die technische Zusammenarbeit erfüllt dabei eine komplementäre Funktion zum Berichtsverfahren: Während das reguläre Berichts- und Beschwerdeverfahren vor allem in Industrieländern zur effektiven Umsetzung und Einhaltung der Sozialstandards beiträgt (Senti 2002), ist die technische Zusammenarbeit ein vor allem – wenn auch nicht ausschließlich – für Entwicklungs- und Schwellenländer konzipiertes Mittel, um Implementierungslücken auf nationaler Ebene zu schließen.

Einerseits kann die ILO die Umsetzung internationaler Sozialstandards in nationales Recht durch Beratungsarbeit und Kompetenzaufbau in den verant-





wortlichen nationalen Institutionen vorantreiben. Andererseits können Defizite in der Implementierung von Sozial- und Arbeitsrecht an den Arbeitsplätzen durch Schulungen, Beratung und unabhängige Kontrollen bearbeitet werden. Die ILO geht dabei von der Überzeugung aus, dass die Einhaltung von Sozialstandards in vielen Fällen nicht aus handelsstrategischen Motiven vernachlässigt wird, sondern aus Mangel an technischer Expertise und materiellen Ressourcen (Kreuzaler 2002: 50). Als Zielgruppe der Projekte stehen in erster Linie Regierungen, Verwaltungen sowie Verbände und Gewerkschaften im Vordergrund. Hier kann die ILO z. B. durch Beratungstätigkeit und Schulungen auf eine bessere Umsetzung von Sozialstandards sowie ein umfassenderes Verständnis sozialpartnerschaftlicher Pflichten und Rechte hinwirken.

Im Rahmen der technischen Zusammenarbeit verfolgt die ILO sechs Strategien: (1) Reform des Arbeitsrechts, (2) Kompetenzstärkung innerhalb der Arbeitsverwaltung, (3) Stärkung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, (4) Institutionenbildung und Stärkung des sozialen Dialogs, (5) Konfliktprävention und Konfliktbeilegung sowie (6) Informationsverbreitung und Interessenvertretung (ILO 2008a: 63). Im Zuge der Entwicklung der Agenda für menschenwürdige Arbeit (1999) und der Harmonisierung der Ansätze technischer Zusammenarbeit unterschiedlicher UN-Institutionen wurden Länderprogramme für menschenwürdige Arbeit (*Decent Work Country Programmes*, DWCPs) entwickelt, welche konkrete länderspezifische Entwicklungsstrategien entlang der allgemeinen programmatischen Leitlinien der ILO formulieren und die globalen Zielsetzungen der ILO in nationale, den länderspezifischen Problemen und Bedingungen angepasste Strategien übersetzen.

Neben der Kooperation mit öffentlichen Zielgruppen hat die ILO in jüngerer Zeit die technische Zusammenarbeit mit privaten Akteuren intensiviert.¹⁰ Im Zuge der Kooperation mit multinationalen Unternehmen sollen vor allem die

¹⁰ Angestoßen durch positive Resultate in Projekten mit der Privatwirtschaft und internationalen Organisationen baut die ILO seit einigen Jahren den partnerschaftlichen Ansatz im Rahmen der Abteilung für Partnerschaft und Entwicklung (PARDEV) aus.

Lieferantenbeziehungen zu Betrieben in Schwellen- und Entwicklungsländern auf ihre Übereinstimmung mit Sozialstandards hin überprüft und optimiert werden. Die Zusammenarbeit der ILO mit multinationalen Unternehmen kann auch dazu beitragen, den Gehalt privater Corporate Social Responsibility (CSR)-Initiativen zu stärken. Die ILO betont dabei die Bedeutung freiwilliger unternehmerischer CSR-Strategien, macht aber zugleich deutlich, dass diese rechtlich bindende Regelungen nicht ersetzen (ILO 2006b: 1-2).

Darüber hinaus zählen gerade auch kleine Betriebe und KleinstunternehmerInnen zur Zielgruppe der technischen Zusammenarbeit. Hier kann die ILO u. a. durch Training von ArbeitnehmerInnen, Vermittlung von Arbeitsschutzmaßnahmen und Stärkung der Organisationsbildung zu einer Basis an menschenwürdigen Arbeitsbedingungen beitragen.

Im Folgenden wird die technische Zusammenarbeit der ILO anhand der drei Projekte *Better Factories Cambodia*, *Better Health and Safety for Suppliers* und *Syndi-coop* vorgestellt. Neben den Projektzielen und den eingesetzten Instrumenten steht dabei die Frage im Vordergrund, wie die ILO auf die Verbesserung von Arbeitsbedingungen, die Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit und die Verbesserung der Situation informeller ArbeitnehmerInnen einwirken kann.

4.2 Better Factories Cambodia

4.2.1 Projektziele und Instrumente

Kambodscha öffnete sich vergleichsweise spät der Weltwirtschaft. Erst in den 1990er Jahren entwickelte sich die kambodschanische Bekleidungsherstellung zu einer Exportindustrie. Als Nachzügler im Export von Bekleidungsartikeln unterlag Kambodscha nicht dem *Multi-Fibre-Agreement* (MFA), einem weltweiten Quotensystem der WTO, das zwischen 1974 und 2004 galt und die





Exportmengen von Textilien und Bekleidung vorgab.¹¹ Die Freiheit von Mengengrenzungen für die Ausfuhr von Bekleidungsartikeln war ein Standortvorteil, den sich zahlreiche Unternehmen zunutze machten und ihre Produktion in Kambodscha ansiedelten. In der Folge wuchs der Bekleidungssektor innerhalb weniger Jahre deutlich an: 1994 hatte Kambodscha noch keine nennenswerte Bekleidungsausfuhr zu verzeichnen. Bereits vier Jahre später exportierte die Industrie des Landes Bekleidungswaren im Wert von rund einer halben Milliarde US-Dollar (Polaski 2009: 3). Die rasche Expansion der Bekleidungsindustrie und ihre Öffnung zum Weltmarkt verliefen zu Lasten der Beschäftigten. Um Produktionskosten zu senken und dem Preisdruck auf dem Weltmarkt sowie der Konkurrenz anderer Produktionsstandorte standhalten zu können, wurden nationale Gesetze und internationale Sozialstandards in den kambodschanischen Zulieferbetrieben nur mangelhaft befolgt.

Auf Druck der amerikanischen Bekleidungsindustrie handelten die USA als Hauptabnehmer kambodschanischer Bekleidungsartikel für die Periode von 1999 bis 2001 ein bilaterales Handelsabkommen aus, das eine Quote für die Einfuhr von Bekleidungsprodukten vorsah. Um einen Anreiz zur Einhaltung von Arbeitsstandards zu bieten, sollte diese Quote jedoch bei positiven Kontrollergebnissen auf jährlicher Basis angehoben werden.

Beide Länder wandten sich an die ILO, um die Kontrolle der Arbeitsbedingungen durch eine neutrale Instanz zu gewährleisten. Die ILO übernahm diese für sie neue Aufgabe und überprüfte die Produktionsstätten der teilnehmenden Unternehmen zwei Mal jährlich (Polaski 2006). Von diesen Kontrollen wurde die gesamte Bekleidung exportierende Wirtschaft Kambodschas erfasst (BFC

¹¹ Kambodscha ist eines der ärmsten Länder der Welt (UN Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States 2010: Country Profile Cambodia. URL vom 12.1.2010: <http://www.unohrlls.org/en/orphan/72/>). Kambodschas Bekleidungssektor ist stark von den USA abhängig. Bekleidungsexporte gehen zu mehr als 70 Prozent an Einkäufer aus den USA, ca. 22 Prozent der Abnehmer sind europäischer Herkunft (BFC 2008c: 1). Deutschland ist nach den USA der zweitgrößte Abnehmer kambodschanischer Bekleidung (Wells 2006: 374).

2010a). Diese Teilnehmerdichte ist darauf zurückzuführen, dass die kambodschanische Regierung die Erteilung von Exporterlaubnissen auf jene Betriebe beschränkte, die sich den Kontrollen der ILO unterzogen. Auf diese Weise sollte ausgeschlossen werden, dass Unternehmen von höheren Exportquoten profitieren, ohne sich an der Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu beteiligen.

Mit Auslaufen des MFA Ende 2004 endete auch das bilaterale Handelsabkommen zwischen Kambodscha und den USA. Aufgrund guter Erfahrungen ersuchte die kambodschanische Regierung die ILO jedoch, ihre Kontrollen über das Auslaufen des bilateralen Handelsabkommens hinaus fortzuführen. Obwohl zahlreiche der internationalen Abnehmer eigene Verhaltenskodizes haben, die von Kontrollen begleitet sind, kommt den Berichten der ILO aufgrund ihrer international anerkannten Unabhängigkeit und der institutionell verankerten Dreigliedrigkeit eine höhere Glaubwürdigkeit zu (Polaski 2006: 8). Das *ILO Garment Sector Project* wurde beibehalten und erhielt den neuen Namen *Better Factories Cambodia* (im Folgenden BFC). Mit regelmäßigen Kontrollen der Arbeitsbedingungen in Produktionsstätten und der transparenten Veröffentlichung der Kontrollergebnisse einerseits sowie Fortbildungen und Aufklärungsarbeit unter allen Anspruchsgruppen andererseits verfolgt das Programm weiterhin die Zielsetzung, Arbeitnehmerrechte in kambodschanischen Zulieferbetrieben der Bekleidungsindustrie zu stärken und die Wettbewerbsfähigkeit der Produktionsstandorte zu verbessern.

Den Schwerpunkt der Programmaktivität bilden unangekündigte Kontrollbesuche in Produktionsstätten durch zwölf unabhängige Kontrolleure in einem Rhythmus von nunmehr zehn Monaten. Grundlage der Kontrollen ist ein Katalog von rund 500 Prüfkriterien, entlang derer die Einhaltung internationaler Arbeitsstandards der ILO (Zwangsarbeit, Kinderarbeit, Versammlungsfreiheit, Recht auf Kollektivverhandlungen, Diskriminierung) sowie kambodschanischen Arbeitsrechts (Löhne, Arbeitszeiten, Vertragsrecht, Urlaub und Fehlzeiten, Sicherheit am Arbeitsplatz, Soziale Sicherheit, Gestaltung der Betriebsverfassung) bewertet wird (BFC 2005). Die Gespräche mit ArbeitnehmerInnen und -gebern, Gewerkschaftern und Betriebsräten finden getrennt voneinander,





anonym und, im Fall von ArbeitnehmerInnen, außerhalb des Fabrikgeländes statt.

BFC wird von einem tripartistischen Vorstand (*Project Advisory Committee*) koordiniert, der sich aus Mitgliedern der kambodschanischen Regierung, dem Verband der kambodschanischen Bekleidungshersteller (GMAC) und kambodschanischen Gewerkschaften zusammensetzt und in regelmäßigem Austausch mit internationalen Einkäufern (*Buyers Forum*) steht. Auch der bei den Fabrikbegehungen und Interviews zugrunde liegende Prüfkatalog wurde unter Beteiligung von VertreterInnen aller drei Anspruchsgruppen entwickelt. Die Kontrolleure werden vom tripartistisch besetzten Vorstand ausgewählt, um eventuellen Tendenzen und Befangenheiten zugunsten einer der Interessengruppen vorzubeugen (Sibbel/Borrmann 2007: 240). Es konnte gezeigt werden, dass sich die konsequente Einbeziehung aller Anspruchsgruppen in unterschiedlichen Phasen des Projekts positiv auf dessen Effektivität ausgewirkt hat (Göbel 2010).

Im Jahr 2009 wurden 267 Bekleidungshersteller von BFC kontrolliert.¹² Damit konnten 297,470 ArbeitnehmerInnen von den Maßnahmen des Programms potentiell profitieren (BFC 2010b: 6). Die Ergebnisse der Kontrollen und eventuelle Verbesserungsanweisungen werden in drei Schritten berichtet. Zunächst erhalten Firmen individuell Ergebnisse und Verbesserungsvorschläge. In einem zweiten Bericht werden anschließend Fortschritte in der Implementierung von Standards festgehalten und halbjährlich werden in zusammenfassender Form die Ergebnisse aller Firmen dargelegt und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Um eine nachhaltige Wirkung des Programms zu erzielen, bildet die ILO nationale MitarbeiterInnen aus und bietet vor Ort umfangreiche Maßnahmen des Kompetenzaufbaus an, wie etwa Schulungen für ArbeitnehmerInnen, Manager,

¹² Für eine vollständige Liste der teilnehmenden Unternehmen s. Better Factories Cambodia 2009d.

Gewerkschafter und RegierungsmitarbeiterInnen. Neben den Prüfberichten stellt die ILO Informationen über Arbeitsrecht und bewährte Handlungsweisen bei der Konfliktlösung zur Verfügung.¹³ Bisher wurde BFC von der ILO und internationalen Gebern finanziell gefördert. Künftig soll sich das Projekt durch die Einnahmen aus Teilnahmebeiträgen der kontrollierten Unternehmen sowie durch das Angebot kostenpflichtiger Fortbildungen und Beratungsleistungen finanziell selbst tragen können.

In Kooperation mit der Weltbanktochter *International Financial Corporation* (IFC) hat die ILO Konzept und Idee von BFC inzwischen zu einem globalen Programm ausgebaut. Im Zuge der Entstehung des globalen *Better Work*-Programms werden seit 2008 in Vietnam, Lesotho, Jordanien und Haiti Pilotprojekte durchgeführt, für die der sektorweite Ansatz der Betriebskontrollen und Fortbildungen übernommen wurde. Für die Zukunft sind sowohl in Bezug auf die Zielländer als auch auf die Wirtschaftssektoren weitere Ergänzungen geplant (*Better Work* 2008). So werden zurzeit Ausweitungen der Projektaktivitäten auf den Elektronik- und Tourismussektor und die Agrarindustrie geprüft.¹⁴

4.2.2 Projektergebnisse und Wirkungspotenzial der Instrumente

Die ILO hat mit der Übernahme von Kontrollaufgaben im Rahmen des BFC-Projekts auch das Spektrum ihrer Instrumente erweitert. Erstmals kontrolliert die traditionell auf gouvernementaler Ebene agierende Organisation die Einhaltung von Arbeitsstandards in der Privatwirtschaft. Dabei ist es für die ILO

¹³ Um die breite und zum Teil des Lesens und Schreibens unkundige Masse an ArbeitnehmerInnen zu erreichen, wird beispielsweise die TV-Serie und das Comic „*At the Factory Gates*“ produziert, in der Konflikte aus der Arbeitswelt thematisiert und gewerkschaftliche Organisation als Lösungsweg aufgezeigt werden (*Better Factories Cambodia* 2009b: 1).

¹⁴ E-Mail-Austausch mit MitarbeiterInnen von *Better Work* vom 4.2.2010.





von Vorteil, dass ihr aufgrund ihrer Überparteilichkeit und tripartistischen Struktur eine hohe Legitimität als Überwachungsorgan zukommt. Insbesondere in Ländern mit hoher Korruptionsrate und eingeschränkter staatlicher Legitimität kann die ILO zuverlässige und vertrauenswürdige Kontrolltätigkeit leisten (Reguera/Land-Kazlauskasc 2007: 2). In Hinblick auf die bei den Kontrollen entstehenden Kosten erweist sich die ILO gegenüber privaten Wirtschaftsprüfungsagenturen zudem als deutlich günstiger.

Als Erfolgsfaktor wird bewertet, dass das Projekt den Fokus auf Fortbildungs- und Aufklärungsmaßnahmen richtet und damit Lösungen für das Problem fehlender Arbeitsstandards unmittelbar bei Arbeitgebern und -nehmerInnen sucht. Mit Blick auf die Finanzierung kommt dem Projekt die lokale Verankerung zugute. Für die Kontrolltätigkeit werden überwiegend kambodschanische MitarbeiterInnen beschäftigt und durch die ILO ausgebildet. Die Einstellung geschulter lokaler Beschäftigter erlaubt es, den Kontrolleuren national attraktive Löhne zu zahlen und dennoch im Vergleich zu internationalen Wirtschaftsprüfungsagenturen weitaus kostengünstiger zu arbeiten. Die lokale Organisation des Projekts erleichtert zudem den geplanten Übergang des Projekts in die finanzielle Unabhängigkeit (Berik/van der Meulen Rodgers 2010: 73).

