



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN
FÜR DIE ÖFFENTLICHE HAND

**Vertrauen
ist gut,**



**Kontrolle
ist besser!**

Überprüfung von
Arbeitsrechten durch
die öffentliche Hand
am Beispiel einer
Textilfabrik in
Vietnam



Die Christliche Initiative Romero (CIR) setzt sich seit 1981 für Arbeits- und Menschenrechte in Ländern Mittelamerikas ein. Schwerpunkt ist die Unterstützung von Basisbewegungen und Organisationen in Nicaragua, El Salvador, Honduras und Guatemala sowie die Kampagnen- und Bildungsarbeit in Deutschland. Im Sinne des 1980 ermordeten salvadorianischen Erzbischofs Oscar Romero kämpft die CIR gegen Ungerechtigkeitsverhältnisse. Der Kampf der mittelamerikanischen Basisorganisationen für Menschenrechte und bessere Arbeitsbedingungen kann nur erfolgreich sein, wenn sich bei uns, in den wirtschaftlichen Machtzentren, etwas verändert. Politische Informationsarbeit ist deshalb ein Schwerpunkt der CIR. Vor diesem Hintergrund setzt sich die CIR für eine **sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung** ein. Denn die öffentliche Hand kann durch ihren Einkauf maßgeblich zur Verbesserung der Situation der ArbeiterInnen im globalen Süden beitragen.



Impressum

Herausgeberin:

Christliche Initiative Romero e.V. (CIR)

Adresse	Neue Adresse ab Juni 2016
Breul 23	Schillerstraße 44
48143 Münster	48155 Münster

www.ci-romero.de | E-Mail: cir@ci-romero.de

Redaktion: Christian Wimberger, Johanna Fincke (beide CIR)

Durchführung der Feldforschung: Duong Thi Viet Anh (CDI Vietnam)

Kapitel 4.2.: Elia Yadira Rodríguez

Übersetzung des Reports zur Feldforschung von CDI: Canan Barski (CIR)

Lektorat: Thomas Wöstmann

Titelgestaltung und Layout: Marco Fischer

Titelfotos: PURE, CDI Vietnam

Münster, Januar 2016



Die Veröffentlichung wurde mit Unterstützung der Europäischen Union ermöglicht. Für den Inhalt dieser Veröffentlichung ist allein die Christliche Initiative Romero verantwortlich; der Inhalt kann in keiner Weise als Standpunkt der Europäischen Union angesehen werden.



Gefördert durch die

STIFTUNG UMWELT
UND ENTWICKLUNG
NORDRHEIN-WESTFALEN

Inhalt

1. Einleitung	4
2. Die Kontrolle selbst in die Hand nehmen: Nachweise von Unternehmen überprüfen.....	6
3. Ergebnisse der Fallstudie über die Arbeitsbedingungen in einer vietnamesischen Fabrik	10
3.1 Die Bekleidungsindustrie Vietnams.....	10
3.2 Ergebnisse der Feldforschung	12
4. Bewertung der Ergebnisse.....	16
4.1 Bewertung der Ergebnisse aus Sicht der CIR – Kriterien für eine glaubwürdige Verifizierung zur Einhaltung von Arbeitsrechten.....	16
4.2 Kontrollen aus Sicht der honduranischen Organisation EMIH: Wann sind Sozialaudits effektiv?.....	20
5. Fazit und Handlungsempfehlungen für die öffentliche Hand, Unternehmen, politische EntscheidungsträgerInnen.....	21
6. Literatur	24
Anhang: <i>Terms of References</i> für die von CDI Vietnam durchgeführte Studie.....	25

1. Einleitung

Immer mehr Kommunen und andere öffentliche Einrichtungen wollen mit ihrem Einkauf ein Zeichen gegen Arbeits- und Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten setzen. Öffentliche EinkäuferInnen haben die nötige Einkaufsmacht, um ein Umdenken bei Unternehmen zu bewirken. Doch wie können öffentliche BeschafferInnen sichergehen, dass Arbeitsrechte in den Fabriken zum Beispiel bei der Herstellung von Arbeitsbekleidung eingehalten werden? Ergreifen Unternehmen tatsächlich effektive und glaubwürdige Maßnahmen in ihren Lieferketten? Die Frage nach der Verifizierung und Kontrolle der Maßnahmen von Unternehmen in den Produktionsstätten ist ein zentraler Dreh- und Angelpunkt der sozial verantwortlichen Beschaffung in Kommunen und wird oft von Verwaltungsangestellten aufgeworfen. Öffentliche BeschafferInnen äußern immer wieder, dass sie selbst nicht die Arbeitsbedingungen in den Fabriken überprüfen können. Das müssen sie auch nicht. Schließlich gibt es Initiativen, die nicht nur die Arbeitsbedingungen in den Fabriken kontrollieren, sondern auch die Maßnahmen von Bekleidungsunternehmen für ihre Lieferketten verifizieren, wie z.B. die Fair Wear Foundation oder andere.¹ Eine Mitgliedschaft bei einer solchen Initiative garantiert, dass die Unternehmen verschiedene Maßnahmen durchführen, mit denen die Arbeitsbedingungen in den Lieferketten schrittweise verbessert werden können. Die Christliche Initiative Romero (CIR) stellt als Mitglied der Kampagne für Saubere Kleidung (CCC) immer wieder klar, dass eine solche prozesshafte Verbesserung der Situation wesentlich glaubwürdiger ist als eine bloße Kontrolle und Zertifizierung von Zulieferbetrieben. Öffentliche Auftraggeber können eine Mitgliedschaft bei einer Multistakeholder-Initiative als Nachweis zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen verlangen.

Kommunen als Kontrolleure von Arbeitsrechten in transnationalen Lieferketten?

Doch wie können Kommunen Arbeitsbedingungen kontrollieren, wenn Bieter/Unternehmen ihre CSR-Maßnahmen bisher nicht (ausreichend) extern verifizieren und keine unabhängigen Kontrollen in Fabriken durchführen lassen? In vielen Fällen geben Unternehmen bei ihren Angeboten zu öffentlichen Ausschreibungen nur Eigenerklärungen zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen ab. Die Bietererklärungen der Vergabegesetze in verschiedenen Bundesländern, wie z.B. in Nordrhein-Westfalen oder Mecklenburg-Vorpommern, erlauben diese Möglichkeit neben der Einreichung von Siegeln und anderen Nachweisen. Diese Eigenerklärungen lassen aber weder Aussagen über die Maßnahmen der Unternehmen in den Lieferketten noch über die tatsächliche Situation in den Zulieferbetrieben zu. Auch Sozialaudits sind als Momentaufnahmen ohne die Begleitung durch die menschenrechtliche Sorgfalt der Unternehmen und die Verifizierung der entsprechenden Maßnahmen durch unabhängige Initiativen keine aussagekräftigen Nachweise über die dauerhafte Einhaltung von Arbeitsrechten in einer Fabrik.²

Unglaubwürdige Nachweise – wie als Kommune aktiv werden?

In diesen Fällen kann sich der öffentliche Auftraggeber das Recht vorbehalten, mit der Unterstützung von NGOs die Maßnahmen von Unternehmen zur Einhaltung von Arbeitsrechten in Lieferketten zu verifizieren. Eine Möglichkeit ist hierbei, mithilfe einer lokalen NGO eine stichprobenartige Kontrolle zu den

1 Eine Bewertung von Siegeln und Verifizierungsinitiativen finden Sie im Grüne Mode Portal der CIR (www.ci-romero.de/de/gruenemode-siegel) und bei der Initiative Siegelklarheit der GIZ (www.siegelklarheit.de).

2 Wenige Monate vor dem Einsturz der Fabrik Rana Plaza in Bangladesch, bei dem 1.135 Menschen starben, führte das Dienstleistungsunternehmen TÜV Rheinland ein Sozialaudit zum BSCI-Standard im Betrieb durch. Bei dem Audit wurden die Dokumente zur Gebäudesicherheit und andere Defizite nicht bemängelt. Das Beispiel zeigt, dass Sozialaudits als Momentaufnahmen ohne die Begleitung durch die menschenrechtliche Sorgfalt der Unternehmen und Verifizierungsinitiativen nicht ausreichend sichere und menschenwürdige Arbeitsbedingungen garantieren können. Vgl. Kampagne für Saubere Kleidung: „Mehr Show als Sicherheit: Zertifikate in der Textilindustrie – Beschwerde bei BSCI“, 07.07.2015: www.saubere-kleidung.de/index.php/kampagnen-a-themen/fabrikunluecke/485-mehr-show-als-sicherheit-zertifikate-in-der-textilindustrie-beschwerde-bei-bsci.