Durch das Projekt konnte bislang eine Reihe von *outcome standards* gestärkt werden. Die Mehrzahl von Firmen hält sich in Bezug auf die Gewährung von Urlaubsansprüchen und von Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall an das geltende Recht. Zudem wurde für den Bekleidungssektor ein Mindestlohn eingeführt. Allerdings ist dieser zu niedrig, um eine durchschnittliche Familie zu ernähren. Auch besteht bei der hohen Zahl erzwungener Überstunden sowie fehlender Arbeitsschutzvorkehrungen in vielen Betrieben weiterhin großer Handlungsbedarf. Erste Erfolge konnte das Projekt bislang auch in Bezug auf die Gewährung von *process rights* aufweisen. So hat die Gewerkschaftsbildung quantitativ deutlich zugenommen. Trotzdem haben die Gewerkschaften in der Vergangenheit nicht immer ein effektives Gegengewicht zur Arbeitgeberseite

bilden können. Hier ist eine weitere Stärkung der entstandenen Strukturen erforderlich.

a) Defizite in Bezug auf Arbeitszeiten und Löhne

Die Umsetzung von Arbeitsstandards in Kambodscha litt vor Beginn des BFC-Projekts in erster Linie unter defizitären Durchsetzungsmechanismen. Regulative Rahmenbedingungen von staatlicher Seite waren vorhanden, doch fehlte es an zuverlässigen Kontrollen, um ihre Einhaltung zu gewährleisten (Wells 2006: 367). Die regelmäßigen Begehungen und Interviews sowie die ausführliche Berichterstattung über Fort- und Rückschritte durch neutrales ILO-Personal haben zur Herstellung transparenter und fairer Wettbewerbsbedingungen in der kambodschanischen Bekleidungsindustrie beigetragen. Die Aussicht auf Verbesserung des Zugangs zum US-amerikanischen Bekleidungsmarkt in der Anfangsphase des Projekts bot den Firmen wirtschaftliche Anreize der Teilnahme und Regelbefolgung. Im internationalen Vergleich erwiesen sich die strengeren Auflagen und Kontrollen des BFC-Projekts nicht als Wettbewerbsnachteil für Kambodscha. Im Gegenteil wird von internationalen Einkäufern das im asiatischen Raum vergleichsweise hohe Niveau an Arbeitsstandards als Standortvorteil wahrgenommen (FIAS 2004: 6). Zudem konnte mit dem BFC-Projekt durch Schulungen und Beratungsarbeit ein besseres Verständnis sozialer Pflichten und Rechte bei ArbeitnehmerInnen und -gebern vermittelt werden.

Signifikante Verbesserungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen von Beschäftigten bedürfen jedoch in der Regel struktureller Veränderungen, die nur schrittweise und mit zeitlichem Aufwand erzielt werden können. Die Kopplung der Befolgung von ILO-Auflagen an die Erhöhung der Exportquote setzte das Projekt gerade zu Beginn unter enormen Erfolgsdruck. Eine zügige Verbesserung des Zugangs zum US-amerikanischen Markt war unerlässlich, um Engagement und Motivation der Fabrikleitungen zu erhalten. Durchschlagende Erfolge bei der Einhaltung von Standards und der Umsetzung von Empfehlungen





der ILO lassen sich im Zuge der ersten Kontrollbesuche hingegen nur teilweise belegen (Miller et al. 2008: 8-9). Diese Startschwierigkeiten lassen sich u. a. damit erklären, dass die im US-kambodschanischen Handelsabkommen enthaltene kollektive Sozialklausel es einer Zahl von Firmen ermöglichte, auch dann indirekt von einem verbesserten Marktzugang zu profitieren, wenn sie selbst unterdurchschnittlich wenige Korrekturanweisungen der ILO umgesetzt und damit geringere Kosten übernommen hatten (Wells 2006: 366). Das Trittbrettfahrerproblem konnte also durch die von der kambodschanischen Regierung veranlasste Verpflichtung aller exportierenden Betriebe für den Kontrollmechanismus der ILO nicht gänzlich verhindert werden.

Die Ergebnisse, die das Projekt in Bezug auf *outcome standards*, also in Bezug auf die unmittelbaren Konditionen der Arbeit sowie auf die Bedingungen am Arbeitsplatz erzielen konnte, sind ernüchternd: Zwar hat sich die Zahlung eines Mindestlohns für reguläre Arbeit sowie für GelegenheitsarbeiterInnen in den vergangenen Jahren in weitgehend allen Fabriken durchgesetzt, und vor dem Hintergrund der weit verbreiteten wirtschaftlichen Armut in Kambodscha zählen ArbeitnehmerInnen im Bekleidungssektor trotz bescheidener Löhne zu den bestbezahlten Beschäftigten im Land (Wells 2006: 368). Jedoch liegt der in Kambodscha gezahlte Mindestlohn für ArbeitnehmerInnen in der Bekleidungsindustrie mit derzeit monatlich 61 US-Dollar weiterhin deutlich unterhalb des Existenzminimums. Hinzu kommt, dass mit Aufhebung des MFA und zuletzt durch die globale Finanzkrise die Weltmarktpreise für Bekleidung sanken und der entstandene Preisdruck zusätzlich auf den ArbeitnehmerInnen der Zulieferbetriebe lastet. So sind im Zuge der weltweiten Finanzkrise und des Nachfragerückgangs durch europäische und US-amerikanische Einkäufer seit 2008 bereits rund 50 Fabriken in der formellen Bekleidungsindustrie geschlossen worden, zahlreiche ArbeitnehmerInnen haben ihre Anstellung verloren und die Löhne der Beschäftigten sind sektorweit gefallen (Chandararot/Sina/Dannet 2009: 26; BFC 2009b:1 und 2009c: 1-2). Laut einer Studie von Indochina Research gaben 75 Prozent von 600 befragten Haushalten in Phnom Penh mit einem monatlichen Haushaltseinkommen kleiner als 300 US-Dollar an, dass ihr Einkommen zwischen Juni 2008 und Juni 2009 gefallen sei (Indochina Research 2009).



Die Gehaltseinbußen, die sich angesichts steigender Lebenshaltungskosten für die ArbeitnehmerInnen ergeben, können, wenn überhaupt, nur durch massive Überstunden aufgefangen werden (Miller et al. 2008: 20-21). Internationale Markenfirmen im Bekleidungssektor gaben zwar in einer Erhebung an, menschenrechtskonforme Produktionsbedingungen seien der wichtigste Grund für die Wahl eines Zuliefererstandorts (FIAS 2004: 4), jedoch können Umfragen nur unzureichend die tatsächliche Entscheidungssituation von Unternehmen einfangen, zumal zu einem öffentlich sensiblen Thema und ohne dass aus den Angaben Konsequenzen folgen müssten. Es bleibt folglich kaum bestritten, dass Kambodscha für große Hersteller trotz vergleichsweise hoher Energie- und Transportkosten weiterhin in erster Linie durch den weltweit zweitniedrigsten Mindestlohn¹⁵ attraktiv ist (Finch 2010).

Durchaus im Zusammenhang mit der Regulierung der Mindestlöhne kann die Praxis der erzwungenen Überstunden in der Bekleidungsindustrie Kambodschas gesehen werden: Es ist zu befürchten, dass der Mindestlohn durch irreguläre Mehrarbeit indirekt unterlaufen wird. Ein Hinweis hierauf ist, dass sich weit weniger als 20 Prozent der kontrollierten Unternehmen an die entsprechenden Gesetze zur Regelung der Mehrarbeit halten. Leichte Fortschritte konnten hingegen bei der Gewährung von Jahresurlaub und der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall erzielt werden (vgl. Abb. 2).

Auch die Umsetzung von Arbeitsschutzmaßnahmen bleibt in vielen Fabriken defizitär. So zeigt der aktuelle Kontrollbericht, dass lediglich 60 Prozent der Fabriken den Arbeitsplatz mit einem Nadelschutz ausstatten (vgl. Abb. 2). Weiterhin wird zudem grundlegenden gesundheitlichen Bedürfnissen wie ausreichender Beleuchtung oder der Bereitstellung von Seife in den Waschräumen unzureichend nachgekommen (BFC 2009a). Aus Interviews geht außerdem

¹⁵ Nur in Bangladesch fällt der Mindestlohn im Bekleidungssektor mit derzeit umgerechnet 45 US-Dollar noch geringer aus (Finch 2010).



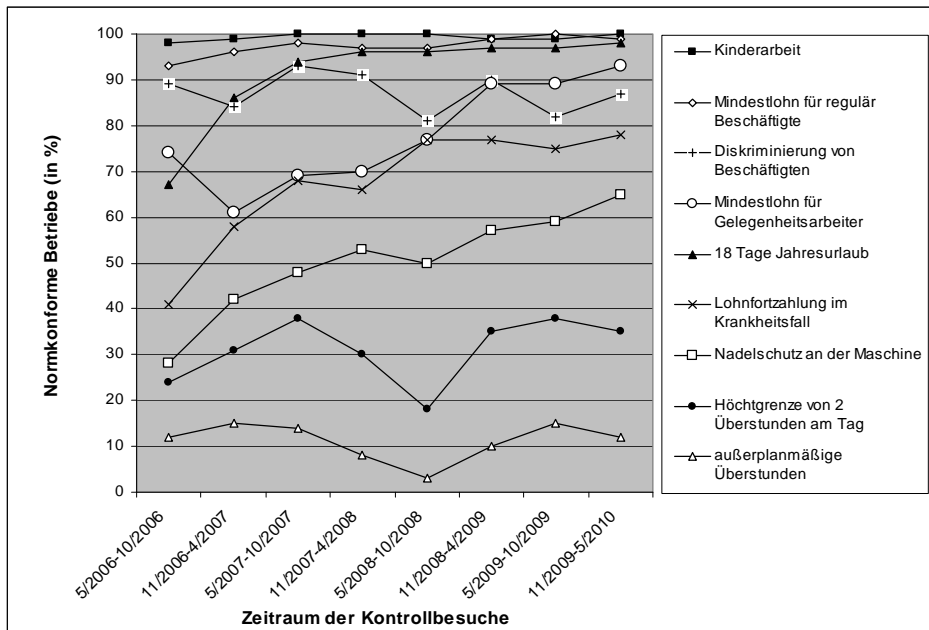
hervor, dass zahlreiche ArbeitnehmerInnen die fehlende Bereitstellung von Trinkwasser kritisieren (Shea/Nakaxama/Heymann 2010: 95).

Die Aufdeckung und Dokumentation von Kinderarbeit stellt die Kontrolleure vor große Herausforderungen, da ein zentrales Geburtsregister fehlt und Dokumente nicht selten gefälscht sind. Es können zwar einzelne Fälle der Kinderarbeit nachgewiesen werden, die Dunkelziffer liegt möglicherweise jedoch höher. In der Regel lässt sich jedenfalls der Bedarf an Personal aufgrund des großen Angebots an Arbeitskräften auf dem kambodschanischen Arbeitsmarkt im Allgemeinen und der hohen Nachfrage nach Beschäftigung in der vergleichsweise gut entlohnten Bekleidungsbranche im Speziellen ohne Schwierigkeiten durch volljährige Beschäftigte decken.¹⁶ Aufgrund der ihr vorliegenden Daten schließt die ILO deshalb, dass es im Bekleidungssektor Kambodschas zwar vereinzelt, jedoch nicht systematisch zu einem Einsatz von Kinderarbeit kommt (vgl. Abb. 2).

¹⁶ Ausnahmen sind demnach nur dann zu beobachten, wenn sich Unternehmen, weder an die gesetzlichen Mindestlöhne, noch an das Verbot von Kinderarbeit halten.



Abbildung 2: Arbeitsrecht und internationale Arbeitsstandards



Einhaltung von internationalen Arbeitsstandards zwischen Mai 2006 und Mai 2010 (in Prozent der Gesamtzahl kontrollierter Betriebe), Quelle: Daten entnommen aus Better Factories Cambodia Synthesis Reports 17-24, eigene Darstellung.

b) Voranschreitende Gewerkschaftsbildung – mangelnde Effektivität des sozialen Dialogs

Vor Projektstart hatte sich im kambodschanischen Bekleidungssektor keine nennenswerte gewerkschaftliche Organisation etabliert. Durch Aufklärungsarbeit und Fortbildungsprogramme sowie flankiert durch regelmäßige Kontrollen hat die Wahrnehmung des Rechts auf Kollektivverhandlungen und Vereinigungsfreiheit jedoch erheblich an Bedeutung gewonnen. Schätzungen zufolge sind mittlerweile zwischen 40 und 50 Prozent der ArbeitnehmerInnen im kambodschanischen Bekleidungssektor gewerkschaftlich organisiert (Polaski 2009: 13; Göbel 2010). Die Implementierung von *process rights* im Rahmen des Projekts hat die Verhandlungsposition von ArbeitnehmerInnen gegenüber ihren Arbeitgebern damit formal gestärkt.

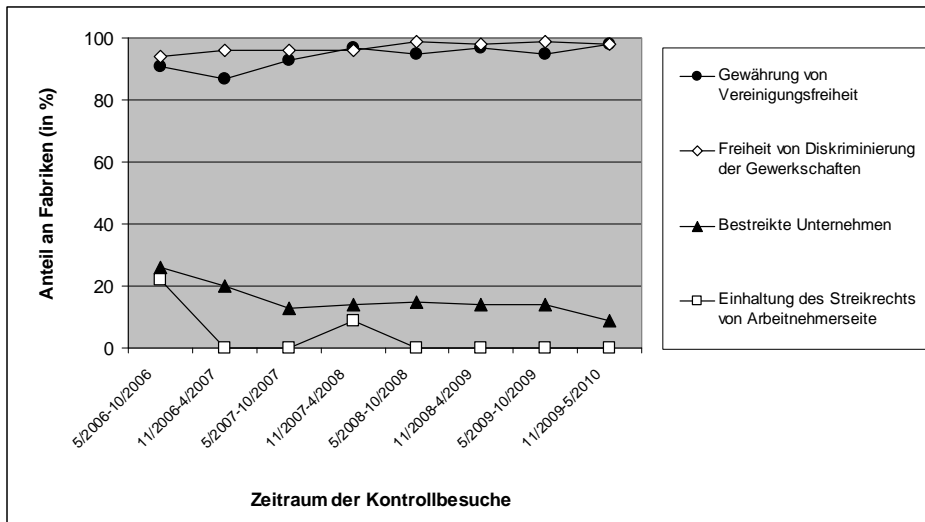
In der Vergangenheit konnten die kambodschanischen ArbeitnehmerInnen im Bekleidungssektor aber trotz ihrer neu wahrgenommenen Rechte auf Ge-



werkschaftsbildung, Verhandlung und Arbeitsniederlegung nur ein unzureichendes kollektives Gegengewicht zur Arbeitgeberseite bilden. Anstelle starker Gewerkschaften haben sich in den Fabriken vielfach mehrere kleine, wenig durchsetzungsfähige Gewerkschaften gebildet, die zum Teil miteinander konkurrieren. Diese Zersplitterung erschwert den sozialen Dialog zusätzlich (Göbel 2010).