Arbeitsbedingungen direkt vor Ort durchführen zu lassen. Genau das haben die Stadt Dortmund und die Christliche Initiative Romero (CIR) in Zusammenarbeit mit einer lokalen NGO in Vietnam in einer Textilfabrik in Vietnam gemacht. Die CIR beauftragte die Arbeitsrechtsorganisation Center for Development and Integration (CDI)³ im Januar 2015, ArbeiterInnen eines Zulieferbetriebs außerhalb der Fabrik über ihre Arbeitsbedingungen und Lebenssituation zu befragen. Der Zulieferbetrieb stellt u.a. Feuerwehrhemden für ein Unternehmen aus Nordrhein-Westfalen her, das seinerseits die Stadt Dortmund beliefert.⁴ Die Studie zeichnet somit exemplarisch den Weg eines Produktes rückwärts von einer Kommune als Verbraucherin zurück zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen der FabrikarbeiterInnen nach. Sie zeigt, dass Kontrollen über die Arbeitsbedingungen bei der Produktion von Gütern für die öffentliche Hand mit relativ geringem Aufwand durchgeführt werden können, so dass Kommunen diese in Zusammenarbeit mit NGOs selbst in die Hand nehmen können. Zielführender wäre es aber, wenn Prüfstellen von Bund und Ländern auf koordinierte Weise stichprobenartige Kontrollen durchführen würden. Auf diese Weise hätte die oft nur formale Einforderung der ILO-Kernarbeitsnormen mehr und mehr tatsächliche, positive Auswirkungen auf die Produktionsbedingungen.

Anhand des Falls wirft die vorliegende Studie folgende Fragen auf:

- **In welchen Fällen und wie können Kommunen und andere öffentliche Einrichtungen selbst eine Verifizierung der Angaben der Unternehmen zu den Arbeitsbedingungen in den Produktionsstätten durchführen? Worauf muss dabei geachtet werden, und welche Standards sollten sie dabei einhalten?** In der Studie wird der gemeinsame Prozess der Forschungsarbeiten, den die CIR und die Stadt Dortmund angestoßen hatten und die Arbeitsrechtsorganisation CDI durchführte, nachgezeichnet. Aus diesen Erfahrungen werden Prinzipien abgeleitet, an denen sich andere Kommunen orientieren können. Im Anhang der Publikation befinden sich die *Terms of References* für die Feldforschung in Vietnam, die Kommunen und andere Auftraggeber an ihren Fall anpassen können.
- **Welche allgemeinen Handlungsanweisungen lassen sich aus den Befunden der Studie für die öffentliche Hand in Bezug auf Arbeitsrechte in Lieferketten ableiten?** Die Ergebnisse der von CDI Vietnam durchgeführten Feldforschung zeigen, dass durch eine Mitgliedschaft bei einer Multistakeholder-Initiative wie der Fair Wear Foundation (FWF) wichtige Maßnahmen zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen umgesetzt werden. Außerdem legt die Feldforschung offen, dass die Frage nach existenzsichernden Löhnen⁵ in der weltweiten Bekleidungsindustrie dringend angegangen werden muss. Die extrem niedrigen Löhne schränken die Lebensbedingungen der NäherInnen und ihrer Familien stark ein. Deshalb sollten sich auch sozial verantwortliche BeschafferInnen in Kommunen der Herausforderung stellen, existenzsichernde Löhne für die FabrikarbeiterInnen im globalen Süden zu gewährleisten. Im letzten Kapitel werden dazu Empfehlungen für kommunale BeschafferInnen und politische EntscheidungsträgerInnen gegeben.

Die Studie ist folgendermaßen aufgebaut: Im Anschluss an die Einleitung wird der erste Fragenblock zu stichprobenartigen Kontrollen durch Kommunen anhand der von der CIR und der Stadt Dortmund in Auftrag gegeben Feldforschung behandelt. Im dritten Kapitel werden die Ergebnisse der von der Organisation CDI durchgeführten Feldforschung vorgestellt. Im vierten Kapitel werden die Ergebnisse der Interviews mit den ArbeiterInnen bewertet. Zunächst werden die Ergebnisse aus CIR-Sicht bewertet und Kriterien für glaubwürdige Verifizierungsinitiativen aufgestellt, an denen sich öffentliche BeschafferInnen

3 Informationen über CDI finden Sie hier: cdvietnam.org/cdien.

4 Die Stadt Dortmund und die CIR entschieden, den Bieter zu anonymisieren.

5 Im Gegensatz zum Mindestlohn soll ein existenzsichernder Lohn die Grundbedürfnisse der ArbeiterInnen und Familien abdecken. Das Netzwerk Asia Floor Wage Alliance hat für die asiatischen Produktionsländer einen Existenzlohn errechnet. Die Mindestlöhne der einzelnen Länder liegen deutlich unter den living wages. Mehr Informationen unter: <http://asia.floorwage.org>.

für ihre Ausschreibungen orientieren können. Im gleichen Kapitel geht die CIR-Partnerorganisation EMIH aus Honduras der Frage nach, unter welchen Bedingungen Sozialaudits/direkte Kontrollen in Fabriken effektiv und sinnvoll sind. Schließlich werden auf der Grundlage der Erkenntnisse der Studie Handlungsempfehlungen für Stadtspitzen bzw. öffentliche BeschafferInnen, Unternehmen und politische EntscheidungsträgerInnen abgegeben.

2. Die Kontrolle selbst in die Hand nehmen: Nachweise von Unternehmen prüfen

In diesem Kapitel wird der Arbeits- und Kommunikationsprozess zur Durchführung der Feldforschung in einer Textilfabrik in Vietnam beschrieben, den die CIR gemeinsam mit der Stadt Dortmund angestoßen hat. Die CIR arbeitet seit April 2013 im EU-Projekt „Jede Kommune zählt!“ mit den Städten Dortmund, Wels (Österreich) und Trebic (Tschechien) sowie den NGOs Südwind-Agentur (Österreich) und Naze-mi (Tschechien) zusammen. Ziel des Projekts ist es u.a., innovative Konzepte und Strategien für sozial verantwortliche Beschaffung zu erarbeiten und umzusetzen. Außerdem sollen mithilfe von Studien und Recherchen die Arbeits- und Produktionsbedingungen aufgezeigt werden, unter denen Güter für die öffentliche Hand hergestellt werden. Die vorliegende Studie wurde außerdem von der Stiftung Umwelt und Entwicklung NRW (SUE) im Rahmen der Kampagne „Wie fair kauft meine Stadt?“ finanziert.

Vorgeschichte

Im September 2014 schrieb die Stadt Dortmund die Lieferung von Feuerwehr-Hemden aus. Insgesamt wurden 500 Hemden verschiedener Modelle aus 100 % Baumwolle ausgeschrieben. In der Ausschreibung wurde gemäß dem Tariftreue- und Vergabegesetz (TVgG) NRW verlangt, dass die Produkte unter Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (Abkürzung auf Englisch: ILO) hergestellt wurden. Unter den ILO-Kernarbeitsnormen werden folgende Normen verstanden:

- 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

Ein Bieter aus NRW, der letztlich den Zuschlag für die Auftrag bekam, kreuzte in der Bietererklärung an, mit der Vorlage eines Siegels/Zertifikats den Nachweis zu erbringen, dass die Produkte ohne Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt wurden. Das Unternehmen legte ein Registrierungszertifikat des Standards Social Accountability bzw. SA 8000 vor. Im Dokument wird angegeben, dass sich die Fabrik in der Hai Duong-Provinz Vietnams am SA 8000-Standard beteiligt.

SA 8000 / SAI ist ein Zertifizierungssystem für Zulieferbetriebe weltweit, initiiert von der Multistakeholder-Initiative Social Accountability (SAI), an deren Entscheidungsprozesse Regierungen, Gewerkschaften und NGOs beteiligt sind. Bei dem System geht es um die Einhaltung des SA 8000-Standards auf der Fabrikebene sowie um Hilfestellungen für jene Unternehmen, die den SA 8000-Standard in ihrer gesamten Lieferkette einführen wollen. Insgesamt liegt die Verantwortung vor allem bei den Fabrikbesitzern und den Zulieferbetrieben; die Verantwortung der Markenunternehmen kommt zu kurz. Positiv zu bewerten ist aber eine Multistakeholder-Beteiligung bei der Entscheidungsfindung.

Ein Registrierungszertifikat gibt keine Auskunft darüber, wie die Situation der Arbeitsrechte in der Fabrik tatsächlich ist, da es nicht wie bei einem Bericht zu einem Sozialaudit Mängel in Bezug auf die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen aufzeigt. Das Zertifikat belegt lediglich, dass die Fabrik am SA 8000-System teilnimmt, in dessen Rahmen die Arbeitsbedingungen kontrolliert werden. Da in diesem System die Verantwortung einseitig auf die Zulieferbetriebe abgeschoben wird und keine Maßnahmen in der Einkaufspolitik erkenntlich waren, entschieden die Stadt Dortmund und die CIR, vor Ort eine direkte und unabhängige Kontrolle durchzuführen. Aus dem Registrierungszertifikat ging die Adresse des Zulieferbetriebs in der Hai Duong-Provinz Vietnams hervor. Die Situation der Arbeitsrechte sollte durch eine Studie, die auf Interviews mit ArbeiterInnen basiert, kontrolliert werden.