Als Folge der schwach ausgeprägten Kommunikations- und Interessenvertretungskultur zwischen Arbeitnehmer- und -geberseite kommt es im kambodschanischen Bekleidungssektor häufig zu Streiks, bei denen Regularien von Seiten der ArbeitnehmerInnen und Gewerkschaften missachtet werden. Arbeitsniederlegungen finden regelmäßig ohne vorherige Verhandlungen statt und werden mitunter spontan und gänzlich unangekündigt durchgeführt. Die Gesamtzahl an Streiks ist rückläufig, was teilweise damit zu erklären dürfte, dass auch die Zahl der Fabriken und ArbeitnehmerInnen insgesamt gesunken ist. Dennoch machten zuletzt im September 2010 rund 60.000 kambodschanische ArbeitnehmerInnen der Bekleidungsindustrie durch einen viertägigen Streik weltweit auf sich aufmerksam und verliehen ihrer Forderung nach einer erneuten Anhebung des Mindestlohns auf monatlich 93 US-Dollar Nachdruck. Im Unterschied zu spontanen Arbeitsniederlegungen haben diese Streiks mit großer Teilnehmerzahl und weltweiter Öffentlichkeit weitaus größeres Potenzial, tatsächliche Veränderungen der Arbeitsbedingungen zu erwirken, da sie aufgrund des medialen Echos in Europa und den USA auch die internationalen Einkäufer unter Handlungsdruck setzen.

Abbildung 3: Gewerkschaftsrechte in den kontrollierten Betrieben



Gewährung von Gewerkschaftsrechten zwischen Mai 2006 und Mai 2010 (in Prozent der Gesamtzahl kontrollierter Betriebe), Quelle: Daten entnommen aus Better Factories Cambodia Synthesis Reports 17-24, eigene Darstellung.

Zwischen 2006 und Ende 2009 gab es laut Kontrollberichten in 87 bis 99 Prozent der überprüften Fabriken keine Vorfälle, welche das Recht auf Vereinigungsfreiheit und die Freiheit von Gewerkschaftsdiskriminierung verletzt hätten (vgl. Abb. 3). Auch wenn diese Zahlen einen Teilerfolg des Programms durchaus belegen, ist jedoch damit zu rechnen, dass sie das tatsächliche Verhalten von Betriebsleitungen gegenüber Gewerkschaften und Belegschaften nur unzureichend wiedergeben. Dies lässt sich zum einen damit erklären, dass die Erhebung von Vorfällen auf der Basis von Interviews an methodische Grenzen stößt. Die Dunkelziffer nicht gemeldeter Vorfälle liegt aufgrund antizipierter und möglicherweise angedrohter Konsequenzen deutlich höher. Allein im Zuge des Streiks im September 2010 sind zahlreiche Gewerkschaftsmitglieder bedroht und verfolgt worden (Kunthear 2010). Nach Auskunft von Menschenrechtsorganisationen kam es während der Proteste zu teilweise gewaltsamen Übergriffen von Arbeitgebern und Polizei und mindestens 70 Gewerkschaftsangehörige sollen aufgrund ihrer Teilnahme an der Organisation des Streiks von ihrer Arbeit suspendiert worden sein (Kunthear/Lewis 2010). Auch Göbel konnte anhand anonymer Befragungen von Kontrolleuren, Gewerkschaftern und ProjektmitarbeiterInnen zeigen, dass dem Kontrollverfahren gerade in Bezug auf Nichtdiskriminierung sowie den Rechten auf Gewerkschaftsbildung





und Kollektivverhandlung zahlreiche Vorfälle entgehen, die u. a. physische Gewalt gegen Gewerkschafter beinhalten (Göbel 2010). Zum anderen liegen BFC Hinweise auf Bestechungen von GewerkschaftsvertreterInnen durch Betriebsmanager vor, auf Grund derer die Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit sowie die Aufdeckung von Diskriminierung behindert werden (BFC 2010b: 9).

Eine Verbesserung des sozialen Dialogs verspricht das dreigliedrig besetzte Schiedsgericht (*Arbitration Council*), das 2003 in Phnom Penh eingerichtet wurde, um in arbeitsrechtlichen Disputen zu vermitteln. Die Nutzung des Schiedsgerichts ist für die streitenden Parteien kostenlos. Die Streitparteien wählen vor der Verhandlung, ob sie ein bindendes oder nichtbindendes Urteil wünschen. Angesichts fehlender Durchsetzungsmechanismen seitens des Schiedsgerichts stellt sich die praktische Umsetzung des Schlichtungsergebnisses jedoch selbst bei bindender Rechtssprechung als problematisch dar. Als Folge der fehlenden Durchsetzungsgewalt des Gerichts, ist die Umsetzung eines Urteils stark von der Machtverteilung zwischen den Streitparteien abhängig. In der Folge gestaltet sich die Implementierung bei Schiedsspruch zugunsten der Arbeitnehmerseite häufig erheblich schwerer, als bei Resultaten, welche die Arbeitgeberseite begünstigen. Diesem Ungleichgewicht bei der Durchsetzung der Urteile zum Trotz genießt das Gericht hohe Akzeptanz bei allen Parteien. Dies ist vor allem damit zu erklären, dass es in Bezug auf die Lösung arbeitsbezogener Konflikte die einzige Alternative zum kambodschanischen Justizsystem ist. Letzteres liegt mit Blick auf Personal und Verfahrensabläufe weit unter internationalem Standard und entsprechend wird ihm von der Bevölkerung weniger Vertrauen entgegengebracht (Shea/Nakaxama/Heymann 2010: 101-103).

Mit Blick auf die rechtskonforme und effiziente Wahrnehmung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen sowie des Verbots von Diskriminierung von Gewerkschaftsmitgliedern wird auch künftig weitere Aufklärungsarbeit bei Managern, Belegschaften und Gewerkschaften zu leisten sein. Bestehende außergerichtliche Schlichtungsinstrumente sollten gestärkt werden. Zudem wird zu überlegen sein, inwieweit die regelmäßigen

Kontrollen und Erhebungen durch BFC Vorfälle insbesondere von Gewerkschaftsdiskriminierung effektiver erfassen können.

c) Handlungsbedarf in Bezug auf Geschlechtergerechtigkeit

Der Anteil weiblicher Beschäftigter in den am BFC-Projekt teilnehmenden Unternehmen betrug 2009 92 Prozent (BFC 2009a: 5). In der Regel kommen Arbeitnehmerinnen im Bekleidungssektor aus ländlichen Regionen, haben eine Grundschulausbildung und sind vorwiegend in arbeitsintensiven Bereichen, z. B. als Näherinnen, tätig. Männer in der Bekleidungsindustrie hingegen sind überwiegend in höheren Positionen beschäftigt, z. B. im Management oder im Aufsichtsbereich (Berik/van der Meulen Rodgers 2010: 62).

Angesichts der Alternativen ländlicher, familiärer und weitgehend informeller Beschäftigung bietet die Arbeit im urbanen Bekleidungssektor Kambodschanerinnen eine vergleichsweise attraktive und gut entlohnte Möglichkeit, den eigenen Lebensunterhalt zu erwirtschaften sowie den auf dem Land lebenden Teil der Familie finanziell zu unterstützen. Für die Landbevölkerung stellt eine solche Unterstützung häufig die einzige Einnahmequelle dar. Für eine faire Einkommensverteilung sind jedoch strukturelle Veränderungen in der kambodschanischen Gesellschaft nötig. So verdienen kambodschanische Arbeitnehmerinnen in allen beruflichen Positionen durchschnittlich weniger als ihre männlichen Kollegen. Besonders auffällig ist diese Einkommensdiskrepanz bei wenig ausgebildeten, jungen Arbeitnehmerinnen, die bis zu einem Viertel weniger verdienen (UNIFEM/WB/ADB/UNDP/DFID-UK 2004: 46).

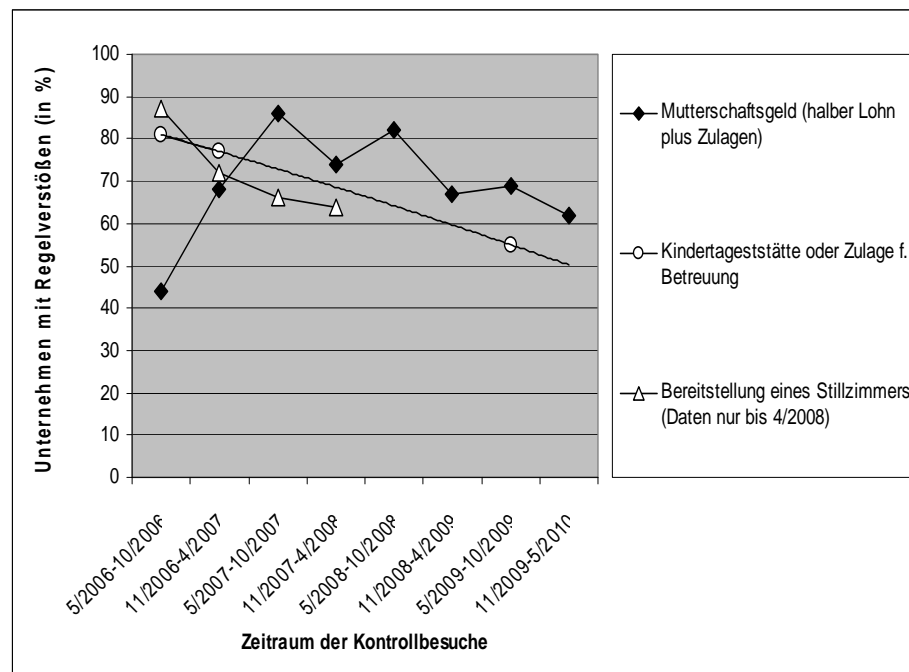
Ein weiteres Defizit mit Blick auf die Geschlechtergerechtigkeit bei der Arbeit offenbart sich in Bezug auf berufstätige Mütter. Arbeitnehmerinnen in der Bekleidungsindustrie leben häufig räumlich entfernt von ihren Eltern und Geschwistern, und es stehen ihnen für die Betreuung von Kindern keine familiären Netzwerke zur Verfügung. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie stellt die meist jungen Arbeiterinnen deshalb vor besondere Schwierigkeiten





(ILO/World Bank 2006: 4 und 12). Die Kontrollberichte offenbaren, dass die Einhaltung des Mutterschutzes¹⁷ in den vergangenen Jahren eine leichte Verbesserung erfahren hat (Abb. 4). Jedoch bleiben die Zahlung von Mutterschaftsgeld, die Gewährung von Stillpausen und die Bereitstellung eines geeigneten Zimmers in mehr als der Hälfte der Bekleidungsfabriken weiterhin aus. Der jüngste Kontrollbericht zeigt, dass der Verpflichtung zur Unterstützung bei der Kinderbetreuung weiterhin mehr als die Hälfte der Fabriken (55 Prozent) nicht nachkommt (BFC 2009a: 10), aber sich im Vergleich zu den Vorjahren der Anteil deutlich verringert hat (Abb. 4).

Abbildung 4: Verstöße gegen Mutterschutzgesetze



Auftreten von Verstößen gegen Mutterschutzgesetze zwischen Mai 2006 und Mai 2010 (in Prozent der Gesamtzahl kontrollierter Betriebe), Quelle: Daten entnommen aus Better Factories Cambodia Synthesis Reports 17-24, eigene Darstellung.

¹⁷ Das kambodschanische Arbeitsrecht sieht einen obligatorischen Mutterschutz vor. So muss ein Arbeitgeber, der mehr als hundert Frauen beschäftigt, eine Kindertagesstätte einrichten oder Angestellten mit Kind eine Zulage für die Beschäftigung einer Kinderbetreuung zahlen. Weiterhin hat jede stillende Mutter Anspruch auf eine Stunde bezahlter Auszeit. Ferner ist ein geeignetes Stillzimmer bereitzustellen. Es besteht rechtlicher Anspruch auf Mutterschaftsurlaub und -geld in Höhe von 50 Prozent des Lohnes plus Zulagen.

Weitaus schwieriger als die Überwachung der Einhaltung von Mutter-schutzrichtlinien ist der Nachweis von Vorfällen sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. Aus Angst vor Repression oder Scham werden Vorfälle sexueller Belästigung im Zuge der Kontrollen und folglich in den Kontrollberichten unter Umständen nicht genannt. In Bezug auf die Erhebung von Geschlechterdiskriminierung am Arbeitsplatz erweist sich die Aussagekraft der Ergebnisse des regulären Kontrollverfahrens auf Basis von Befragungen damit als schwach. In einer gesonderten Studie haben sich ILO und Weltbank deshalb speziell mit geschlechterspezifischen Problemen kambodschanischer Arbeiterinnen in der Bekleidungsbranche auseinandergesetzt und liefern ein genaueres Bild. So gaben 37,3 Prozent der befragten Arbeiterinnen an, bereits von männlichen Vorgesetzten herablassend angesprochen worden zu sein, 26 Prozent berichteten, Opfer respektlosen körperlichen Verhaltens männlicher Vorgesetzter geworden zu sein (ILO/Worldbank 2006: 17-18). Dieser Art der aggressiven Diskriminierung durch männliche Vorgesetzte kann ebenfalls durch eine durchlässigere Hierarchie für Mitarbeiterinnen und Aufstiegschancen in höhere Beschäftigungspositionen begegnet werden. An dieser Stelle ist nicht nur weitere Aufklärungs- und Fortbildungsarbeit zu leisten, um einen fairen und gleichberechtigten Umgang von Beschäftigten zu erwirken. Auch sind stärkere politische und rechtliche Rahmenbedingungen notwendig, um die berufliche Gleichstellung von Frauen zu fördern.

d) Beschränkung auf die formelle Wirtschaft

Aufgrund fehlender oder geringer Ausbildung der Beschäftigten ist Kambodschas Wirtschaft weniger produktiv als die anderer Länder der Region wie Indien, China oder auch Bangladesch und Pakistan. In der Folge bleiben die Löhne niedrig und der Grad der Informalität ist hoch (EIC/ILO 2006: 30). Eine durch formellen Arbeitsvertrag geregelte Anstellung in einer registrierten Fabrik ist in Kambodscha die Ausnahme. Die breite Mehrheit von etwa 85 Prozent der arbeitenden Bevölkerung geht einer informellen Beschäftigung nach, welche mit rund 62 Prozent weit mehr als die Hälfte des kambodschanischen





Bruttoinlandsprodukts erwirtschaftet (EIC/ILO 2006: 14). Während bis Ende 2003 nur 9.000 kambodschanische Unternehmen formell registriert wurden, verblieben rund 27.000 Unternehmen in der Informalität (IFC 2004: 1). Informell Beschäftigte sind in der Regel nicht in der Lage, ohne weiteres formelle Beschäftigung zu finden, unterstehen nicht dem kambodschanischen Arbeitsrecht, erhalten keinen Zugang zu sozialer Sicherung und haben keine kollektive Stimme.

Im städtischen Bekleidungssektor Kambodschas sind ArbeitnehmerInnen überwiegend in formellen Arbeitsverhältnissen beschäftigt. Auch innerhalb von Unternehmen der formellen Wirtschaft liegen jedoch informelle Beschäftigungsverhältnisse vor, wenn ArbeitnehmerInnen dem kambodschanischen Arbeitsministerium nicht offiziell gemeldet werden.

Informelle Arbeitsverhältnisse im Bekleidungssektor finden sich zudem mitunter in den Provinzen. Dort haben sich vereinzelt unregistrierte Bekleidungsfabriken angesiedelt, die in der Regel für den lokalen Markt produzieren, jedoch bei Produktionsengpässen auch Zuliefererbetrieben aus der formellen Wirtschaft zuarbeiten. Aufgrund ihrer Informalität lassen sich genauere Angaben über die Zahl der Beschäftigten und die vorliegenden Arbeitsbedingungen nur schwer ermitteln (Neak/Yem 2006: 4). Kleine und mittlere Unternehmen scheuen mitunter die Registrierung, da sie mit großem administrativem und finanziellem Aufwand verbunden ist (EIC/ILO 2006: 13). Die Registrierung eines Unternehmens beim kambodschanischen Arbeitsministerium nahm 2004 rund 94 Tage in Anspruch und kostete 1.500 US-Dollar (IFC 2004: 1).

Zahlreiche ArbeitnehmerInnen in der formellen Bekleidungsindustrie der Städte teilen ihre Wocheneinkünfte mit Familienangehörigen in der ländlichen Peripherie, die überwiegend von informeller Arbeit leben. Eine Wohlstandssteigerung von ArbeitnehmerInnen aus der formellen Wirtschaft kann deshalb auf indirektem Wege positive externe Effekte auf die Lebensqualität von infor-

mell Beschäftigten haben.¹⁸ Wenngleich diese, durch die Beschäftigung im Bekleidungssektor angestoßenen intrafamiliären *trickle down*-Effekte überlebenssichernd sind, so können sie armutsmindernde und beschäftigungsfördernde Maßnahmen, die direkt auf die Verbesserung der Lebensbedingungen informell Beschäftigter zielen, keinesfalls ersetzen.

Die von BFC eingesetzten Instrumente richten sich zurzeit ausschließlich an ArbeitnehmerInnen aus der formellen Wirtschaft. In diesem Stadium des Programms sind keine Maßnahmen vorgesehen, Teile der Projektaktivitäten unmittelbar auf die informelle Wirtschaft auszuweiten, wenngleich entsprechende Maßnahmen derzeit geprüft werden.¹⁹ Denkbar wäre es etwa, das Angebot von Trainingsmodulen auf ArbeitnehmerInnen in der informellen Wirtschaft auszuweiten, um die Mobilität der Beschäftigten in die Formalität zu erleichtern.

4.3 Better Health and Safety for Suppliers

4.3.1 Projektziele und Instrumente

Eine weitere Strategie der ILO im Bereich der technischen Zusammenarbeit ist ihre Beteiligung an *Public-Private-Partnerships* (PPPs) mit privaten Wirtschaftsakteuren. Mit der Partizipation in PPPs beabsichtigt die Organisation,

¹⁸ E-Mail-Austausch mit MitarbeiterInnen von Better Work vom 4. Februar 2010. Dieses Bild wird auch durch folgendes Zitat aus einem Interview von Womyn's Agenda for Change im April 2005 mit einem kambodschanischen Bauern aus Prey Veng bestätigt: *"I think that the establishment of the garment factories in Phnom Penh has provided a lot of jobs to young women from rural areas. Those workers help their families with the income they earn and send home, without which about 60 per cent of people in this village might go hungry."* zitiert nach Sim 2006:2.

Better Work führt zurzeit Feldstudien durch, um die Auswirkungen des Programms auf das Leben der ArbeitnehmerInnen in den durch das Programm kontrollierten Arbeitsplätzen zu erforschen. Dabei geht es um Aspekte der menschlichen Entwicklung wie z. B. die Möglichkeit auf und die Art des Schulbesuchs der Kinder von Angestellten.

¹⁹ E-Mail-Austausch mit MitarbeiterInnen von Better Work vom 4. Februar 2010.





Einfluss auf Arbeitsbedingungen in Zulieferbetrieben zu nehmen, sich an Kampagnen zur öffentlichen Bewusstseinsbildung zu beteiligen oder Fortbildungs- und Beratungsarbeit für Wirtschaft und Sozialpartner zu leisten (ILO 2009a). Das Projekt *Better Health and Safety for Suppliers* war eine der ersten PPPs unter der Leitung des ILO *SafeWork*-Programms der Abteilung für Sozialschutz, das in Kooperation mit der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und der Volkswagen AG zwischen Juli 2004 und Juni 2008 durchgeführt wurde. Das Projekt hatte zum Ziel, Arbeits- und Gesundheitsschutzmaßnahmen in VW-Zulieferbetrieben in den Schwellenländern Südafrika, Mexiko und Brasilien zu verbessern, sowie nationale Aktionsprogramme für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu initiieren.

Nach Schätzungen der ILO sind defizitäre Sicherheits- und Gesundheitsschutzmaßnahmen am Arbeitsplatz die Ursache von weltweit jährlich 2,3 Millionen Todesfällen (ILO 2008b: 4). Die vorrangigen Probleme sind arbeitsbezogene Unfälle und Verletzungen, Berufskrankheiten, Infektionskrankheiten, Mangel an Hygienemaßnahmen und Arbeitsschutz sowie der Umgang mit gesundheitsschädlichen Substanzen. Die wichtigsten normativen Grundlagen für das Engagement der ILO im Bereich der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes sind Übereinkommen Nr. 187 und Empfehlung Nr. 197 von 2006 über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz und die von der Arbeitskonferenz 2003 beschlossene Globale Strategie zur Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (ILO 2008b: 6). Diese normativen Grundlagen waren auch Ausgangspunkt des Projekts.

Aufgrund der Technologie- und Kapitalintensität der Automobilindustrie ist die ausgelagerte Produktion grundsätzlich stärker durch Mutterkonzerne gesteuert als in arbeitsintensiven Sektoren wie der Bekleidungsindustrie. Folglich ist das Verhältnis zwischen Zulieferbetrieben und Konzern vergleichsweise enger (Humphrey 2003: 122). Aufgrund dieser Sektoreigenschaft ist es leichter möglich, Arbeitsbedingungen in den Zulieferbetrieben zu kontrollieren und auf ihre Umsetzung Einfluss zu nehmen. In den VW-Zulieferbetrieben in Südafrika, Brasilien und Mexiko werden mehrheitlich Aufgaben wie Metallbearbeitung,

Logistik, Komponentenherstellung und Zusammenbau wahrgenommen. Für diese Produktionsschritte sind überwiegend ausgebildete Arbeitskräfte erforderlich.

In die Projektumsetzung waren neben ILO, GTZ und Volkswagen AG auch die nationalen Arbeitsministerien²⁰ sowie Arbeitnehmer- und -gebervertreterInnen der teilnehmenden Länder eingebunden, so dass eine tripartistische Zusammensetzung der Projektteams in allen Phasen der Planung und Durchführung sichergestellt wurde (Kristjansdottir 2007: 12). Das Projekt umfasste pro Zielland jeweils acht bis zwölf Zulieferbetriebe und bezog damit nicht die gesamte VW-Zulieferkette ein, sondern beschränkte sich auf eine von den Projektorganisatoren bestimmte Auswahl. In den teilnehmenden Betrieben wurden zu Beginn des Projekts Begehungen durchgeführt und auf Grundlage eines detaillierten Katalogs bestehende Mängel im Gesundheits- und Arbeitsschutz identifiziert. Zusätzlich wurden VertreterInnen von Management, Vorstand, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite sowie MitarbeiterInnen der Betriebe zu Gesundheits- und Sicherheitsvorsorgemaßnahmen befragt. Entlang der Ergebnisse dieser ersten Erhebungen wurden Handlungsempfehlungen ausgesprochen, deren Umsetzung in einer zweiten Runde von Betriebsbegehungen nach vier bis sechs Monaten überprüft wurde (Kristjansdottir 2007: 9-10).

Darüber hinaus leistete die ILO Hilfe beim Aufbau von Wissen und Fähigkeiten. Sie bildete staatliche ArbeitsinspektorInnen fort und sensibilisierte diese für eine gezielte Vermittlung von Lösungsvorschlägen für die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz bei künftigen Kontrollbesuchen. Von der Einführung dieser proaktiven Methode der Arbeitsinspektion versprachen sich die ProjektteilnehmerInnen einen Klimawechsel hin zu einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen ArbeitsinspektorInnen und Betriebsleitungen (ILO 2008b: 6).

²⁰ Eine Ausnahme war Brasilien, wo laut Auskunft von ProjektmitarbeiterInnen die Bereitschaft von staatlicher Seite fehlte, die Umsetzung des Projekts zu unterstützen.





4.3.2 Projektergebnisse und Wirkungspotenzial der Instrumente

a) Fortschritte bei Sicherheit und Gesundheit

Während der ersten Betriebsbegehungen in VW-Zulieferbetrieben in Südafrika und Brasilien konnten die Projektteams deutliche Defizite in der internen Organisation und Dokumentation von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz feststellen. Die Maßnahmen der südafrikanischen Betriebe für die Gesundheit und den Arbeitsschutz ihrer Beschäftigten entsprachen den Auditkriterien im Durchschnitt nur zu rund 54 Prozent.²¹ In Brasilien waren die Voraussetzungen vor Projektbeginn etwas besser als in Südafrika. In den acht brasilianischen Betrieben wurden durchschnittlich 70 Prozent der Auditkriterien erfüllt.²² In beiden Ländern verfügten die betrachteten Betriebe nur über rudimentäre Managementsysteme und die Betriebsleitungen waren sich ihrer Verantwortung in Bezug auf Sicherheit und Gesundheit ihrer ArbeitnehmerInnen zum überwiegenden Teil nicht bewusst. Die Schulungen der ILO haben den Dialog zwischen ArbeitnehmerInnen und -gebern sowie den Austausch zwischen Arbeitsschutzinspektoren und Betriebsleitungen in Bezug auf Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz verbessert. Die Betriebsbegehungen und die Leitung der ILO wurden in beiden Ländern positiv aufgenommen und die Bereitschaft zur Umsetzung der Empfehlungen nach den ersten Begehungen war hoch. So hatten im Zuge der zweiten Kontrollbesuche fast alle der teilnehmenden südafrikanischen Zulieferbetriebe ein Dokumentationssystem von Arbeitsunfällen und -erkrankungen eingeführt und den Einsatz von Schutzkleidung und -ausrüstung verbessert (Kristjansdottir 2007: 14).

In den 13 teilnehmenden Zulieferbetrieben in Mexiko konnten durch das Projekt noch deutlichere Erfolge erzielt werden. Da bereits vor Projektstart Ma-

²¹ Die Werte der einzelnen Zulieferbetriebe lagen zwischen 31 und 70 Prozent.

²² Die Werte der einzelnen Zulieferbetriebe lagen zwischen 53 und 86 Prozent.

nagementsysteme und Dokumentationen im Einsatz waren, konnten bei den ersten Begehungen in den Betrieben durchschnittlich 80 Prozent der Auditkriterien erfüllt werden.²³ Im April 2006 wurden von der ILO 192 Handlungsempfehlungen ausgesprochen, von denen im Dezember desselben Jahres 121 (63 Prozent) umgesetzt waren und sich 54 (28 Prozent) im Implementierungsprozess befanden. In Bezug auf 17 Empfehlungen (9 Prozent) hatte hingegen noch keine Verbesserung stattgefunden (Kristjansdottir 2007; Interviews mit ProjektteilnehmerInnen).

Da in allen drei Ländern zahlreiche Defizite in der Sicherheit und dem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz auf fehlende oder mangelnde Kommunikation zwischen ArbeitsinspektorInnen, ArbeitgebervertreterInnen und Gewerkschaften zurückgeführt werden konnten, erwies sich die Wahl der Instrumente in diesem Projekt als hilfreich. Häufig waren ArbeitnehmerInnen vor Programmstart nicht in die Gestaltung von Maßnahmen zur Prävention von Arbeitsunfällen und Gesundheitsrisiken eingebunden. Frühere Arbeitsinspektionen trugen zwar zur Aufdeckung akuter Risiken bei, auf die von staatlicher Seite mit Strafen reagiert wurde, vermittelten aber selten konkrete Lösungsmöglichkeiten. Während die Sanktionierung von Mängeln im Vordergrund stand, kamen Aufklärung und Prävention häufig zu kurz (Albracht 2009: 38). Dies wurde durch das Projekt *Better Health and Safety for Suppliers* geändert.

Von besonderer Bedeutung für einen künftigen Dialog zwischen Regierungen, Arbeitnehmer- und -geberseite war deshalb die Einführung ‚proaktiver‘ Arbeitsinspektionen im Rahmen des Projekts. Die Kontrollgänge der ArbeitsinspektorInnen wurden bewusst als kooperative Maßnahme und nicht als Kontroll- und Sanktionsinstrument konzipiert. ArbeitsinspektorInnen wurden entsprechend ausgebildet, im Zuge der Kontrollgänge den Schwerpunkt auf die Vermittlung technischer Hilfe zu legen. Mängel im Umgang mit Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz konnten so aufgezeigt und besprochen

²³ Die Werte der einzelnen Zulieferbetriebe lagen zwischen 62 und 97 Prozent.





werden, ohne dass Betriebe mit unmittelbaren Sanktionen zu rechnen hatten. Vielmehr bot sich die Gelegenheit, im Detail über korrekte Sicherheitsmaßnahmen zu beraten und gemeinsam zeitnahe Lösungen zu erarbeiten. Projektverantwortliche gaben an, dass sowohl Arbeitgeber als auch ArbeitnehmerInnen und ArbeitsinspektorInnen diese Offenheit begrüßt haben.

Die ILO hat mit den durchgeführten Schulungen und gemeinsamen Betriebsbegehungen nicht nur in einzelnen Zulieferbetrieben Erfolge erzielen können, sondern auch Einfluss auf eine konzernübergreifende Verbesserung des Arbeitsschutzes genommen. Die Erfahrungen aus dem Projekt haben Eingang in die Ausarbeitung einer konzernweiten Strategie zur Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz gefunden. So haben Betriebsrat und Vorstand 2005 eine Vereinbarung zur Arbeitsschutzpolitik unterzeichnet, mit welcher das Ziel vereinbart wurde, die in Europa geltenden Arbeitsschutzvorkehrungen auch weltweit an allen VW-Standorten einzuführen. Zudem werden MitarbeiterInnen von VW-Zulieferbetrieben einer allgemeinen Gesundheitskontrolle unterzogen. Die präventiven Maßnahmen haben zu einem Rückgang von Unfällen geführt (Albracht 2009: 38). Das ILO-Projekt hat damit wichtige Bausteine für das 2006 entwickelte Konzept „Nachhaltigkeit in den Lieferantenbeziehungen“ beigetragen.

Die in diesem Projekt eingesetzten Instrumente der ILO konnten somit auf Konzernebene und in den teilnehmenden Zuliefererbetrieben erste Fortschritte erzielen. Die Vorgabe, in Kooperation mit den Regierungen und Sozialpartnern der Zielländer nationale Strategien für die Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zu erarbeiten, konnte hingegen nicht erreicht werden. Zwar war eine generelle Kooperationsbereitschaft von staatlicher Seite – mit Ausnahme von Brasilien – vorhanden, doch beschränkte sich diese auf die Teilnahme an den Betriebsbegehungen und Schulungen der ArbeitsinspektorInnen. Mit einer stärkeren Einbindung und Beratung der nationalen Arbeitsministerien hätte eine bessere Implementierung des Förderungsrahmens für den Arbeitsschutz der ILO in nationale Gesetzgebung erzielt werden können. Letztlich standen jedoch auch zeitliche und finanzielle Restriktionen des Projekts einer Erarbei-

tung nationaler Handlungsstrategien entgegen, die dadurch noch verstärkt wurden, dass die Organisation und Koordination des Projekts aufgrund der Vielzahl teilnehmender Parteien und der regionalen Breite viele Ressourcen verbrauchte (Künkel/Yachkaschi/Fricke 2008: 2).