Die CIR hat folgende Kriterien für die Studie erarbeitet:

- ✓ Die Durchführung der Studie sollte auf keinen Fall zu einer Gefährdung (z.B. durch Einschüchterungen in der Fabrik oder Entlassungen) der ArbeiterInnen führen.
- ✓ Die Studie sollte von einer Organisation durchgeführt werden, die bereits Erfahrungen in derartigen Forschungsarbeiten gesammelt hat und das Vertrauen der ArbeiterInnen genießt bzw. dieses aufbauen kann.
- ✓ Die Organisation sollte Erfahrung im Austausch mit international agierenden Organisationen haben.

Auswahl geeigneter Organisationen

Der nächste Schritt bestand darin, eine glaubwürdige und erfahrene Organisation zu finden, die ArbeiterInnen der Fabrik befragen sollte. Da die Fair Wear Foundation (FWF) in vielen Ländern eng in Kontakt mit lokalen Organisationen steht, die die Arbeitsbedingungen in unabhängigen Audits kontrollieren oder Beschwerdewarmnummern für ArbeiterInnen betreuen, hat die CIR bei der Initiative angefragt, ob sie ihr Kontakte von Arbeitsrechtsorganisationen in Vietnam vermitteln kann. Die FWF empfahl uns, die Arbeitsrechtsorganisation CDI in Vietnam zu kontaktieren. CDI setzt sich als NGO für die Rechte der ArbeiterInnen in der Textil- und Elektronikindustrie ein, indem sie sie vernetzt und ihnen Schulungen und Rechtshilfe anbietet.

Wie kann ein Auftrag für eine Fallstudie konkret aussehen?

Nach der Kontaktaufnahme mit einer Referentin bei CDI erarbeitete die CIR die *Terms of References*. Mit den *Terms of References* legt der Auftraggeber die Inhalte, Fragestellungen und Methoden einer Studie fest, die extern in Auftrag gegeben. Die *Terms of References* der Studie über die Arbeitsbedingungen bezogen sich auf zwei inhaltliche Blöcke: erstens eine Analyse der Textilindustrie in Vietnam und zweitens eine Feldforschung über die Situation der Arbeitsrechte in der zertifizierten Fabrik und die Rolle des Herstellers von Feuerwehruniformen in NRW und anderer Markenunternehmen. Auf der Grundlage einer Desktop-Forschung sollte CDI eine kurze Kontextanalyse über die wirtschaftliche Bedeutung des Textilssektors und die Situation der TextilarbeiterInnen in Vietnam erstellen. Diese Analyse sollte eher kurz gehalten werden. Die auf Interviews basierende Studie über die Arbeitsbedingungen in der Fabrik sollte den Hauptteil der Studie darstellen und drei Forschungsfragen nachgehen:

- Wie sind die Arbeitsbedingungen in der Fabrik, und wie wirken sich die Geschäftsbeziehungen zwischen der Fabrik und den Arbeitsbekleidungsunternehmen auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen der ArbeiterInnen aus?
- Welche Meinung haben die ArbeiterInnen zu den beteiligten AkteurInnen (öffentliche BeschafflerInnen, Markenunternehmen, FabrikbesitzerInnen und politische Entscheidungsträger)?
- Welche Forderungen äußern die ArbeiterInnen im Kontext ihrer gewerkschaftlichen Tätigkeiten, bzw. welche Forderungen würden sie äußern, wenn eine gewerkschaftliche Organisation möglich wäre?

Diesen Forschungsfragen sollte mithilfe von Leitfadeninterviews mit den ArbeiterInnen nachgegangen werden. Für die Interviews wurde ein Leitfaden in den *Terms of References* aufgenommen, der folgende thematische Felder abdeckt: allgemeine Informationen über die Fabrik, Arbeitsbereich der InterviewpartnerInnen, Arbeitsbedingungen, Lebensbedingungen bzw. Situation der Familie und Forderungen in Bezug auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Die Interviews sollten außerhalb der Fabrik und in einer Umgebung, in der sich die ArbeiterInnen sicher fühlen, geführt werden. CDI sollte die Identität der ArbeiterInnen weder an die CIR noch an Dritte weitergeben. Wichtiger Bestandteil der *Terms of References* war außerdem die kontinuierliche Durchführung einer Risikoeinschätzung. Es sollte während des gesamten Prozesses sichergestellt sein, dass weder für die einzelnen ArbeiterInnen noch für die gesamte Belegschaft Gefahren wie Entlassungen, Gewalt oder die Schließung der Fabrik entstehen. In den *Terms of References* wurde festgelegt, dass CDI die CIR in die Risikoeinschätzungen einbezieht und gemeinsam entschieden wird, ob und wie Risiken minimiert werden können oder das Forschungsvorhaben abgebrochen werden muss. Nachdem CDI die *Terms of References* erhalten und geprüft hatte, erstellte die Organisation einen Budgetvorschlag für die Studie. Im Anschluss daran erstellte die CIR die Vertragsunterlagen. In diesen wurde im Sinne der Risikoanalyse festgelegt, dass CDI den Stand der Forschung und alle weiteren Schritte regelmäßig mit der CIR in Skype-Gesprächen absprechen sollte.

Bezüglich der Fallstudie über die Arbeitsbedingungen in der Fabrik vereinbarten die CIR und CDI im Vertrag folgende Schritte:

- 1. Recherche über die Arbeitsbekleidungsindustrie in Vietnam und die Fabrik in der Hai Duong-Provinz:** CDI informiert die CIR über die wichtigsten Erkenntnisse über die Fabrik.
- 2. Vorbereitung der Feldforschung:** CDI bespricht mit der CIR die Risiken der Forschungsarbeiten, die CDI nach der ersten Kontaktaufnahme mit ArbeiterInnen identifiziert hat. CDI und CIR besprechen die Interviewfragen.
- 3. Interviewführung, Transkription und Übersetzung der Interviews sowie Erstellung des Reports:** CDI bespricht vor der Erstellung des Reports mit der CIR die wichtigsten Erkenntnisse der Interviews.

Die Arbeiten für die Studie sollten innerhalb von ca. drei Monaten durchgeführt werden. Aufgrund von Verzögerungen willigten aber beide Vertragspartner ein, den Prozess um ca. einen Monat zu verlängern.

Zusammenfassung – welche Standards sollten Kommunen einhalten, wenn sie in Zusammenarbeit mit NGOs Kontrollen vor Ort durchführen?

- ✓ Die Studie sollte von einer unabhängigen Organisation durchgeführt werden, die mit Arbeitsrechts-NGOs und Kampagnen wie der Kampagne für Saubere Kleidung (CCC) oder mit unabhängigen Multi-Stakeholder-Initiativen wie der Fair Wear Foundation (FWF) zusammenarbeitet. Die Organisation sollte durch Trainings, (Rechts-)beratungen und sonstige Aktivitäten das Vertrauen der ArbeiterInnen aufgebaut haben.
- ✓ Die Studie sollte auf Leitfadeninterviews mit ArbeiterInnen basieren, die außerhalb der Fabrik und in einer Umgebung, in der sich die ArbeiterInnen sicher fühlen, geführt werden. Es können sowohl Einzel- als auch Gruppeninterviews geführt werden.
- ✓ Die Durchführung der Studie darf in keiner Weise weder die ArbeiterInnen noch die InterviewerInnen der Organisation gefährden. Während des gesamten Forschungsprozess sollten die NGO in Europa und die Arbeitsrechtsorganisation im Produktionsland eine stetige Risikoanalyse durchführen.

Grundsätzlich sollte eine von Kommunen und NGOs angestoßene Kontrolle der Arbeitsbedingungen vor Ort keine isolierte Maßnahme sein. Ein Unternehmen, das in Billiglohnländern Textilien produzieren lässt, sollte auch seine eigene Einkaufspolitik überprüfen und Maßnahmen zur Umsetzung von Arbeitsrechten von unabhängigen Initiativen verifizieren lassen. Kommunen können in Zusammenarbeit mit NGOs diese Maßnahmen bei Unternehmen abfragen, etwa durch Fragebögen oder in Form von Bieterdialogen im Vorfeld von Ausschreibungen. Nichtsdestotrotz ist eine stichprobenartige Überprüfung der Arbeitsbedingungen vor Ort sinnvoll, wenn Bieter nur eine Eigenerklärung oder ein Zertifikat vorlegen. Denn auf der Grundlage der Erkenntnisse über die Situation der Arbeitsrechte in Fabriken können NGOs einen Beratungsprozess gegenüber den betreffenden Unternehmen beginnen und Maßnahmen wie z.B. eine Mitgliedschaft bei einer Verifizierungsinitiative wie der Fair Wear Foundation (FWF) vorschlagen. Auch die öffentliche Hand kann Korrekturmaßnahmen von dem Unternehmen verlangen.

3. Ergebnisse der Fallstudie über die Arbeitsbedingungen in einer vietnamesischen Fabrik

In diesem Kapitel werden zunächst einige Daten zur Bekleidungsindustrie in Vietnam und die von CDI identifizierten Problembereiche in Bezug auf Arbeitsrechte in der Branche dargestellt. Im Anschluss daran werden die wichtigsten Erkenntnisse der auf Interviews mit ArbeiterInnen basierenden Studie über die Fabrik in der Hai Duong-Provinz zusammengefasst. Die vietnamesische Organisation CDI führte die Interviews mit den ArbeiterInnen und erstellte den Bericht auf Englisch. Dieser wurde von der CIR für die vorliegende Studie übersetzt.