Trotz der erzielten Verbesserungen ist es im Rahmen des Projekts bei einmaligen Empfehlungen für die teilnehmenden Betriebe geblieben. Über die im Zuge der ersten Betriebsbegehung ausgesprochenen Auflagen hinaus wurden keine weiteren Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitsschutzes und der Gesundheitsförderung in den Betrieben verordnet. Auch wurde die aufgebaute Partnerschaft zwischen Regierungen, Betrieben und ArbeitnehmerInnen nicht genutzt, um weitere *outcome standards* – wie z. B. Löhne und Arbeitszeiten – zu stärken. Mit der Sicherheit und Gesundheit von ArbeitnehmerInnen wurde zwar ein wichtiger Bereich von Arbeitnehmerrechten abgedeckt. Komplexe Probleme der Aushandlung zwischen den Sozialpartnern wurden hingegen von vornherein nicht in das Projekt integriert. Damit bleiben bereits aufgebaute institutionelle Strukturen ungenutzt für die Implementierung von weiteren *outcome standards*. Dies liegt insbesondere an den deutlicheren wirtschaftlichen Konzessionen der Arbeitgeberseite, die hierfür erforderlich gewesen wären. Insgesamt war die Teilnahmebereitschaft der Zulieferbetriebe letztlich auch deshalb ausgeprägt, da im Vergleich zur Verbesserung vertraglicher Rechte wie Löhnen oder Arbeitszeiten oder der Stärkung von Gewerkschaftsrechten die Umsetzung von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz für Arbeitgeber eine vergleichsweise leicht zu bewältigende Aufgabe darstellt, die in der Regel nur geringe wirtschaftliche und finanzielle Zugeständnisse erfordert. Denn nicht nur ArbeitnehmerInnen profitieren von mehr Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, sondern Fortschritte wirken sich über eine Verringerung von unfall- oder krankheitsbedingten Fehlzeiten auch positiv auf die Produktivität und damit die Gewinne eines Betriebes aus.





b) Geringer Einfluss auf Arbeitsbeziehungen und Sozialen Dialog

Die Projektidee wurde von der Abteilung für Sozialschutz der ILO an den Volkswagenkonzern herangetragen, da beide Partner in der Vergangenheit bereits mit dem Ziel der HIV/AIDS-Prävention am Arbeitsplatz zusammengearbeitet hatten. Das Projekt war damit von vornherein auf eine Stärkung von *outcome standards* begrenzt. Im Zuge der Projektorganisation und der Betriebsbegehungen wurde zwar auf eine tripartistische Gewichtung des Personals Wert gelegt. Gleichwohl blieb ein intensiver Einbezug der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in die inhaltliche Projektgestaltung und -durchführung im Sinne einer Stärkung der Sozialpartnerschaft aus. Laut Auskunft von Projektverantwortlichen war die MNU-Erklärung zwar ein wesentlicher Ausgangspunkt bei der Planung und Umsetzung des Projekts, jedoch spiegelt sich dies nur unzureichend in den gewählten Instrumenten wider, die ausschließlich *outcome standards* verbessern helfen. Die Stärkung von Gewerkschaftsrechten bleibt im Rahmen von *Better Health and Safety for Suppliers* damit unberücksichtigt. Eine stärkere organisationsinterne Kooperation zwischen den Abteilungen der ILO – z. B. mit der Abteilung für Sozialen Dialog – hätte den fehlenden Bezug zu Gewerkschaftsrechten herstellen können.

c) Geringe Reflexion geschlechterspezifischer Probleme

Projektorganisatoren bestätigen, dass Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz in Zulieferbetrieben auch eine geschlechterspezifische Dimension besitzen. Dem ungeachtet sind jedoch im Vorfeld und Verlauf des Projekts laut Auskunft mehrerer ProjektteilnehmerInnen Fragen der Geschlechtergerechtigkeit nicht diskutiert oder aufgeworfen worden. Folglich wurden die Stärkung der Rechte von Frauen und die Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit nicht als ein explizites Ziel des Projekts formuliert.

Gerade auf niedriger Ebene in den Hierarchien der Zulieferbetriebe der Automobilindustrie sind zahlreiche Frauen beschäftigt. Vor dem Hintergrund der

Politik des *Gender-Mainstreamings*, dem sich die ILO in Bezug auf alle ihre Projekte der technischen Zusammenarbeit verschrieben hat, muss es daher verwundern, dass entsprechende Fragestellungen nicht wenigstens ansatzweise adressiert wurden. So hätten im Rahmen der Betriebsbegehungen und Befragungen der ArbeitnehmerInnen auch spezifische Bedürfnisse weiblicher Mitarbeiter erhoben und entsprechende Handlungsempfehlungen ausgesprochen werden können. Auch hätten nationale ArbeitsinspektorInnen im Rahmen der Schulungen für geschlechterspezifische Fragen der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sensibilisiert werden können. Mögliche Ansatzpunkte sind z. B. der Ausbau von Maßnahmen zur Stärkung der Sicherheit und Gesundheit schwangerer und stillender Arbeitnehmerinnen.



d) Projektfokus auf der formellen Wirtschaft

MitarbeiterInnen des Volkswagenkonzerns und der ILO gaben an, dass aufgrund der Kapital- und Technologieintensität der Automobilindustrie die Möglichkeit informeller Subunternehmungen weitgehend ausgeschlossen sei. Aus diesem Grund war die Partnerschaft von Beginn an nicht auf eine Ausweitung auf die informelle Wirtschaft angelegt und entsprechende Maßnahmen wurden nicht diskutiert.²⁴

²⁴ Grundsätzlich sind gerade in der informellen Wirtschaft Verbesserungen der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit erforderlich. Das *SafeWork*-Programm der ILO hat in der Vergangenheit zu diesem Zweck Instrumente und Schulungsmaterialien entwickelt („*Work Improvement in Small Enterprises*“; „*Work Improvement in Neighbourhood Development*“), die auf Zielgruppen in der informellen Wirtschaft Afrikas, Asiens und Lateinamerikas zugeschnitten sind und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in kleinsten Betrieben sowie der Landwirtschaft beitragen sollen (ILO 2008b: 10).



4.4 Syndicoop

4.4.1 Projektziele und Instrumente

Die Schaffung menschenwürdiger Arbeit stellt gerade mit Blick auf die informelle Wirtschaft eine enorme Herausforderung dar: Beschäftigten in informellen Arbeitsverhältnissen fehlt in der Regel arbeitsrechtlicher Schutz sowie eine Repräsentation und Interessenvertretung in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Es bestehen selten Chancen auf Zugang zu formeller Arbeit und häufig fehlen Arrangements zur Absicherung von Krankheit, Arbeitsunfähigkeit, Arbeitsplatzverlust oder Alter (Bacchetta/Ernst/Bustamante 2009: 39-43). Unorganisierte informell Beschäftigte sind damit den Folgen defizitärer Arbeitsbedingungen und fehlender Achtung ihrer Rechte in besonderem Maße ausgesetzt. Gleichzeitig sichern informelle Beschäftigungsmöglichkeiten Existenzen, weshalb ihr Erhalt oftmals unter den gegebenen Rahmenbedingungen essentiell ist. In einer 2002 erlassenen Resolution der Internationalen Arbeitskonferenz formuliert die ILO deshalb das duale Ziel, einerseits Beschäftigung in der informellen Wirtschaft zu bewahren und andererseits Formen der sozialen Sicherung sowie der gewerkschaftlichen Organisation auf- und auszubauen (ILO 2002).

Einkommen in der informellen Wirtschaft werden aus sehr unterschiedlichen Tätigkeiten generiert. Neben der vergleichsweise kleinen Gruppe an MikrounternehmerInnen, die selbständig oder mit wenigen Angestellten arbeiten, üben die meisten informell Beschäftigten freiberufliche Tätigkeiten aus, die sie entweder alleine oder mit unbezahlten MitarbeiterInnen bestreiten. Ferner sind eine große Zahl von ArbeitnehmerInnen informell abhängig beschäftigt und verdienen ihren Lebensunterhalt ohne Arbeitsvertrag oder als Subunternehmer (Bacchetta/Ernst/Bustamante 2009: 41).



Das Projekt *Syndicoop*²⁵ hat zum Ziel, Beschäftigte in der informellen Wirtschaft zu organisieren und ist unter den zahlreichen von der ILO mit dieser Zielgruppe durchgeführten Projekten deshalb hervorzuheben, da es in besonderem Maße den spezifischen Beitrag veranschaulicht, den die ILO in ihrer Eigenschaft als tripartistische Organisation für die Stärkung der Rechte dieser Gruppe leisten kann. Der Kerngedanke des vom ILO Büro für Arbeitnehmeraktivitäten (*ILO Bureau for Workers' Activities (ACTRAV)*) und der Abteilung für Sozialschutz entwickelten Projekts basiert auf der Idee, den genossenschaftlichen und den gewerkschaftlichen Ansatz gemeinschaftlicher Organisation miteinander zu kombinieren. Während die Einrichtung von Genossenschaften die Umsetzung wirtschaftlicher und finanzieller Strukturen erleichtert und mittelbar einen Beitrag zur Verbesserung von *outcome standards* leisten kann, trägt die Bildung von Gewerkschaften zur Stärkung der Interessenvertretung bei und ermöglicht die Wahrnehmung von *process rights* sowie die bessere Durchsetzung von *outcome standards*.

Die ILO entwickelte *Syndicoop* in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Genossenschaftsbund (*International Cooperative Alliance, ICA*) sowie dem Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG)²⁶ und führte das Projekt zwischen 2002 und 2006 in Tansania, Uganda, Ruanda und Kenia durch.²⁷ Den strategischen Zielen der Agenda für menschenwürdige Arbeit und der Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (2008) wird mit *Syndicoop* in dreifacher Weise entsprochen: Erstens sollte die Organisation der ArbeitnehmerInnen in lokalen Gruppen zur Schaffung neuer Einkommensmöglichkeiten und damit zur Armutsminderung sowie zur Reduzierung von Defiziten in den Arbeitsbedingungen beitragen. Zweitens sollte eine effektive Interessenvertretung für informell Beschäftigte in Politik und Gesellschaft entwickelt

²⁵ Der Projektname *Syndicoop* leitet sich von den französischen Begriffen ‚syndicat‘ (Gewerkschaft) und ‚coopérative‘ (Genossenschaft) ab.

²⁶ 2006 ist der IBFG mit dem Weltverband der ArbeitnehmerInnen und weiteren Gewerkschaften zum Internationalen Gewerkschaftsbund fusioniert.

²⁷ 2004 wurde *Syndicoop* auch in Südafrika eingeführt.



werden. Drittens und im Besonderen sollte das Projekt dazu beitragen, die Interessen sowie die spezifischen Problemlagen informell Beschäftigter in nationalen Strategiepapieren zur Armutsminderung (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP) zu reflektieren und dieser Gruppe von Beschäftigten damit eine Partizipationsmöglichkeit am PRSP-Prozess zu geben (Smith/Ross 2006: 8). In den nationalen Leitungsausschüssen von *Syndicoop* haben deshalb VertreterInnen von nationalen Arbeits- und Finanzministerien mit Genossenschaften und Gewerkschaften zusammengearbeitet. Von der Kooperation mit Ministerien, die für die Erstellung von PRSP verantwortlich sind, versprachen sich ILO, ICA und IBFG eine bessere Anpassung der in den Strategiepapieren formulierten nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik an die Notwendigkeiten der informellen Wirtschaft.

Syndicoop operierte zum einen auf der Ebene von Dachverbänden und Politik sowie zum anderen lokal in der informellen Wirtschaft. In Fortbildungen mit VertreterInnen von Genossenschaften, Gewerkschaften und nationalen Arbeits- und Finanzministerien wurden Kapazitäten zur Unterstützung lokaler Projekte aufgebaut, d. h. spezifische Probleme der informellen Beschäftigung vermittelt und in die Arbeitsweise der Partnerorganisationen – Genossenschaften und Gewerkschaften – eingeführt. Die Partnerorganisationen wurden angeleitet, Trainingsmaterial für lokale Gruppen zu erstellen, das die genossenschaftliche und gewerkschaftliche Organisation erleichtern und ein Bewusstsein für die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen und partizipativen Möglichkeiten schaffen soll. Auf der Ebene der Zielgruppe in der informellen Wirtschaft beteiligte sich *Syndicoop* durch die Mobilisierung von TeilnehmerInnen und Mitgliedern lokaler Selbsthilfegruppen und leistete administrative und organisatorische Unterstützung bei der Bildung von Spar- und Kreditgenossenschaften.

Die Idee von *Syndicoop* eignet sich, um eine große Zahl informell Beschäftigter zu erreichen. Über die gesamte Laufzeit hinweg und in allen vier teilnehmenden Ländern konnte *Syndicoop* insgesamt mehr als 16.000 Beschäftigte in der informellen Wirtschaft in die Projektaktivitäten einbinden und bei der Zu-

sammenarbeit in lokalen Gruppen unterstützen.²⁸ Dabei schwanken die Teilnehmerzahlen der Zusammenschlüsse deutlich. Neben Gruppen von weniger als zehn TeilnehmerInnen wurden im Rahmen von *Syndicoop* auch genossenschaftliche Verbände mit mehreren Tausend Mitgliedern gefördert.

Das Genossenschaftsprinzip als Organisationsform für die informelle Wirtschaft ist nicht neu und erhielt in den vergangenen Jahren vor allem durch die Idee der Mikrofinanzierung neue Popularität.²⁹ Mikrofinanzeinrichtungen verleihen Geld und ermöglichen die Einrichtung von Versicherungen oder Sparanlagen auch für Personen, die in Armut leben oder nur geringe Einkünfte haben und damit keine monetären Sicherheiten bieten können. Dabei wird Geld an lokale Gruppen verliehen, die gemeinschaftlich für die Rückzahlung des Kredites Sorge tragen oder in einen gemeinsamen Sparfonds einzahlen. Auch ohne finanzielle Sicherheiten haben Kreditnehmer aufgrund der kleinen Gruppengröße und des lokalen Gruppendrucks in ihrer Nachbarschaft hohe Anreize, geliehenes Geld zurück- bzw. Sparraten einzuzahlen. Der Zusammenschluss in einer Genossenschaft ermöglicht damit, trotz unregelmäßiger und geringer Einkünfte, kleinere Investitionen oder dient der sozialen Sicherung bei Arbeitsunfähigkeit. Genossenschaftliche Mikrobanken und -versicherungen haben sich inzwischen in zahlreichen Entwicklungsländern etabliert. Auch öffentliche Güter wie Bildung oder die Bereitstellung von Wohnraum oder Gesundheitsversorgung werden mitunter genossenschaftlich organisiert.

Ostafrikanische Gewerkschaften hatten bis zum Projektbeginn keine Verbindungen in die informelle Wirtschaft. Die Gewerkschaftsaktivitäten auf die neue Zielgruppe auszurichten, bedurfte deshalb zunächst konzeptioneller und organisatorischer Vorarbeit, bei der sie von der ILO unterstützt wurden. Erfahrungen mit der Bildung von Genossenschaften waren in der informellen Wirt-

²⁸ Schätzungen von ProjektmitarbeiterInnen. Genauere Daten liegen aufgrund erschwerter Bedingungen für die Datenerfassung in der informellen Wirtschaft nicht vor.

²⁹ Prominente Beispiele der Organisation informell Beschäftigter sind die indische Self Employed Women's Association (SEWA) oder die Grameen Bank, die 2006 zusammen mit ihrem Gründer Muhammad Yunus den Nobelpreis erhielt.





schaft Ostafrikas hingegen bereits vor Projektstart vorhanden (Smith/Ross 2006: 11).

4.4.2 Projektergebnisse und Wirkungspotenzial der Instrumente

a) Erste Erfolge in der Schaffung von Beschäftigung und Verbesserung von Arbeitsbedingungen

In allen vier Zielländern konnte das Projekt durch die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und die Verbesserung unternehmerischen Handelns bei Selbsthilfegruppen in der informellen Wirtschaft Erfolge erzielen. Die Unterstützung lokaler Gruppen durch *Syndicoop* hat zu Verbesserungen der Arbeitsbedingungen im Sinne einer Implementierung von *outcome standards* geführt. So konnten die Mitglieder einiger Selbsthilfegruppen z. B. für mögliche Gefahren durch den Umgang mit gesundheitsschädlichen Stoffen sensibilisiert oder zum Tragen von Schutzkleidung bewegt werden (Smith/Ross 2006: 30). Auch sind Fälle dokumentiert, in denen als Resultat der gewerkschaftlichen Unterstützung und Beratung lokaler Gruppen kollektiv kürzere Arbeitstage beschlossen wurden (Smith/Ross 2006: 11; 20).

In den Zielländern leistete *Syndicoop* zudem administrative und finanzielle Unterstützung bei der Einrichtung revolvierender Lohnfonds, die den Mitgliedern lokaler Gruppen ein konstantes Einkommen und kleinere Ausgaben ermöglichen. So konnte beispielsweise eine 30-köpfige kenianische Selbsthilfegruppe durch Investitionen in sanitäre Infrastruktur und in ein Café auf einem Wochenmarkt mehr als zwölf neue Arbeitsplätze schaffen (Smith/Ross 2006: 13). Eine ruandische Vereinigung von Motorradtaxifahrern konnte durch die lokale Finanzinstitution für ihre Mitglieder 57 eigene Motorräder beschaffen, mit denen ein höheres Einkommen erzielt werden kann, als wenn die Fahrzeuge, wie üblich, tageweise hätten geliehen werden müssen (Smith/Ross 2006: 20).

b) Gewerkschaftliche Organisation bedarf weiteren Ausbaus

Im Gegensatz zum genossenschaftlichen Ansatz, der sich gut auf die informelle Wirtschaft übertragen lässt, waren Gewerkschaften, die traditionell formell Beschäftigte organisieren, vor größere Probleme gestellt, ihre Tätigkeit auf die neue Zielgruppe auszuweiten (ILO 2006c: 13). Ein gelungenes Beispiel ist die unter Beteiligung von *Syndicoop* entstandene ruandische Genossenschaft von Motorradtaxifahrern *Assetamorwa*, die eine Fahrschule unterhält und mit einer Spar- und Kreditgruppe gemeinschaftliche Investitionen in Ausrüstung ermöglicht. Darüber hinaus übernimmt die Gruppe *Assetamorwa* inzwischen auch die Funktion einer Gewerkschaft, indem sie sich als kollektive Stimme gegenüber der Polizei und lokalen Behörden etabliert hat und z. B. über Verkehrsregularien verhandelt (Smith/Ross 2006: 19-20). Dieses gelungene Beispiel einer Symbiose zwischen Gewerkschaften und Genossenschaften, wie sie als Ideal der Projektidee zugrunde lag, stellt unter den entstandenen Gruppen jedoch eine Ausnahme dar. Die Arbeit der meisten Gruppen dient überwiegend genossenschaftlichen Zielen. In Uganda hat die Beteiligung der Gewerkschaftsseite an den *Syndicoop*-Projekten immerhin indirekte Erfolge erzielt. So konnten Gewerkschaften durch die Zusammenarbeit mit lokalen *Syndicoop*-Projekten ihre Bekanntheit und Akzeptanz in der Bevölkerung steigern und damit neue Mitglieder werben (Smith/Ross 2006: 31).

Bei der Mehrzahl der Projekte jedoch dominierte die Einrichtung lokaler Spar- und Kreditfonds deutlich und die Stärkung von *process rights* im Sinne einer besseren Interessenvertretung informell Beschäftigter in Politik und Gesellschaft fällt vergleichsweise gering aus. VertreterInnen der Partnerorganisationen geben jedoch an, dass die Fortbildungsmaßnahmen durch die ILO auf der Ebene der Partnerorganisationen gute Grundlagen für die künftige Zusammenarbeit zwischen Genossenschaften und Gewerkschaften bereitet haben. Bei einer Wiederaufnahme des Projekts sollte daher der gewerkschaftliche Einfluss auch in der praktischen Implementierung der Projekte auf lokaler Ebene konsequenter operationalisiert werden.





Syndicoop hat in allen vier ostafrikanischen Zielländern Vorschläge zur Formulierung von PRSP eingebracht. Ob und inwieweit die Strategiepapiere im Ergebnis tatsächlich stärker auf eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in der informellen Wirtschaft ausgerichtet und die genannten Vorschläge umgesetzt werden, wird sich erst in kommenden Strategiepapieren zur Armutsreduzierung und daraus folgenden politischen und gesellschaftlichen Veränderungen zeigen.

c) Gezielte Frauenförderung in lokalen Selbsthilfegruppen

Auch in Bezug auf die Umsetzung von Geschlechtergerechtigkeit ist eine Diskrepanz zwischen den Ergebnissen auf der Ebene der Partnerorganisationen und der lokalen Gruppen in der informellen Wirtschaft zu beobachten. Mit den Partnerorganisationen und Ministerialbeamten der Zielländer wurden Fortbildungsveranstaltungen mit Blick auf Geschlechterfragen durchgeführt, die das Angebot an Projekten zur Frauenförderung in der informellen Wirtschaft verbessern sollten und nach Angaben der TeilnehmerInnen zu einem verbesserten Verständnis von Fragen der Geschlechtergerechtigkeit geführt haben (ILO 2006c: 21). In den nationalen Leitungsausschüssen von *Syndicoop* haben Frauen partizipiert und die Aufklärung über geschlechterspezifische Fragestellungen konnte erfolgreich vermittelt werden. In den unter *Syndicoop* neu entstandenen lokalen Selbsthilfegruppen hingegen war die Beteiligung von Frauen mit wenigen Ausnahmen gering (ILO 2006c: 21). Insbesondere partizipierten Frauen kaum in Entscheidungsfindungsprozessen und übernahmen in der Regel keine leitenden Aufgaben in den lokalen Gruppen (ILO 2006c: 21). In der Folge griffen die entstandenen lokalen Selbsthilfegruppen in der informellen Wirtschaft selten Problemstellungen auf, die speziell Frauen betreffen. Eine Ausnahme ist die von *Syndicoop* finanziell unterstützte ugandische Kooperative NARU SACCO, die ein Frauenkrankenhaus betreibt. Die Einrichtung pflegt pro Woche rund 60 Patientinnen und beschäftigt zudem ausschließlich Frauen als Pflegerinnen (Smith/Ross 2006: 30). *Syndicoop* konnte zu einer Steigerung der

Wirtschaftlichkeit des Krankenhauses und der Ausbildung von zehn neuen Mitarbeiterinnen beitragen.

Die Beurteilung der geschlechterspezifischen Erfolge von *Syndicoop* wird dadurch erschwert, dass bislang auf der Ebene der entstandenen genossenschaftlichen Gruppen keine aussagekräftigen geschlechtersensitiven Daten vorliegen. Die Auswirkungen des Projekts auf die Beschäftigungssituation von Frauen können deshalb nur auf Grundlage von Aussagen einzelner TeilnehmerInnen nachgezeichnet werden.

Dass die erfolgreiche Aufklärungs- und Informationsarbeit in Geschlechterfragen auf der Ebene der Partnerorganisationen nicht in gleichem Maße auf der lokalen Ebene umgesetzt werden konnte, ist Projektevaluatoren zufolge weitgehend auf gegebene gesellschaftliche Rahmenbedingungen zurückzuführen (ILO 2006c: 21), die zu verändern weitaus mehr zeitliche und finanzielle Ressourcen in Anspruch nehmen würde, als dem Projekt zur Verfügung standen. Die Schulungsarbeit der ILO beschränkte sich dabei weitgehend auf die Ausbildung von Multiplikatoren in den teilnehmenden Genossenschaften und Gewerkschaften. Letztlich stellt sich jedoch die Frage, inwieweit die Arbeit der ILO im Rahmen von *Syndicoop* noch stärker auf eine aktive unterstützende Rolle bei der Organisation, Beratung und Schulung lokaler Gruppen hätte ausgerichtet werden müssen, um vorherrschende gesellschaftliche und kulturelle Widerstände bei der Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit überwinden zu helfen.

Grundsätzlich bietet der Projektansatz jedoch großes Potenzial zur Förderung von Frauen in der informellen Wirtschaft. Gerade durch den Einbezug von Gewerkschaften, die speziell Erfahrung in der Interessenvertretung und mit partizipativen Verfahren einbringen, könnten Foren geschaffen werden, mittels derer sich Frauen lokal und national eine Stimme verschaffen und auf geschlechterspezifische Probleme und Defizite aufmerksam machen könnten. Hier sollte im Zuge einer Wiederaufnahme des Projekts stärkere Hilfestellung





auf der Ebene der organisierten Beschäftigten in der informellen Wirtschaft geleistet werden.

d) Längerfristige Perspektive notwendig

Wie bereits angesprochen waren die Konzeption von *Syndicoop* und die Wahl der Instrumente bislang stark auf die Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen auf nationaler Ebene, insbesondere die Ausbildung von AusbilderInnen ausgerichtet. In der Praxis hat die Kooperation zwischen Gewerkschaften und Genossenschaften sowie RegierungsvertreterInnen folglich im Vordergrund gestanden. Im Rahmen der kurzen Projektdauer konnte das vermittelte Wissen aber nur ansatzweise auf lokale Ebene weitergegeben und dort praktisch umgesetzt werden.

Die Wirksamkeit des Projekts wurde zudem durch das vergleichsweise abrupte Ende mit Auslaufen der Finanzierung beeinträchtigt. Zwar sind nach Aussagen von Projektverantwortlichen zahlreiche der lokalen Gruppen auch weiterhin aktiv und die von *Syndicoop* geschaffenen administrativen Strukturen bestehen fort. Um einen nachhaltigen Fortschritt bei der Verankerung von Arbeitnehmerrechten in der informellen Wirtschaft zu bewirken, müssten der Aufbau von Kapazitäten und die Weitergabe von Wissen allerdings kontinuierlich fortgesetzt werden.

Entsprechend konnte auch dem langfristigen Ziel der Formalisierung informeller Beschäftigung im Rahmen von *Syndicoop* nicht entsprochen werden. Dazu wären regelmäßige Schulungen sowie eine engere Zusammenarbeit lokaler Gruppen mit den Regierungen und nationalen Dachverbänden erforderlich. Da der Übergang von Beschäftigung in die formelle Wirtschaft aufgrund oft zeitintensiver Meldeverfahren nur graduell erfolgen kann und zudem ressourcenintensiv ist, erscheint eine längerfristige Perspektive für *Syndicoop* auch in dieser Hinsicht erforderlich.

Die Projektidee könnte effektiver umgesetzt werden, wenn mit der geplanten Wiederaufnahme von *Syndicoop* eingebettet in das neu entstandene *CoopAfrica*-Programm der ILO eine längerfristige Finanzierung sichergestellt würde. Eine weitere Projektphase kann aber nur dann gelingen, wenn neben der Schulung von AusbilderInnen auf Gewerkschafts- und Genossenschaftsebene die praktische Implementierung auf lokaler Ebene in direkter Zusammenarbeit mit der Zielgruppe gleichermaßen akzentuiert und von der ILO begleitet wird. Insbesondere die Stärkung von Gewerkschaftsrechten, d. h. die Möglichkeit der Vertretung der Interessen informell Beschäftigter in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und der Adressierung von Fragen der Geschlechtergerechtigkeit konnten mit den bisher gewählten Instrumenten in den unterstützten informellen Selbsthilfegruppen noch nicht überzeugend umgesetzt werden.

4.5 Zusammenfassung

Anhand der drei Projekte *Better Factories Cambodia*, *Better Health and Safety for Suppliers* und *Syndicoop* wurden exemplarisch unterschiedliche Ansätze der technischen Zusammenarbeit der ILO mit der privaten und informellen Wirtschaft vorgestellt. Es konnte gezeigt werden, dass die ILO neben der im ersten Teil der Studie dargelegten Kooperation mit Regierungen, Gewerkschaften und Verbänden und der Erarbeitung und Überwachung internationaler Arbeitsstandards zunehmend eine wichtige Funktion in der Durchführung technischer Zusammenarbeit mit Akteuren der formellen und informellen Wirtschaft einnimmt und dabei – wenngleich mit unterschiedlichem Erfolg – auf die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen, die Verbesserung von Arbeitsbedingungen, die Geschlechtergerechtigkeit und die Situation informeller ArbeitnehmerInnen Einfluss nehmen kann. Die technische Zusammenarbeit bewegt sich dabei im Rahmen der ILO-Übereinkommen und Empfehlungen und ergänzt die regulative und universelle Funktion der Organisation.

In allen drei Projekten haben Wissensvermittlung und Kompetenzaufbau durch Schulungen, Beratungsdienste für Regierungen, Verbände, Gewerkschaft-





ten und ArbeitnehmerInnen sowie die Ausbildung von Multiplikatoren einen Beitrag zur Veränderungen der Situation von ArbeitnehmerInnen geleistet. So konnte im Bereich der *outcome standards* vor allem das Niveau von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz sowie die Produktivität der informellen Wirtschaft durch Aufklärungs- und Schulungsmaßnahmen mit vergleichsweise wenig Aufwand gesteigert werden. Die Untersuchung zeigte jedoch auch, dass die erzieherischen Mittel der ILO dann an ihre Grenzen stoßen, wenn es um die Stärkung von Arbeitnehmerrechten geht, die im Konflikt mit wirtschaftlichen Interessen der Arbeitgeber stehen. So sind insbesondere mit Blick auf die Verbesserung von *process rights* stärkere Instrumente erforderlich. Im Fall *Better Factories Cambodia* hat die ILO deshalb neben Beratungs- und Schulungsmaßnahmen erstmals auch einen eigenständigen Kontrollmechanismus eingesetzt, um die Umsetzung fundamentaler Rechte bei der Arbeit zu überwachen.

Insgesamt stellen sich die Ansätze, die von den unterschiedlichen Abteilungen der Organisation verfolgt werden, jedoch als heterogen und nicht immer ausreichend koordiniert dar. Die technische Zusammenarbeit der ILO ist dezentral organisiert, und die verschiedenen Abteilungen der ILO führen entsprechend ihres jeweiligen thematischen Schwerpunkts unterschiedliche Projekte der technischen Zusammenarbeit durch. Darüber hinaus sind auch die ILO-Feldbüros für zahlreiche Projekte in eigener Regie verantwortlich. Die Vorhaben sind in der Folge meist auf enge Problembereiche und Zielgruppen begrenzt. Daneben unterhält die ILO langfristig angelegte Programme wie z. B. das Internationale Programme zur Bekämpfung der Kinderarbeit (*International Programme for the Elimination of Child Labour, IPEC*), das speziell die Abschaffung von Kinderarbeit zum Ziel hat. Der überwiegend enge Fokus der Projekte technischer Zusammenarbeit bringt es mit sich, dass nicht immer alle Dimensionen menschenwürdiger Arbeit adressiert werden und die Komplementarität und Interdependenz der einzelnen Ziele aus dem Blick geraten können. Darüber hinaus verringern kurze Laufzeiten und Unterfinanzierung der Projekte ihren langfristigen Erfolg. Eine stärkere interne Koordination der technischen Zusammenarbeit und eine bessere Abstimmung zwischen den Abteilungen und Büros der ILO könnten eine Reihe dieser Probleme beseitigen helfen.



5. Schlussbetrachtung und Handlungsempfehlungen

In der Diskussion um die Implementierung internationaler Arbeitsstandards wird die ILO immer wieder als wenig durchsetzungsfähig beschrieben, da ihr wirksame Sanktionsmöglichkeiten fehlten. Jedoch sollte die ILO nicht auf die Effektivität ihrer völkerrechtlich bindenden Übereinkommen und die Wächterfunktion des Berichts- und Beschwerdeverfahrens reduziert werden. Durch Projekte der technischen Zusammenarbeit kann die Organisation ihre universelle Funktion der Setzung und Kontrolle internationaler Sozialstandards gezielt ergänzen und dadurch unmittelbaren Einfluss auf Arbeits- und Lebensbedingungen von Beschäftigten, die Gestaltung von Sozialpartnerschaften und die Wahrnehmung sozialpolitischer Regierungsaufgaben ausüben. Gerade bei grenzüberschreitenden Unternehmensaktivitäten entsteht im Hinblick auf die Implementierung von Menschenrechtsstandards am Arbeitsplatz häufig eine operative Lücke (United Nations Human Rights Council 2008: 5; Kaul/Grunberg/Stern 1999). Projekte der technischen Zusammenarbeit haben das Potenzial, solche Lücken in der Implementierung von menschenwürdigen Arbeitsbedingungen unmittelbar zu schließen oder zumindest die konkrete Situation von ArbeitnehmerInnen zu verbessern, insbesondere dort, wo staatliche Strukturen nur schwach ausgeprägt sind.