3.1 Kurzer Kontext: Die Bekleidungsindustrie Vietnams

Vietnam ist weltweit der viertgrößte Exporteur von Bekleidung.⁶ Die Textil- und Bekleidungsproduktion Vietnams konnte in den letzten Jahren starke Wachstumsraten verzeichnen. Das Wachstum der Textilproduktion betrug von 2010 bis 2013 laut Schätzungen von Germany Trade and Investment 18,4 % und das der Bekleidungsproduktion 8,1 %.⁷ 2014 wuchsen die Textil- und Bekleidungsexporte um 18 Prozent im Vergleich zum Vorjahr und erreichten so ca. 20 Milliarden US-Dollar.⁸ Hauptabnehmer der Textil- und Bekleidungsprodukte sind die USA und die EU.⁹ Vietnam exportiert Textilprodukte in mehr als 180 Länder und ist für die USA der zweitwichtigste, für Japan der drittwichtigste und für die EU der fünftwichtigste Zulieferer dieser Produktparte. Laut dem Statistikportal Statista importierte Deutschland 2014 Bekleidung im Wert von 826,6 Millionen Euro und Textilien im Wert von 63,6 Millionen Euro aus Vietnam.¹⁰ Vorläufigen Daten des Statistischen Bundesamtes zufolge importiert Deutschland 2015 Arbeits- und Berufsbekleidung im Wert von 246.000 Euro.¹¹

84 Prozent der Fabriken gehören ausländischen Unternehmen, z.B. aus Südkorea, China oder Japan.¹² Mit der Wertschöpfung ist auch die Nachfrage nach Arbeitskräften angestiegen: In Vietnam gibt es etwa 6.000 Unternehmen, die Textilien und Kleidung produzieren. Es arbeiten ca. 2,5 Millionen Menschen in der Branche.¹³ Auffällig ist die niedrige Altersdurchschnitt der ArbeiterInnen: 2012 waren 38 Prozent in der Textilindustrie und 64 Prozent in der Bekleidungsproduktion jünger als 30 Jahre alt. Älter als 50 Jahre waren nur drei (Textilindustrie) bzw. 1,2 Prozent (Bekleidungsindustrie).¹⁴ Laut CDI könnte die Textilbranche aufgrund ihrer Größe und ihres Wachstums ein Schlüssel zur Überwindung der Armut und Stabilisie-

6 Germany Trade & Invest (gtai): Wirtschaftstrends Jahreswechsel 2015/16 – Vietnam, www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Wirtschaftsklima/wirtschaftstrends,t=wirtschaftstrends-jahreswechsel-201516--vietnam,did=1366438.html.

7 Germany Trade & Invest (gtai): Wirtschaftsdaten kompakt: Vietnam. Stand: November 2015, www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/Fachdaten/PUB/2015/11/pub201511242027_159780_wirtschaftsdaten-kompakt--vietnam--november-2015.pdf?v=1.

8 Fair Wear Foundation (2015): Country studie Vietnam 2015, S. 11, www.fairwear.org/ul/cms/fck-uploaded/documents/countrystudies/other-countries/vietnam/CountryStudyVietnam2015.pdf.

9 Germany Trade & Invest (gtai): Wirtschaftsstruktur und –chancen – Vietnam, www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Geschaefte-spraxis/wirtschaftsstruktur-und-chancen,t=wirtschaftsstruktur-und-chancen--vietnam,did=1199412.html.

10 Statista: Wichtigste Herkunftsländer für Textilien- und Bekleidungsimporte nach Deutschland, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1859/umfrage/deutschlands-textilimporte-nach-herkunftslaendern>.

11 Die Zahl beinhaltet die Rubrik „Arbeitsbekleidung aus Chemiefasern“ und „Arbeitsbekleidung aus Baumwolle“. Abrufbar unter: www-genesis.destatis.de/genesis.

12 Angaben von CDI Vietnam.

13 gtai: Wirtschaftsdaten kompakt: Vietnam, s.o. www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Wirtschaftsklima/wirtschaftstrends,t=wirtschaftstrends-jahreswechsel-201516--vietnam,did=1366438.html.

14 Fair Wear Foundation (2012): Country study Vietnam, S. 18, www.fairwear.org/ul/cms/fck-uploaded/documents/countrystudies/othercountries/vietnam/CountrystudyVietnam2012march2014.pdf.

rung der Gesellschaft sein. Die Arbeitsrechtsorganisation identifiziert aber eine ganze Reihe von Arbeits- und Menschenrechtsverletzungen, mit denen sich die NäherInnen konfrontiert sehen. Trotz mehr oder weniger effektiver CSR-Maßnahmen der Markenunternehmen kommt es in den Fabriken immer noch zu typischen Verletzungen des nationalen und internationalen Arbeitsrechts:

- **Lange Arbeitszeiten und erzwungene Überstunden:** Oftmals arbeiten die NäherInnen zehn bis zwölf Stunden täglich. Nach dem vietnamesischen Arbeitsrecht müssen Überstunden freiwillig sein. CDI hat aber in diversen Gesprächen und Interviews mit ArbeiterInnen erfahren, dass sie oft zu Überstunden gezwungen werden.
- **Niedrige Löhne:** Der Mindestlohn deckt nur ca. 28 % des existenzsichernden Lohns ab, den die Asia Floor Wage Alliance für Vietnam berechnet hat. Auch wenn die ArbeiterInnen Überstunden machen, reicht der Lohn nicht aus, um die teuren Lebenshaltungskosten abzudecken.
- **Diskriminierung:** Oft bekommen nur Frauen unter 35 Jahren einen Job bei einer Textilfabrik. Menschen mit Behinderung werden in den meisten Fällen nicht eingestellt. Schwangere Frauen werden in vielen Fällen entlassen.
- **Unhygienische und unsichere Arbeitsbedingungen:** hohe Temperaturen in den Fabriken, schlechte Sicherheitsausrüstungen, kaum Trainings über Sicherheit und Hygiene. Aufgrund langer Arbeitszeiten gab es Fälle, in denen ArbeiterInnen ohnmächtig wurden. Es gibt selten betriebsärztliche Untersuchungen für ArbeiterInnen.
- **Keine Sozialversicherung:** In vielen Fabriken sind die NäherInnen nicht sozialversichert.
- **Minderjährige ArbeiterInnen:** Viele Fabriken stellen ArbeiterInnen unter dem 18. Lebensjahr ein, halten aber nicht die Sonderregelungen in Bezug auf minderjährige ArbeiterInnen ein (z.B. nur sieben Arbeitsstunden täglich).
- **Keine ausreichende Gewährleistung der Versammlungsfreiheit:** In vielen Fabriken gibt es Gewerkschaften; in der Praxis werden diese aber vom Fabrikmanagement überwacht. Alle fabrikinternen Gewerkschaften müssen dem staatlich kontrollierten Gewerkschaftsverband beitreten. Insgesamt ist der Handlungsspielraum der Gewerkschaften stark eingeschränkt. Davon zeugt auch die Tatsache, dass Kollektivverträge häufig vom Arbeitsgesetz kopiert werden.¹⁵
- **Einschränkung des Streikrechts:** Auch wenn das vietnamesische Recht grundsätzlich das Streikrecht garantiert, sieht das Gesetz auch viele Einschränkungen vor. Dadurch können ArbeiterInnen nur unter bestimmten Bedingungen legal streiken. In vielen Fällen wurden unabhängige ArbeitsrechtsaktivistInnen verhaftet und verurteilt.
- **Mangelndes Wissen über Arbeitsrechte:** Da viele ArbeiterInnen unzureichend über ihre Rechte Bescheid wissen, können sie diese nicht adäquat einfordern. Die mangelnde Sensibilisierung führt auch dazu, dass viele ArbeiterInnen es in vielen Fällen nicht wagen, ihre Rechte einzufordern.

¹⁵ Vgl. Fair Wear Foundation (2015): Country study Vietnam 2015, S. 3, www.fairwear.org/ul/cms/fck-uploaded/documents/countrystudies/othercountries/vietnam/CountryStudyVietnam2015.pdf.

3.2 Ergebnisse der Feldforschung

Die Fabrik in der Hai Duong-Provinz Vietnams, in der der Bieter aus NRW die Feuerwehr-Hemden für die Stadt Dortmund herstellen ließ, besteht seit 1992. Sie wird zu 100 Prozent von ausländischen InvestorInnen getragen. Im Jahr 2007 wurde das Unternehmen zu einer Aktiengesellschaft. Die gemeinschaftlich geführte Aktiengesellschaft war die erste Fabrik im Distrikt Cam Giang. Daher hat sie viele lokale Arbeitskräfte angezogen. Die Fabrik beschäftigt ca. 1.000 ArbeiterInnen, von denen 85 Prozent Frauen sind. Aktuell sind 80 Prozent der ArbeiterInnen aus der näheren Region, nur 20 Prozent sind WanderarbeiterInnen.

Laut den durchgeführten Interviews arbeiten 70 Prozent der ArbeitnehmerInnen seit mehr als drei Jahren in der Fabrik. Das Unternehmen produziert Männer-, Frauen- und Kinderkleidung für verschiedene Marken. In der Fabrik werden die Arbeitsschritte Zuschnitt, Nähen und Finishing durchgeführt.

Im Rahmen der Studie wurden elf Arbeiterinnen außerhalb der Fabrik befragt. Ihre Aussagen sind im Folgenden zusammengefasst:

Angaben zu den Arbeiterinnen	Antworten
Summe der interviewten Personen	11 Arbeiterinnen Weiblich: 11 Männlich: 0
Alter	Jüngste: 25 Jahre alt Älteste: 40 Jahre alt Durchschnitt: 33 Jahre alt
Bildung	Höchster Abschluss: High school (Eine Arbeiterin) Niedigster Abschluss: Secondary school (Zehn Arbeiterinnen)
Beziehungsstatus	Verheiratet: 100 %
Kinder	Zwei Kinder: Sieben der elf Arbeiterinnen drei Kinder: eine Arbeiterin

SCHLÜSSELERGEBNISSE

Die Forschung basiert auf freiwilligen Interviews und Gruppendiskussionen mit insgesamt elf Arbeiterinnen außerhalb der Fabrik mit dem Fokus auf Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeiterinnen.

a) Angemessene Arbeitszeiten

- Die normale Arbeitszeit ist von 7:00 bis 16:30 Uhr (acht Stunden) von Montag bis Samstag.
- Überstunden werden jeden Tag von 16:30 Uhr bis 17:30 Uhr (eine Stunde) gemacht.
- Drei der elf Arbeiterinnen geben an, manchmal bis 20:00 Uhr zu arbeiten oder sonntags zu kommen, wenn es gefordert wird.
- Die Zahl der Überstunden betragen 26 bis 36 Stunden pro Monat.
- Alle Arbeiterinnen geben an, keine Überstundenregelung unterschrieben zu haben. Neun der elf Arbeiterinnen sagten, es sei schwer Überstunden abzulehnen.

- Überstunden werden nicht immer angekündigt.
- Für Frauen mit Kindern unter zwölf Monaten und für Frauen, die ab dem siebten Monat schwanger sind, sind Überstunden verboten.
- Die ArbeiterInnen bekommen das 1,5fache des normalen Lohns für Überstunden an einem normalen Tag.

b) Sicherheit und Gesundheit

- Für alle ArbeiterInnen gibt es einen jährlichen Gesundheitscheck.
- Die ArbeiterInnen bekommen Arbeitsschutzmasken und Arbeitshirts zur Verfügung gestellt. Acht der elf Arbeiterinnen geben an, dass sie die Masken nicht benutzen, da die Qualität nicht gut sei. Sie nutzen daher ihre eigenen Masken.
- Neu eingestellte ArbeiterInnen werden im Bereich Arbeitshygiene trainiert, bevor sie mit der Arbeit beginnen.
- Die Probe des Feualarms findet einmal im Jahr statt.
- Es gibt zwei Arztzimmer mit einem Arzt in Vollzeit und Krankenschwestern.
- Manchmal werden Informationen zur Arbeitshygiene und zur Sicherheit über die Lautsprecher der Fabrik verbreitet.
- Sieben der elf Arbeiterinnen geben an, Rückenschmerzen zu haben.
- Sechs der elf Arbeiterinnen klagen über die Hitze im Sommer.
- Den ArbeiterInnen stehen sechs Monate Mutterschutz zu, was von der Sozialversicherung gezahlt wird.

c) Rechtsverbindliche Arbeitsverträge

- Alle interviewten Arbeiterinnen geben an, ihren Arbeitsvertrag direkt mit der Fabrik gemacht zu haben.
- Die Probezeit beträgt einen Monat. Der erste und der zweite Arbeitsvertrag sind jeweils auf ein Jahr befristet, der dritte Vertrag ist unbefristet.
- Es werden zwei Exemplare des Arbeitsvertrags erstellt. Die Arbeitnehmerin bekommt eine Kopie des Vertrags.
- ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen zahlen einen Sozialversicherungsbeitrag, die Gesundheitsversicherung und eine gesetzlich vorgeschriebene Arbeitslosenversicherung.

d) Zahlung eines existenzsichernden Lohns

- Die ArbeiterInnen werden mit einem Monatslohn vergütet. Der Zahltag ist zwischen dem 10. und 15. Tag jedes Monats. Es wird via Überweisung bezahlt.

- Das durchschnittliche Grundeinkommen der interviewten Arbeiterinnen beträgt: 2.754.000 VND (112,13 Euro). Das ist mehr als der gesetzliche Mindestlohn in diesem Sektor in Höhe von 2.491.147 (101 Euro).
- Für Überstunden wird an einem normalen Arbeitstag 150 Prozent, für Arbeit an Sonntagen 200 Prozent und für Arbeit in den Ferien 300 Prozent des üblichen Stundenlohns bezahlt.
- Das monatliche Einkommen der ArbeiterInnen besteht aus dem Grundeinkommen, Fahrtkostenzulagen, Alterszulagen, Produktionsboni und Überstundenprämien. Das höchstmögliche Einkommen ist 249 US-Dollar pro Monat und das niedrigste 158,06 US Dollar.
- Zehn der elf interviewten Arbeiterinnen klagen, dass der Lohn zu gering sei und nur 40 bis 50 Prozent ihrer Haushaltskosten abdecke. Dementsprechend sei die Möglichkeit zu sparen praktisch nicht gegeben. Wenn ihre Lebenspartner zeitweise keine Arbeit haben, sei es sehr schwierig, den Lebensunterhalt zu bestreiten.
- Da alle interviewten Arbeiterinnen aus der Region sind, erhalten sie bei der Kinderbetreuung Unterstützung von ihren Familien. Einige der Arbeiterinnen müssen am Wochenende auf dem Land arbeiten oder haben andere zusätzliche Jobs.
- Zwei der elf Arbeiterinnen geben an, dass ihr Ehemann seine Arbeit kündigen musste, da die Lebenshaltungskosten nicht gedeckt werden können, wenn beide in der Venture Fabrik arbeiten. Sie mussten sich eine besser bezahlte Arbeit suchen.

e) Kinderarbeit

- Die Politik der Fabrik ist es, ArbeiterInnen ab einem Alter von 18 Jahren anzustellen. Die ArbeiterInnen müssen ihren Lebenslauf einreichen, in dem das Alter eindeutig angegeben ist. Außerdem müssen sie eine Kopie des Personalausweises mit einer Bestätigung der staatlichen Verwaltung, eine Bewerbung und ein Schulabschlusszeugnis in der Fabrik einreichen.
- Zwei der elf interviewten Arbeiterinnen waren 17 Jahre alt, als sie sich bei der Fabrik beworben haben.

f) Vereinigungsfreiheit und das Recht der kollektiven Verhandlungen

- Alle interviewten Arbeiterinnen sind Gewerkschaftsmitglieder. Sie geben an, ihre VertreterInnen selbst zu wählen. Diese VertreterInnen wählen im Auftrag der Gewerkschaftsmitglieder das Gewerkschaftsgremium und den oder die Vorsitzende/n. Dann werden die ArbeiterInnen über den Namen des oder der Vorsitzenden, den oder die StellvertreterIn und die Funktion der anderen Mitglieder des Gremiums informiert.
- Die Gewerkschaft hat Zugang zu allen Arbeitsplätzen und kommuniziert mit den ArbeiterInnen offen.
- Die Gewerkschaft passt laut den befragten Arbeiterinnen gut auf die ArbeiterInnen auf. Sie organisiert viele Aktivitäten wie eine Entlohnung zum neuen Jahr, Geschenke und soziale Aktivitäten.
- Keine der interviewten Arbeiterinnen wusste über den von der Gewerkschaft ausgehandelten Kollektivvertrag Bescheid.

g) Kommunikation und Beschwerdesystem

- Zehn der elf interviewten Arbeiterinnen geben an, sie hätten keine Rechte, die Regeln in der Fabrik zu verhandeln.
- Alle interviewten Arbeiterinnen geben an, es gebe keine Beratungen über Arbeitsrechte oder Arbeitsstandards in der Fabrik.
- Keine der Arbeiterinnen wusste über das Beschwerdesystem Bescheid. Sie wussten nur, dass sie bei Problemen mit dem Produktionsleiter sprechen können.
- Zehn der elf Arbeiterinnen geben an, dass die Fabrik ab und zu im Bereich Sozialstandards überprüft wird. Fünf der elf Arbeiterinnen kennen die Telefonnummer der Beschwerdhotline der Fair Wear Foundation (FWF), da die Informationsbroschüre an der Wand hängt.
- Die ArbeiterInnen werden nicht über die Ergebnisse der Audits in Kenntnis gesetzt, aber sie sehen Verbesserungen der Arbeitsbedingungen wie beispielsweise die Reduktion der Überstunden. Vor drei Jahren musste sie drei bis vier Überstunden pro Tag leisten. Heute ist es nur eine Überstunde pro Tag. So haben die ArbeiterInnen mehr Zeit, für ihre Familien und ihre sozialen Beziehungen.
- Acht der elf Arbeiterinnen geben an, die VorarbeiterInnen seien sehr streng und nicht zimperlich mit den ArbeiterInnen.
- Fünf der elf Arbeiterinnen geben an, sie stünden oft unter Druck, da die Produktionsziele zu hoch seien.