Aufgrund der Vielfalt an Projektzielen, -instrumenten und -adressaten der ILO erfolgte in dieser Studie eine exemplarische Untersuchung der Wirkungsfähigkeit der technischen Zusammenarbeit der ILO anhand von drei Projektvarianten. Alle drei Projekte sind beispielhaft für die ergänzende Funktion der technischen Zusammenarbeit der ILO. Neben ihrer unterschiedlichen Laufzeit, finanziellen und personellen Ausstattung, dem regionalen und sektoralen Fokus unterscheiden sich die Projekte vor allem durch den Adressatenkreis. Während *Better Factories Cambodia* (BFC) als sektorweite Zusammenarbeit mit Zulieferbetrieben konzipiert ist, richtete sich *Better Health and Safety for Suppliers*



an ausgewählte Zulieferer eines singulären Unternehmens. Beide Projekte sind für ArbeitnehmerInnen aus der formellen Wirtschaft und für die Kooperation mit multinationalen Unternehmen bzw. ihren Zulieferern konzipiert. Das dritte hier vorgestellte Projekt *Syndicoop* hingegen steht beispielhaft für ein Projekt zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Armutsbekämpfung in der informellen Wirtschaft.

Im Einzelnen können für die drei Projekte jeweils folgende spezifische Ergebnisse festgehalten werden:

- Mit *Better Factories Cambodia* konnte im kambodschanischen Bekleidungssektor die Einhaltung einiger *outcome standards* wie die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und die Gewährung von Urlaubszeiten verbessert werden. In Bezug auf erzwungene Überstunden und fehlende Arbeitsschutzmaßnahmen waren die Projektmaßnahmen hingegen bislang weniger erfolgreich. Die Instrumente waren auch bei der Umsetzung von *process rights* nur teilweise wirksam. Die Schulungen und Kontrollen in den Betrieben haben zwar zu einer verstärkten gewerkschaftlichen Organisierung der Beschäftigten beigetragen. Die Effektivität des sozialen Dialogs bleibt hingegen weiterhin deutlich hinter den gegebenen Möglichkeiten zurück. Insgesamt stoßen die Betriebskontrollen durch von der ILO geschultes und beauftragtes Personal bei allen Anspruchsgruppen auf hohe Akzeptanz. BFC kann jedoch nur dort Auflagen machen und Verbesserungen erwirken, wo durch Kontrollen und Befragungen klare Verstöße nachgewiesen werden können.

- Im Rahmen der Partnerschaft *Better Health and Safety for Suppliers* wurden Informations- und Fortbildungsarbeit mit Betriebskontrollen und Beratung kombiniert, um die Sicherheit und Gesundheit der ArbeitnehmerInnen in VW-Zulieferbetrieben zu verbessern. Als effektiv hat sich insbesondere das Instrument der proaktiven Betriebsbegehungen erwiesen. Die Fortbildung nationaler ArbeitsinspektorInnen im Hinblick auf einen partnerschaftlichen Ansatz konnte zu einem Klima beitragen, das auf Prävention statt auf Sanktion setzt und gerade in kleineren Betrieben zur raschen Beseitigung von Gesundheits- und

Sicherheitsrisiken beitrug. Es ist jedoch bei einem Erfolg allein im Bereich der Gesundheit und Sicherheit in einzelnen Zulieferbetrieben geblieben. Weder wurden weitere *outcome standards* wie Lohnhöhen oder Arbeitszeiten adressiert, noch ist die Stärkung von Gewerkschaftsrechten oder der Geschlechtergerechtigkeit in den Betrieben vorangetrieben worden. Zudem ist es bei lokalen Ergebnissen geblieben, und aus dem Projekt haben sich keine nationalen Strategien zur Verbesserung der Sicherheit und Gesundheit entwickelt, von denen weitere Betriebe hätten profitieren können.

- Eine Ausrichtung der technischen Zusammenarbeit auf Unternehmen und ihre Zulieferbetriebe macht eine Einbeziehung der informellen Wirtschaft schwierig, da sich die Probleme und Defizite in der formellen und der informellen Wirtschaft deutlich unterscheiden und entsprechend unterschiedliche Lösungsansätze erforderlich sind. Aus diesem Grund wurde mit dem letzten Projekt eine Strategie untersucht, die spezifisch auf die Stärkung von Menschenrechten in der informellen Wirtschaft abzielt. *Syndicoop* beruht auf der Idee, das genossenschaftliche und das gewerkschaftliche Organisationsprinzip miteinander zu verbinden, um informell Beschäftigte nicht nur auf dem Wege der Mikrofinanzierung finanziell auszustatten, sondern um ihnen auch eine kollektive Stimme zu geben und eine organisierte Vertretung ihrer Interessen in der Politik und bei der Formulierung von Strategiepapieren zur Armutsminderung zu ermöglichen. Grundsätzlich hatte das Projekt damit sowohl eine Verbesserung von Arbeitsbedingungen und die Steigerung der Produktivität informeller Arbeit als auch eine Stärkung von Gewerkschaftsrechten zum Ziel. In der Praxis zeigten sich allerdings weitaus deutlichere Erfolge bei der Stärkung finanzieller Kapazitäten in der informellen Wirtschaft als bei der Verbesserung von Gewerkschaftsrechten und der Interessenvertretung informell Beschäftigter in Politik und Gesellschaft.

Die Ziele und Instrumente, die für die Projekte gewählt werden, reflektieren die verschiedenartigen Ansätze, die der Arbeit innerhalb der ILO, insbesondere des Sekretariats, zugrunde liegen. Projekte in den Zielländern werden nicht zentral organisiert, sondern von unterschiedlichen Abteilungen innerhalb der





ILO durchgeführt, die in ihrer Prioritätensetzung teilweise signifikant voneinander abweichen und entsprechend unterschiedliche Zugriffe zur Verbesserung von Menschenrechten bei der Arbeit verfolgen. Projekte unter Beteiligung der Abteilung für Sozialen Dialog gehen mit einem ausgeprägten Gewerkschaftsengagement einher, die Abteilung für Sozialschutz hingegen legt den Schwerpunkt auf die Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und die Abteilung für Beschäftigung konzentriert sich in der technischen Zusammenarbeit auf die Schaffung von Beschäftigung und Einkommen. Grundsätzlich zeigte sich in allen Projekten, dass die ILO in der direkten Kooperation mit der Wirtschaft die Legitimität und Vertrauenswürdigkeit, die sie bei Regierungen und Sozialpartnern genießt, nutzen kann.

Aus dieser Studie ergeben sich eine Reihe von Handlungsempfehlungen mit dem Ziel, Menschenrechte in der privaten und informellen Wirtschaft durch technische Zusammenarbeit und *Soft Law*-Instrumente zu stärken.

- Projekte mit der Wirtschaft sollten so angelegt sein, dass Synergieeffekte zwischen den Betrieben und ein über das Projekt hinausgehender Austausch guter Erfahrungen ermöglicht werden. So sollten sich die Projekte nicht auf eine Auswahl von Zulieferbetrieben beschränken, sondern möglichst alle Standorte berücksichtigen und sektorübergreifend ausgerichtet sein. Zudem ist die technische Zusammenarbeit mit privaten oder informellen Wirtschaftsakteuren stärker als bislang von politischer Beratungsarbeit und der Einbindung von RegierungsvertreterInnen zu begleiten, um statt isolierter Einzelerfolge nationale Ansätze zu ermöglichen.

- Für die technische Zusammenarbeit der ILO mit privaten Wirtschaftsakteuren ist eine stärkere Verknüpfung der Projektziele mit der Arbeit auf gouvernementaler Ebene, z. B. der Standardsetzung und -kontrolle, wichtig. Bislang greifen der Normsetzungs- und Überwachungsapparat und die technische Zusammenarbeit nur wenig ineinander, sondern bilden zwei voneinander häufig unabhängige Tätigkeitsbereiche der ILO. Die Projektarbeit mit der privaten und informellen Wirtschaft sollte dazu deutlicher an die Bemühungen der

ILO zur Umsetzung internationaler Arbeitsstandards in nationale Gesetze angepasst werden und insbesondere dort verstärkt werden, wo das reguläre Kontrollverfahren der ILO bislang keine Veränderungen erwirken kann.

- Es ist zu prüfen, inwieweit die Projekte durch ihren unmittelbaren Bezug zu den konkreten Problemen der Arbeitswelt Impulse für die Weiterentwicklung internationaler Arbeitsstandards liefern können. Dazu bedarf das interne Berichts- und Evaluationsverfahren der ILO der Intensivierung, um die Erfahrungen aus der Projektarbeit mit privaten und informellen Wirtschaftsakteuren stärker als bisher in die Entwicklung von Arbeitsstandards und *Soft Law*-Instrumenten sowie die Zusammenarbeit mit Regierungen und Sozialpartnern einfließen lassen zu können.

- Bei der Zusammenarbeit mit privaten Wirtschaftsakteuren sollten *Soft Law*-Instrumente der ILO wie insbesondere die MNU-Erklärung deutlich stärker als bisher als Projektgrundlage herangezogen werden. Insbesondere die Projektziele sollten sich explizit an der MNU-Erklärung ausrichten. Die Berücksichtigung der MNU-Erklärung als Referenzrahmen für die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen sollte von der ILO im Rahmen ihrer Projekte mit der Privatwirtschaft deutlich stärker eingefordert werden.

- Für eine andauernde und langfristige Verbesserung der Arbeitsbedingungen ist in Projekten mit der Privatwirtschaft für eine stärkere Einbindung der Gewerkschaften zu sorgen. Wenngleich die Verbesserung einzelner *outcome standards* bereits positiv zu bewerten ist, darf die ILO nicht Gefahr laufen, ihre Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft auf einzelne öffentlichkeitswirksame Verbesserungen zu reduzieren. Deshalb ist es erforderlich, dass Instrumente zur Stärkung der Gewerkschaftsrechte in allen Projekten mit der privaten Wirtschaft zum Einsatz kommen.

- Generell sollten Maßnahmen zur Stärkung der Geschlechtergerechtigkeit konsequenter in die Projekte der technischen Zusammenarbeit integriert werden. Auch wenn die Verbesserung von Geschlechtergerechtigkeit der ILO





bereits jetzt als Querschnittsanliegen gilt, werden längst nicht in allen Projekten geschlechterspezifische Probleme adressiert, auch dann nicht, wenn Handlungsbedarf besteht und Lösungsmöglichkeiten nahe liegen. Im Speziellen könnten im Rahmen von BFC, wo bereits gute Ansätze zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit zum Einsatz kommen, zusätzliche Fortbildungsmaßnahmen für berufstätige Frauen angeboten werden, um die Mobilität von Arbeiterinnen in der Bekleidungsindustrie in höhere Positionen zu erleichtern. Auch ist eine Öffnung des durch BFC bereitgestellten Fortbildungsangebots für ArbeitnehmerInnen in der informellen Wirtschaft zu überlegen, um den Einstieg in eine formelle Beschäftigung zu ermöglichen. In künftigen Kooperationen mit Unternehmen nach dem Vorbild von *Better Health and Safety for Suppliers* sollten Fragen der Geschlechtergerechtigkeit von Beginn an berücksichtigt werden und geschlechterspezifische Befunde aus den Erhebungen und Betriebsbegehungen in die Schulungen der ArbeitsinspektorInnen Eingang finden.

- Bei einer Wiederaufnahme des *Syndicoop*-Projekts sollte auf eine stärkere direkte Zusammenarbeit der ILO mit informell Beschäftigten Wert gelegt werden, um eine ausreichende Beteiligung von Frauen in den Gruppen zu gewährleisten. Auch sollte der gewerkschaftliche Einfluss bei der praktischen Implementierung der Projekte auf lokaler Ebene deutlicher zur Geltung kommen.

- Eine Reform der ILO-internen Organisation der technischen Zusammenarbeit ist angezeigt, um die zahlreichen Projekte künftig besser aufeinander abstimmen zu können und das Potenzial der ILO Instrumente voll auszuschöpfen. Dazu ist auch eine effektivere Zusammenarbeit zwischen den ILO-Sektoren und den Feldbüros erforderlich.

- Die deutsche Bundesregierung sollte sich mit Blick auf bilaterale Beziehungen für die Umsetzung und Ratifizierung rechtlich bindender ILO-Übereinkommen stark machen. Dazu gehört auch, dass der Ausbau wirtschaftlicher Beziehungen von der menschenrechtlichen Praxis sowie der Ratifizierung

und rechtspraktischen Umsetzung internationaler Sozialstandards in Partnerländern abhängig gemacht wird und Deutschland weiterhin eine Vorbildrolle bei der Ratifizierung einnimmt.





6. Literatur

- Abbott, Kenneth/Duncan Snidal 2000: Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization* 54(3), 421-456.
- Albracht, Gerd 2009: Über den Tellerrand hinaus. Gesundheitsprävention entlang der Supply Chain. Forum Nachhaltig Wirtschaften. Schwerpunkt: Unternehmen im Gesundheitscheck. URL vom 29.7.2010: http://www.nachhaltigwirtschaften.net/scripts/basics/ecoworld/wirtschaft/basics.prg?session=4e1def2f4c51f3e3_697281&a_no=2646&main=drucken
- Alston, Philip 2005: Facing up to the Complexities of the ILO's Core Labour Standards Agenda. *European Journal of International Law* 16(3), 467-480.
- Alston, Philip 2004: 'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime. *European Journal of International Law* 15(3), 457-521.
- Bacchetta, Marc/Ekkehard Ernst/Juana P. Bustamante 2009: Globalization and Informal Jobs in Developing Countries. A joint study of the International Labour Office and the Secretariat of the World Trade Organization, Genf.
- Barrientos, Stephanie/Sally Smith 2007: Do Workers Benefit from Ethical Trade? Assessing codes of labour practice in global production systems. *Third World Quarterly* 28(4), 713-729.
- Berik, Günseli/Yana van der Meulen Rodgers 2010: Options for Enforcing Labour Standards. Lessons from Bangladesh and Cambodia. *Journal of International Development* 22(1), 56-85.
- Better Factories Cambodia 2010a: Internetpräsenz. URL vom 12.1.2010: <http://www.betterfactories.org/>
- Better Factories Cambodia 2010b: Twenty-Fourth Synthesis Report on Working Conditions in Cambodia's Garment Sector, Phnom Penh.
- Better Factories Cambodia 2009a: Twenty-Third Synthesis Report on Working Conditions in Cambodia's Garment Sector, Phnom Penh.



Better Factories Cambodia 2009b: Newsletter No. 14, Phnom Penh. URL vom 12.1.2010:

<http://www.betterfactories.org/content/documents/1/Newsletter%20N%C2%BA14%20Sep%202009%28en%29.pdf>

Better Factories Cambodia 2009c: Newsletter No. 13, Phnom Penh. URL vom 12.1.2010:

<http://www.betterfactories.org/content/documents/1/Better%20Factories%20Newsletter%20No.13%28en%29.pdf>

Better Factories Cambodia 2009d: Active Factories that have Registered with and been Monitored by Better Factories Cambodia (as of December 2009). URL vom 14.1.2010:

<http://www.betterfactories.org/content/documents/List%20of%20all%20factories%20monitored%20by%20BFC%20to%20be%20posted%20on%20website%2031-Jul-09.pdf>

Better Factories Cambodia 2008a: Twenty-Second Synthesis Report on Working Conditions in Cambodia's Garment Sector, Phnom Penh.

Better Factories Cambodia 2008b: Twenty-First Synthesis Report on Working Conditions in Cambodia's Garment Sector, Phnom Penh.