FAZIT

Alle Arbeiterinnen erkennen die Verbesserungen der Arbeitsbedingungen in der Fabrik an. Die Fabrik erfüllt die meisten arbeitsrechtlichen Auflagen. Die ArbeiterInnen stellen folgende Forderungen:

- 1. Das Gehalt soll erhöht werden, um die Lebenshaltungskosten zu decken.**
- 2. Die Stimmung am Arbeitsplatz soll freundlicher werden.**
- 3. Das Managementteam soll häufiger in Kontakt mit den ArbeiterInnen treten, um die ArbeiterInnen besser zu verstehen und mehr im Austausch mit ihnen zu sein.**
- 4. Die Auftraggeber/KäuferInnen müssen sich verantwortlicher für das Leben der ArbeiterInnen fühlen, indem sie einen angemessenen Preis zahlen und von Fabrikmanagement die Einhaltung weiterer sozialer Standards einfordern.**

4. Bewertung der Ergebnisse

In diesem Kapitel werden zunächst die Erkenntnisse der Interviews aus der Sicht der CIR bewertet und Kriterien für eine glaubwürdige Verifizierung aufgestellt, an denen sich öffentliche BeschafferInnen orientieren können. Im Anschluss daran geht Elia Yadira Rodríguez von der Arbeitsrechtsorganisation EMIH (Equipo de Monitoreo Independiente de Honduras) aus Honduras der Frage nach, unter welchen Bedingungen Sozialaudits sinnvoll sind und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen beitragen können. EMIH ist eine Partnerorganisation der CIR, die seit 1997 die Arbeitsbedingungen in honduranischen Fabriken und Plantagen unabhängig von Unternehmen kontrolliert.

4.1. Bewertung der Ergebnisse aus Sicht der CIR-Kriterien für eine glaubwürdige Verifizierung zur Einhaltung von Arbeitsrechten

Zur Vorgehensweise

Die Stadt Dortmund und die CIR haben im Falle der vietnamesischen Fabrik eine stichprobenartige Kontrolle zur Einhaltung von Arbeitsrechten durchgeführt, indem sie eine auf Interviews mit ArbeiterInnen basierende Studie bei der lokalen Arbeitsrechtorganisation CDI in Auftrag gaben. Dies ist eine wichtige Maßnahme, auch um Unternehmen deutlich zu machen, dass es grundsätzlich möglich ist, die von ihnen gemachten Angaben in der Eigenerklärung hinsichtlich der Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards auch extern und glaubwürdig überprüfen zu lassen.

Es gibt aber auch andere Möglichkeiten, die Einhaltung von Arbeitsrechten bei der Herstellung von Gütern für öffentliche Auftraggeber zu überprüfen, wenn Unternehmen keine ausreichende Nachweise erbringen. So kann es z.B. in vielen Fällen weniger aufwändig und trotzdem zielführend sein, lediglich die Managementmaßnahmen des Unternehmens zur Vermeidung von Arbeitsrechtsverletzungen in Lieferketten zu prüfen. Diese Kontrolle kann dadurch stattfinden, dass Kommunen zum Beispiel Fragebögen an Unternehmen verschicken, um Maßnahmen in den Lieferketten abzufragen. Eine andere Möglichkeit ist es, Sozialberichte von Unternehmen anzufragen. Diese Überprüfungsmaßnahmen greifen weniger auf der Ebene der Zulieferbetriebe als vielmehr auf der Ebene der Unternehmen bzw. Markenhersteller, sind aber nicht weniger von Bedeutung. Die CIR entschied sich aber, im Fall der Fabrik in Vietnam eine direkte Kontrolle durchzuführen, um den Weg eines Produktes rückwärts von einer Kommune als Verbraucherin zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen der FabrikarbeiterInnen nachzuzeichnen. Eine weitere Motivation war, die Glaubwürdigkeit von Zertifizierungssystemen wie dem SA 8000-Programm exemplarisch zu überprüfen.

Wie können Kommunen die Erklärungen von Unternehmen überprüfen?

- ✓ Fragebögen zu Einkaufspolitik und Maßnahmen zur Umsetzung von Arbeitsrechten verschicken (Ebene der Unternehmen/Markenhersteller)
- ✓ Sozialberichte zur Managementpraxis in Bezug auf Sozialstandards in Lieferketten abfragen (Ebene der Unternehmen/Markenhersteller)
- ✓ Mit der Unterstützung von NGOs in den Produktionsländern Fallstudien zu Arbeitsbedingungen in den Fabriken durchführen (Ebene der Zulieferbetriebe)

ILO-Kernarbeitsnormen in der Fabrik weitgehend eingehalten

Die wichtigste Erkenntnis der Studie ist, dass in der Fabrik die ILO-Kernarbeitsnormen, die bei bestimmten Produktgruppen in Nordrhein-Westfalen und anderen Bundesländern wie Mecklenburg-Vorpommern verpflichtend eingefordert werden müssen, weitgehend eingehalten werden. Dem Problem der Kinderarbeit (ILO-Übereinkommen 138 und 162) beugt die Fabrikleitung durch eine Politik vor, in der nur noch ArbeiterInnen, die nachweislich älter als 18 Jahre sind, eingestellt werden dürfen. In vielen anderen Fabriken Vietnams werden gesetzliche Auflagen für minderjährige ArbeiterInnen nicht eingehalten, wie die Kontextbeschreibung von CDI zeigt. Auch die Vereinigungsfreiheit (ILO-Übereinkommen 87 und 98) scheint in der Fabrik gewährleistet zu sein.¹⁶ Problematisch ist aber die mangelnde Transparenz bei den Kollektivverhandlungen. Keine der Arbeiterinnen wusste über den Kollektivvertrag Bescheid. Zehn von elf Arbeiterinnen gaben in den Interviews an, dass sie keinerlei Rechte haben, die Regeln in Bezug auf Arbeitsrechte in der Fabrik mitzubestimmen. Hinsichtlich der Kollektivverhandlungen ist es deshalb notwendig, die Partizipation der ArbeiterInnen zu stärken. Die Markenunternehmen sollten darauf hinwirken, dass dieses Recht in der Fabrik ernst genommen wird. Es ist aber auch die Aufgabe der Verifizierungsunternehmen, gemeinsam mit allen beteiligten Akteuren die Rolle der NäherInnen bei der Verhandlung von Regelungen zu Arbeitsbedingungen zu stärken.

Schließlich deutet die Altersstruktur darauf hin, dass in der Fabrik ausschließlich junge Frauen eingestellt werden, was ein Anzeichen von Diskriminierung älterer Arbeitskräfte und somit eine Verletzung des ILO-Übereinkommens 111 gegen Diskriminierung sein könnte. Anzeichen auf Zwangsarbeit (ILO-Übereinkommen 29 und 105) gibt es den Forschungsergebnissen von CDI zu Folge keine. Abgesehen von den ILO-Kernarbeitsnormen sind die hohen Produktionsziele und der Arbeitsdruck in der Fabrik problematisch. Außerdem ist es kritisch zu bewerten, dass die ArbeiterInnen es für schwierig halten, Überstunden abzulehnen. Die Unternehmen sollten in Zusammenarbeit mit den Verifizierungsinitiativen Fair Wear Foundation (FWF) und SA 8000 prüfen, wie der Arbeitsdruck reduziert werden kann. Dabei ist es insbesondere wichtig, die ArbeiterInnen zu befragen und sie bei der Erarbeitung von Lösungen einzubeziehen.

¹⁶ Ähnlich wie in China ist auch die Unabhängigkeit von Gewerkschaften in Vietnam stark eingeschränkt. In Vietnam gibt es eine Einheitsgewerkschaft, die in das politische System integriert ist. Auf der Ebene der Fabriken sind Gewerkschaftsmitglieder oft gleichzeitig im Management tätig. Hinzu kommt, dass GewerkschafterInnen nicht ausreichend vor willkürlichen Kündigungen geschützt sind. Vgl. Rosa Luxemburg Stiftung (2013): Workshop zu Gewerkschaftsarbeit in Vietnam und Deutschland, www.rosalux.de/news/40066/workshop-zu-gewerkschaftsarbeit-in-vietnam-und-deutschland.html.

Lohn-Problematik

In den von CDI geführten Interviews haben zehn von elf Arbeiterinnen angegeben, dass ihr Lohn zu niedrig sei, obwohl der übliche Lohn in der Fabrik über dem nationalen Mindestlohn liegt. Laut den Arbeiterinnen deckt aber auch dieser nur 40 bis 50 Prozent der Haushaltskosten ab. Die Erkenntnis, dass der Lohn zu gering für die Abdeckung der Lebenserhaltungskosten ist, deckt sich auch mit den Forschungsergebnissen der Asia Floor Wage Alliance (AFWF). Die Asia Floor Wage Alliance ist eine internationale Allianz von Gewerkschaften und Arbeitsrechtsorganisationen, die existenzsichernde Löhne für die ArbeiterInnen der Textilindustrie Asiens einfordern. In der weltweiten Textilbranche sind die nationalen Mindestlöhne bzw. teilweise geringfügig darüber liegende Löhne weit von existenzsichernden Grundlöhnen entfernt. Die AFWA errechnet für die asiatischen Länder auf der Grundlage allgemeiner Indikatoren (wie der durchschnittlichen Anzahl der Familienmitglieder und der Grundbedürfnisse in Bezug auf Nahrung, Gesundheit und Bildung) einen living wage (existenzsichernden Lohn). Der Asia Floor Wage wird zunächst in der fiktiven Währung PPP\$ (Purchasing Power Parity \$) errechnet, der die Kosten für die notwendigsten Güter und Dienstleistungen unabhängig von den nationalen Währungen vergleichbar macht. Der Wert in PPP\$ wird dann in die nationalen Währungen übersetzt. Dieser ist für Vietnam im Jahr 2015 8.949.153 VND (364,35 Euro).¹⁷ Das durchschnittliche Grundeinkommen in der Fabrik beträgt aber nur 2.754.000 VND (112,13 Euro).¹⁸ Somit deckt der tatsächliche in der Fabrik gezahlte Lohn nur 30,8 Prozent des von der AFWA errechneten existenzsichernden Lohns ab. Dieser Wert liegt noch deutlich unter der Schätzung der ArbeiterInnen, die in den Interviews angaben, mit ihrem Lohn nur 40 bis 50 Prozent ihrer Grundbedürfnisse abdecken zu können. Genau wie sich NäherInnen bei Studien der Clean Clothes Campaign (CCC) und anderer Netzwerke äußern, geben auch hier die ArbeiterInnen an, dass die niedrigen Löhne eines der gravierendsten Probleme darstellen. Auch in anderen asiatischen Ländern decken die Mindestlöhne nur einen Bruchteil der existenzsichernden Löhne ab: in Bangladesch und Kambodscha 19 Prozent, in Kambodscha 25 Prozent, in Indien 26 Prozent und in China 46 Prozent.¹⁹ Es gibt wenige Initiativen, die versuchen das Problem der niedrigen Löhne anzugehen. Die FWF hat hierfür die sog. „Lohn-Leiter“ entwickelt, auf der pro Fabrik die verschiedenen gezahlten Lohnniveaus eingetragen werden. So können Abweichungen von unterschiedlichen „Benchmarks“/Referenzpunkten wie dem Asia Floor Wage sichtbar gemacht werden – und zugleich Fortschritte bei der Lohnentwicklung in Richtung eines Living Wages, zu dessen schrittweisen Erreichung sich die Mitglieder der FWF verpflichtet haben.²⁰

Die Rolle der Zertifizierungs- und Verifizierungsinitiativen in der Fabrik

Positiv hervorzuheben ist insgesamt, dass laut den interviewten ArbeiterInnen sich die Arbeitsbedingungen in der Fabrik verbessert haben. Dies ist mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die Aktivitäten von Kontroll- und Verifizierungsinitiativen zurückzuführen. In der Fabrik führen mindestens zwei Initiativen Maßnahmen durch. Auf der Grundlage der Studie ist es nicht möglich, belegbare Aussagen darüber zu treffen, welche der beiden Initiativen letztlich mehr zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen beigetragen hat. Dennoch kann aufgrund der unterschiedlichen Arbeitsweisen vermutet werden, welche Organisation effektiver dazu beigetragen hat.

Der Bieter, der den Zuschlag für die Ausschreibung der Stadt Dortmund erhalten hatte, legte ein Registrierungszertifikat des SA 8000-Systems vor. Den Recherchen von CDI zufolge beliefert die Fabrik aber auch mindestens ein Unternehmen, das Mitglied bei der Fair Wear Foundation (FWF) ist. Somit müssen

17 Vgl. Asia Floor Wage Figures 2015, online: <http://asia.floorwage.org/resources/wage-reports/asia-floor-wage-figures/view>.

18 Laut der Clean Clothes Campaign muss sich der existenzsichernde Lohn auf den Grundlohn für eine normale Arbeitswoche beziehen (ohne Überstunden). Deshalb wird hier das durchschnittliche Grundeinkommen in der Fabrik mit dem existenzsichernden Lohn der AFWA verglichen.

19 Vgl. Asia Floor Wage Alliance/Clean Clothes Campaign (2014): Living Wage in Asia, S. 31, online: www.cleanclothes.org/resources/publications/asia-wage-report.

20 Fair Wear Foundation (FWF): fwf wage ladder: www.fairwear.org/563/wage-ladder.

in der Fabrik auch bestimmte Maßnahmen durchgeführt werden, die diese Initiative vorsieht. Neben internen und externen Kontrollen fordert die Fair Wear Foundation von ihren Mitgliedsunternehmen, die ArbeiterInnen in den Fabriken über unabhängige Beschwerdestellen zu informieren. Leider kannten in der Fabrik nur fünf von elf befragten ArbeiterInnen die Nummer der Beschwerdeline. Hier müssten die ArbeiterInnen also noch stärker über die Möglichkeit aufgeklärt werden, bei Arbeitsrechtsverletzungen anonym aktiv zu werden. Insgesamt kann die Fair Wear Foundation (FWF) aber als eine wesentlich effektivere Initiative als der SA 8000-Standard angesehen werden. Im Gegensatz zum SA 8000-System schiebt die Fair Wear Foundation nicht beinahe die komplette Verantwortung auf die Zulieferbetriebe ab. Vielmehr werden die Managementsysteme des jeweiligen Mitgliedsunternehmens im Rahmen sog. *brand performance checks* jährlich überprüft, um die Umsetzbarkeit des FWF-Verhaltenskodex in den Zulieferbetrieben einschätzen zu können. Indem Unternehmen zum Beispiel die Lieferzeiten verlängern, schaffen sie für die Fabriken Möglichkeiten, den Arbeitsdruck herabzusetzen und so besser auf die Bedürfnisse der ArbeiterInnen einzugehen. Beim SA 8000-System kommen Maßnahmen bezüglich der Einkaufspolitik zu kurz. Ein weiterer Vorteil der Fair Wear Foundation ist die prozesshafte Herangehensweise. Die Initiative zertifiziert keine Fabriken, sondern versucht, in Zusammenarbeit mit Unternehmen und Zulieferbetrieben die Situation in den Fabriken zu verbessern. Dafür werden lokale NGOs einbezogen. Schließlich handelt es sich bei beiden Initiativen um sog. Multistakeholder-Initiativen, d.h. dass verschiedene Akteure wie Unternehmen, Gewerkschaften und NGOs bei der Entscheidungsfindung beteiligt sind. Um die Situation der Arbeitsrechte in der Fabrik nachhaltig zu verbessern, wäre es wünschenswert, dass alle Unternehmen, die Aufträge an die Fabrik vergeben, Mitglied bei einer glaubwürdigen Verifizierungsinitiative werden.

Best-Practice-Modell für öffentliche BeschafferInnen: Kriterien für Verifizierungsinitiativen

- ✓ **Überprüfung von Management-Systemen** der Unternehmen, um Arbeitsrechte umzusetzen
- ✓ **Prozesshafte Verbesserung der Arbeitsbedingungen**
- ✓ **Einbeziehung lokaler NGOs**, die das Stimmungsbild der ArbeiterInnen aufnehmen und gemeinsam mit ihnen Verbesserungen in den Fabriken anregen
- ✓ **Multistakeholder-Steuerung**, d.h. Beteiligung von NGOs, Gewerkschaften und Unternehmen bei der Entscheidungsfindung

4.2 Kontrollen aus Sicht der honduranischen Organisation EMIH: Wann sind Sozialaudits effektiv?

Die Arbeitsrechtsorganisation EMIH in Honduras setzt sich seit langem mit der Frage nach der effektiven Umsetzung und Kontrolle von Arbeitsrechten in Exportsektoren wie der Nahrungsmittel- und Textilproduktion auseinander. Sie begleitet gelegentlich Audit-Teams der US-amerikanischen Verifizierungsinitiativen Workers' Rights Consortium (WRC) und Fair Labor Association (FLA). Hauptsächlich versucht die Organisation aber, die ArbeiterInnen in Themen wie Hygiene und Arbeitsrechte auszubilden, damit diese selbst die Einhaltung ihrer Rechte kontrollieren und einfordern können. In einem kurzen Kommentar geht Elia Yadira Rodríguez von EMIH der Frage nach, welchen Anforderungen Sozialaudits grundsätzlich gerecht werden müssen, damit sie den Interessen der ArbeiterInnen dienen. – VON ELIA YADIRA RODRÍGUEZ