Better Factories Cambodia 2007a: Twentieth Synthesis Report on Working Conditions in Cambodia's Garment Sector, Phnom Penh.

Better Factories Cambodia 2007b: Nineteenth Synthesis Report on Working Conditions in Cambodia's Garment Sector, Phnom Penh.

Better Factories Cambodia 2006a: Eighteenth Synthesis Report on Working Conditions in Cambodia's Garment Sector, Phnom Penh.

Better Factories Cambodia 2006b: Seventeenth Synthesis Report on Working Conditions in Cambodia's Garment Sector, Phnom Penh.

Better Factories Cambodia 2005: Information Management System, Phnom Penh. URL vom 12.1.2010:

[http://www.betterfactories.org/content/documents/1/IMS%20Brochure%20\(en\).pdf](http://www.betterfactories.org/content/documents/1/IMS%20Brochure%20(en).pdf)

Better Work 2008: Imagine. Fair Globalisation that Works for All. O.O.

Boockmann, Bernhard 2004: die Ratifikation internationaler Vereinbarungen im Bereich operativer Politik. Das Beispiel der internationalen Arbeitsorganisa-



- tion. In: Franz Urban Pappi u. a. (Hg.): Die Institutionalisierung internationaler Verhandlungen (Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung 8), Frankfurt a. M./New York, 293-320.
- Chan, Anita/Robert J. S. Ross 2003: Racing to the Bottom: International Trade without a Social Clause. *Third World Quarterly* 24(6), 1011-1028.
- Chandararot, Kang/Sog Sina/Liv Dannet 2009: Rapid Assessment of the Impact of the Financial Crisis in Cambodia (ILO Asia-Pacific Working Paper Series), Bangkok.
- CSR Germany (2010): Dreigliedrige Erklärung der ILO. URL vom 25.10.2010: <http://www.csrgermany.de/www/csrcms.nsf/id/4018DCBA664D7A18C1256F27004A176A>
- Duplessis, Isabelle 2008: Soft international labour law: The preferred method of regulation in a decentralized society. In: International Institute for Labour Studies (Hg.): Governance, International Law and Corporate Social Responsibility (Research Series of the International Institute for Labour Studies), Genf, 7-36.
- EIC/ILO 2006: Decent Work in the Informal Economy in Cambodia: A Literature Review, Bangkok.
- FIAS 2004: Cambodia – Corporate Social Responsibility & the Apparel Sector. Buyer survey results, Washington.
- Finch, Steve 2010: Strikes could undermine Cambodia's advantage. *The Phnom Penh Post*, 13 September 2010.
- Göbel, Thorsten 2010: Decent Work and Transnational Governance. Multi-stakeholder initiatives' impact on labour rights in global supply chains, Baden-Baden.
- Goldstein, Judith et al. 2000: Introduction. Legalization and World Politics. *International Organization* 54(3), 385-399.
- Greven, Thomas/Christoph Scherrer 2002: Instrumente zur globalen Durchsetzung fundamentaler Arbeiterrechte, in: Andreas Georg Scherer et al. (Hg.): Globalisierung und Sozialstandards. Deutsches Netzwerk Wirtschaftsethik (Schriftenreihe des Deutschen Netzwerks Wirtschaftsethik 9), München, 163-178.



- Hagen, Katherine A. 2003: The International Labour Organization: Can it Deliver the Social Dimension of Globalization? (Dialogue on Globalization Occasional Papers 11), Genf.
- Hillgenberg, Hartmut 1999: A Fresh Look at Soft Law. *European Journal of International Law* 10(3), 499-515.
- Humphrey, John 2003: Globalization and supply chain networks: the auto industry in Brazil and India. *Global Networks* 3(2), 121-141.
- IFC 2004: Company Registration in Cambodia: Why do Firms stay Informal? (Business Issues Bulletin Cambodia 2), Phnom Penh.
- ILO 2010a: Committee on Freedom of Association. URL vom 2.2.2010: http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/ApplyandpromotingInternationalLabourStandards/CFA/lang--en/index.htm
- ILO 2010b: The Impact of the Regular Supervisory System. URL vom 2.2.2010: http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/ApplyandpromotingInternationalLabourStandards/supervision/lang--en/index.htm
- ILO 2010c: Report of the Subcommittee on Multinational Enterprises, Governing Body, 307th session, Genf (GB.307/11).
- ILO 2010d: Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (Artikel 19, 22 und 35 der Verfassung). Dritter Punkt der Tagesordnung: Auskünfte und Berichte über die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf.
- ILO 2010e: Developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), Genf.
- ILO 2010f: Status by country. URL vom 25.10.2010: <http://www.ilo.org/declaration/follow-up/annualreview/ratificationstatus/lang--en/index.htm>
- ILO 2010g: Commissions of Inquiry. URL vom 25.10.2010: <http://www.ilo.org/ilolex/english/INQUIRY.htm>
- ILO 2010h: Progress report on the implementation plan on the follow-up to the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization of the Steering



Group on the Follow-up to the Declaration (2008), Governing Body, 309th session, Genf (GB.309/SG/DECL/2).

ILO 2009a: Public-Private-Partnerships for Decent Work. Geneva. URL vom 1.4.2010:

http://www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/download/relation/ppp_en_low.pdf

ILO 2009b: Update on Strategic Priorities for 2008-09. Subcommittee on Multinational Enterprises, Governing Body, 306th session, Genf (GB.306/MNE/1).

ILO 2009c: ILO Helpdesk. URL vom 1.4.2010:

http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_106376/index.htm

ILO 2009d: Report of the Subcommittee on Multinational Enterprises, Governing Body, 306th session, Genf (GB.306/11).

ILO 2008a: Freedom of association in practice: Lessons learned. Report of the Director-General. Global Report under the Follow-Up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. International Labour Conference, 97th session, Genf.

ILO 2008b: Promoting Safe and Healthy Jobs. The ILO Global Programme on Health, Safety and the Environment (Safework). *World of Work* 63(August), 4-11.

ILO 2008c: Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer siebenundneunzigsten Tagung, Genf, 10. Juni 2008.

ILO 2006b: InFocus Initiative on Corporate Social Responsibility (CSR), Governing Body, 295th session, Genf (GB.295/MNE/2/1).

ILO 2006c: SYNDICOOP. Poverty Alleviation for Unprotected Informal Economy Workers through Trade Union – Cooperative Joint Action. Independent Evaluation Report. Synthesis of the four country evaluation reports, Genf.

ILO 2006d: Dreigliedrige Grundsatzklärung über Multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, Genf.

ILO 2005: Thematic evaluation report: Gender issues in technical cooperation, Governing Body, 292nd session, Genf (GB.292/TC/1).

- ILO 2002: Decent work and the informal economy. International Labour Conference, 90th session (Report VI), Genf .
- ILO 2000: Resolution concerning the measures recommended by the Governing Body under article 33 of the ILO Constitution on the subject of Myanmar. ILC88, Genf. URL vom 1.4.2010:
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc88/resolutions.htm#I>
- ILO 1999: Report of the Director-General: Decent Work. International Labour Conference, 87th session, Genf.
- ILO 1998: Erklärung der IAO über Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen. Angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 86. Tagung, Genf, 18. Juni 1998.
- ILO 1972: Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya. Geneva 1972, zitiert nach ILO 2002:1.
- ILO/World Bank 2006: Cambodia. Women and Work in the Garment Industry, Phnom Penh.
- ILOLEX 2010: Database of ILO Standards. URL vom 6.4.2010:
<http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>
- Indochina Research 2009: The Economic Crisis Hits – the Urban Poor in Indochina (I-Trak June 2009), Phnom Penh u. a.
- IOE 2008: Employers' Vision of the ILO, Genf. URL vom 1.4.2010:
http://www.ioe-emp.org/fileadmin/user_upload/documents_pdf/papers/statements_resolutions/english/state_2008may_empvision.pdf
- Kaul, Inge/Isabelle Grunberg/Marc A. Stern 1999: Global Public Goods. Concepts, Policies and Strategies. In: Inge Kaul/Isabelle Grunberg/Marc A. Stern: Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century, New York/Oxford, 450-507.
- Kreuzaler, Ernst 2002: Die Internationale Arbeitsorganisation: Strategie zur sozialpolitischen Flankierung der Globalisierung. In: Andreas Georg Scherer u. a. (Hg.): Globalisierung und Sozialstandards (Schriftenreihe des Deutschen Netzwerks Wirtschaftsethik 9), München/Mering, 45-57.





- Kristjansdottir, Maria 2007: Better Health and Safety for Suppliers. A partnership project between Volkswagen, ILO and GTZ (Global Compact Case Study), Reykjavik.
- Künkel, Petra/Schirin Yachkaschi/Vera Fricke 2008: Global Compact and safety and health – improving occupational safety and health in the supply chain: a public-private partnership project between ILO, Volkswagen and GTZ (ILO Evaluation Summaries), Genf.
- Kuntheur, Mom 2010: State queries union leaders about threats. *The Phnom Penh Post*, 23. September 2010.
- Kuntheur, Mom/Brooke Lewis 2010: Striking garment workers defy court. *The Phnom Penh Post*, 22. September 2010.
- Maier-Rigaud, Remi 2009: Global Pension Policies. Programs, frames and paradigms of the World Bank and the International Labour Organization (Schriften der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e. V. 27), Berlin.
- Miller, Doug et al. 2008: 'Business – as usual ?' Governing the Supply Chain in Clothing – Post MFA Phase Out. The case of Cambodia, Genf.
- Neak, Samsen/Yem, Sokha 2006: Trade and Poverty Link: The Case of the Cambodian Garment Industry. URL vom 6.2.2010: http://www.cuts-citee.org/tdp/pdf/Case_Study-Cambodian_Garment_Industry.pdf
- Nußberger, Angelika 2005: Sozialstandards im Völkerrecht. Eine Studie zu Entwicklung und Bedeutung der Normsetzung der Vereinten Nationen, der Internationalen Arbeitsorganisation und der Europarats zu Fragen des Sozialschutzes (Schriften zum Völkerrecht 161), Berlin.
- Pariotti, Elena 2008: International Soft Law, Human Rights and Non-state Actors: Towards the Accountability of Transnational Corporations? *Human Rights Review* 10(2), 139-155.
- Polaski, Sandra 2009: Harnessing Global Forces to Create Decent Work in Cambodia (International Institute for Labour Studies Research Series 119), Genf.
- Polaski, Sandra 2006: Combining Global and Local Forces: The Case of Labor Rights in Cambodia. *World Development* 34(5), 919-932.
- Rat der Europäischen Union 2006: Common Position 2006/318/CFSP renewing restrictive measures against Burma/Myanmar, 27. April 2006.

- Rat der Europäischen Union 2009: Council Common Position 2009/615/CFSP of 13 August 2009 amending Common Position 2006/318/CFSP renewing restrictive measures against Burma/Myanmar.
- Reguera, Luis/Christopher Land-Kazlauskas 2007: Ensuring that working conditions in the textile and apparel sector in Cambodia comply with internationally-recognized core labour standards and the Cambodian labour law project (ILO Evaluation Summaries), Genf.
- Senghaas-Knobloch, Eva 2003: Aufgaben, Herausforderungen und Entwicklungen der Internationalen Arbeitsorganisation aus einer Perspektive politisch-organisatorischen Lernens. In: Eva Senghaas-Knobloch/Jan Dirks/Andrea Liese: Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation, Münster, 1-37.
- Senti, Martin 2002: Internationale Regime und nationale Politik. Die Effektivität der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) im Industrieländervergleich, Bern/Stuttgart/Wien.
- Shaffer, Gregory C./Marc A. Pollack 2009: Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements and Antagonists in International Governance (Legal Studies Research Paper Series 09-23). University of Minnesota Law School.
- Shea, Anna/Mariko Nakayama/Jody Heymann 2010: Improving Labour Standards in Clothing Factories: Lessons from Stakeholder Views and Monitoring Results in Cambodia. *Global Social Policy* 10(1), 85-110.
- Sibbel, Leo/Petra Borrmann 2007: Linking Trade with Labour Rights: The ILO Better Factories Cambodia Project. *Arizona Journal of International and Comparative Law* 24(1), 235-249.
- Sim, Socheata 2006: Impact of the End of MFA on Workers in Cambodia. *Womyn's Agenda for Change*, Phnom Penh.
- Smith, Stirling/Cilla Ross 2006: Organizing out of poverty: stories from the grassroots. How the SYNDICOOP approach has worked in East Africa (Cooperative College Paper 8), Genf.
- Standing, Guy 2008: The ILO: An Agency for Globalization? *Development and Change* 39(3), 355-384.





Somavia, Juan 2008: Vorwort zur Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, Genf.

Understanding between the Government of the Union of Myanmar and the International Labour Office concerning the appointment of an ILO Liaison Officer in Myanmar, Genf 2002.

UNIFEM/WB/ADB/UNDP/DFID-UK 2004: A Fair Share for Women: Cambodia Gender Assessment. UNIFEM/WB/ADB/UNDP/DFID-UK, Phnom Penh.

United Nations Human Rights Council 2008: Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development. Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie.

US-Department of State 2010: Background Note: Burma (July 28, 2010). URL vom 13.9.2010: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35910.htm>

Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, Genf 2003.

von Andreae, Jacob 2004: Die Internationale Arbeitsorganisation als institutionalisiertes Verhandlungssystem. Eine völkerrechtliche Betrachtung. In: Franz Urban Pappi et al. (Hg.): Die Institutionalisierung internationaler Verhandlungen (Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung 8), Frankfurt/New York, 133-170.

Wells, Don 2006: 'Best Practice' in the Regulation of International Labour Standards: Lessons of the U.S.-Cambodia Textile Agreement. *Comparative Labor Law & Policy Journal* 27(3), 357-376.

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



Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), das im Jahr 1990 gegründet wurde, ist eine Forschungseinrichtung der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Duisburg. Es kooperiert eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, die 1986 auf Initiative des früheren Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers Willy Brandt gegründet wurde.

Das INEF verbindet wissenschaftliche Grundlagenforschung mit anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung in folgenden Bereichen: Global Governance und menschliche Sicherheit, fragile Staaten, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung sowie Entwicklung, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung.

Der spezifische Ansatz des INEF, das als einziges Forschungsinstitut in Deutschland Fragen an der Schnittstelle von Entwicklung und Frieden bearbeitet, spiegelt sich auch im breiten Spektrum der Drittmittelgeber wider. Das INEF führt, oft in Kooperation mit nationalen sowie internationalen Partnern, eigene Forschungsprogramme durch und erschließt systematisch internationale Expertise und Weltberichte. Projekte führt das INEF auch für nicht-staatliche Organisationen (NGOs) und NGO-Netzwerke durch. Das Institut ist in ein internationales Forschungsnetzwerk eingebettet.

Leitung und Vorstand

Direktor: Prof. Dr. Tobias Debiel

Wissenschaftliche Geschäftsführerin: Dr. Cornelia Ulbert

Vorstand: Prof. Dr. Tobias Debiel (Sprecher); Prof. Dr. Thomas Heberer (stellv. Sprecher); Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt; Prof. Dr. Gerhard Bäcker (Dekan des Fachbereich Gesellschaftswissenschaften); Prof. Dr. Othmar Haberl; Dr. Brigitte Hamm; Prof. Dr. Christof Hartmann; Anja Kopyra; Prof. Dr. Dirk Messner; Prof. Dr. Werner Pascha; Ursula Schürmann; Prof. PhD. Karen Shire; Prof. Dr. Lothar Zechlin; beratend: apl. Prof. i.R. Michael Bohnet; Prof. i.R. Dr. Peter Meyns; Prof. em. Dr. Franz Nuscheler.



Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Universität Duisburg-Essen

Cover-Design: Wibke Helmts

ISBN 978-3-9813367-5-7

© Institut für Entwicklung und Frieden

Lotharstraße 53 D - 47057 Duisburg

Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de

Homepage: <http://inef.uni-due.de>