Sozialaudits sind effektiv, wenn sie auf transparente und unabhängige Weise durchgeführt werden. Es soll das Arbeitsklima auf eine Weise erfasst werden, dass die Anliegen der ArbeiterInnen berücksichtigt werden. Es sollen weder nur die Qualität der Produktion noch ausschließlich einzelne Dokumente wie Gehaltsabrechnungen kontrolliert werden. Die internen Sozialaudits beschränken sich oft auf diese Aspekte. Wirklich „sozial“ zu auditieren, bedeutet darüber hinauszugehen und das Befinden der ArbeiterInnen messbar zu machen. Schließlich stellen sie die Produkte her, die die Kapitalanhäufungen und das Prestige von Unternehmen wie Puma, Adidas und Nike ermöglichen. Heute unterziehen sich fast alle Unternehmen und ihre Zulieferbetriebe Sozialaudits als Teil ihrer CSR-Politik und zur Überprüfung ihrer Verhaltenskodizes. Grundlage für die Sozialaudits muss aber die Bereitschaft sein, die Arbeitsbedingungen in den Fabriken kontinuierlich zu verbessern, indem sog. Corrective Actions Plans (Korrekturpläne bei Arbeitsrechtsverletzungen) erarbeitet werden. Auf diese Weise können aktuelle Missstände behoben und zukünftige Arbeitsrechtsverletzungen verhindert werden. Um das zu erreichen, setzen wir zum Beispiel im Bereich der Hygiene und Arbeitssicherheit auf gemischte Kommissionen, an denen ArbeiterInnen und ManagerInnen der Fabriken beteiligt sind. Ihre Aufgabe ist es, Sicherheit und Hygiene für die ArbeiterInnen zu gewährleisten. Dieses Prinzip verstehen einige FabrikbetreiberInnen nicht, denn sie halten die ArbeiterInnen für zu ignorant, um die Sicherheits- und Hygienemängel zu erkennen. Das ist aber nicht der Fall: Die ArbeiterInnen sind sehr wohl in der Lage, die Risiken zu erkennen, die sie selbst betreffen.

Als Equipo de Monitoreo Independiente de Honduras (EMIH) haben wir Erfahrungen im Bereich Sozialaudits gesammelt. Heute führen wir nur noch selten Kontrollen innerhalb von Fabriken durch. Gelegentlich begleiten wir noch internationale Organisationen wie das Workers' Rights Consortium (WRC) und Fair Labor Association (FLA) bei Sozialaudits. Bei EMIH glauben wir, dass die ArbeiterInnen selbst die besten KontrolleureInnen der Arbeitsrechte sind. Aktuell geben wir einen Kurs zum Thema „Gesundheit als Menschenrecht: Hygiene und Sicherheit am Arbeitsplatz“, in dem wir den ArbeiterInnen in den gemischten Kommissionen unser Wissen zu Sozialaudits und Monitoring vermitteln. Wir geben diesen Kurs für ArbeiterInnen von Textilfabriken, Bananen- und Zuckerplantagen und vom Elektrosektor. Als Teil ihrer Ausbildung führen sie selbst ein Sozialaudit als Übung durch. Grundsätzlich bestehen Sozialaudits in der Überprüfung der Sicherheitsbedingungen in einer Fabrik und von Dokumenten (Verwaltung, Gehaltsabrechnungen, Stundenzettel, Auskünfte über Mengen an produzierten Gütern, Arbeitsverträge, Versicherungen usw.) und Umweltstandards. Darüber hinaus ist ein wichtiger Bestandteil, Interviews mit ArbeiterInnen, Gewerkschaftsmitgliedern und FabrikbesitzerInnen zu führen.

5. Fazit und Handlungsempfehlungen für die öffentliche Hand, Unternehmen und politische EntscheidungsträgerInnen

Die vorliegende Studie behandelt die Frage der Kontrolle von Arbeitsrechten auf zwei verschiedenen Ebenen. Erstens führte die CIR gemeinsam mit der Stadt Dortmund selbst eine Kontrolle durch, indem sie die vietnamesische Arbeitsrechtsorganisation CDI beauftragte, Interviews mit ArbeiterInnen zu führen. Anhand der Erfahrungen der Stadt Dortmund, CIR und CDI wurden in der Studie Kriterien für direkte Kontrollen aufgestellt, an denen sich öffentliche Auftraggeber orientieren können. Interviews mit ArbeiterInnen in einer sicheren Umgebung sind der Schlüssel zu einer glaubwürdigen Überprüfung. Abgesehen von direkten Kontrollen, die nur in vereinzelt Fällen durchführbar sind, können Kommunen bei den Unternehmen zum Beispiel durch Fragebögen Maßnahmen abfragen, die sie in Bezug auf ihre Lieferketten und Einkaufspolitik umsetzen.

Zweitens spielen in der kontrollierten Fabrik Verifizierungs- und Zertifizierungsinitiativen eine wichtige Rolle. Diese stoßen selbst und im besten Fall gemeinsam mit Unternehmen und lokalen NGOs Maßnahmen zur Kontrolle und Umsetzung von Arbeitsrechten an. Dass die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation in der Fabrik weitgehend eingehalten werden und sich die Arbeitsbedingungen in der Fabrik den interviewten ArbeiterInnen zufolge verbessert haben, ist mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die Maßnahmen dieser Initiativen zurückzuführen. Wie in Kapitel 4.1. gezeigt wurde, ist aber Kontrolle nicht gleich Kontrolle. Während beim SA 8000-System ausschließlich die Arbeitsbedingungen in den Fabriken überprüft werden und nicht nach der Rolle der Markenunternehmen gefragt wird, sind bei der Fair Wear Foundation Sozialaudits keine isolierten Maßnahmen. Vielmehr nimmt sie die Verantwortung der Unternehmen für ihre Einkaufspolitik in den Blick. Die Fair Wear Foundation versucht, die Rolle der ArbeiterInnen in den Fabriken ihrer Mitgliedsunternehmen zu stärken, indem sie lokale NGOs einbezieht, die Beschwerdhotlines leiten oder Trainings für NäherInnen zu Arbeitsrechten anbieten. Auch Elia Yadira Rodríguez von der honduranischen Organisation EMIH plädiert in ihrem Kommentar für ein partizipatives Kontrollsystem, in dem „die ArbeiterInnen selbst die besten Kontrolleure“ sind. Laut EMIH reichen stichprobenartige Kontrollen als isolierte Maßnahmen nicht aus. Die Organisation fördert deshalb langfristig die Stärkung der Rechte der ArbeiterInnen, etwa indem sie gemischte Kommissionen zu Hygiene und Sicherheit am Arbeitsplatz einrichtet.

DIE ROLLE DER SOZIAL VERANTWORTLICHEN BESCHAFFUNG

Es stellt sich nun die Frage, inwieweit Kontrollen und Verifizierungsmaßnahmen für Kommunen und öffentliche BeschafferInnen relevant sind? Die CIR und die Stadt Dortmund haben für diese Studie einen verhältnismäßigen hohen Aufwand in Kauf genommen, um eine stichprobenartige Kontrolle vor Ort durchzuführen. Kommunen müssen diesen Aufwand aber nicht auf sich nehmen, wenn sie sich von Unternehmen beliefern lassen, die Mitglied bei glaubwürdigen Verifizierungsinitiativen sind. Indem Kommunen nur Unternehmen den Zuschlag erteilen, die Mitglieder einer solchen Initiative sind, können sie sichergehen, dass Unternehmen erstens Anpassungen in ihren Unternehmenspolitiken vornehmen, zweitens diese extern verifizieren lassen und drittens unabhängige Audits vor Ort durchführen lassen. Die Maßnahmen von Verifizierungsinitiativen können nicht garantieren, dass nie Arbeitsrechtsverletzungen in den Fabriken begangen werden. Doch sind sie geeignet, kontinuierlich die Bedingungen in den Lieferketten zu verbessern. Als Nachweis zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen ist eine Mitgliedschaft bei einer solchen Verifizierungsinitiative aussagekräftiger und glaubwürdiger als ein Produktsiegel oder ein Auditzertifikat. Die Stadt Dortmund hat mittlerweile bei der Vergabe eines umfangreichen Rahmenver-

trags für Dienst- und Schutzbekleidung die Mitgliedschaft bei einer Multistakeholder-Initiative verlangt. Ein Bieter aus Dortmund konnte den anspruchsvollen Nachweis für den Vertrag im Wert von mehr als 100.000 Euro erbringen, indem er die Mitgliedschaft bei der Fair Wear Foundation vorlegen konnte.²¹

Die Kontrolle der ILO-Kernarbeitsnormen sollte aber nicht alleine in der Verantwortung der Kommunen liegen. Vielmehr sollten Bund und Länder stichprobenartige Kontrollen bei Einkäufen der öffentlichen Hand durchführen, ob auf der Ebene der CSR-Maßnahmen der Unternehmen oder vor Ort bei der Produktion. Auf diese Weise würde ein fairer Wettbewerb geschaffen werden, denn der Mehraufwand von Unternehmen, die glaubwürdige Maßnahmen anstoßen, würde tatsächlich honoriert werden. Diese Einschätzung, die viele NGOs schon lange vertreten, deckt sich auch mit den Ergebnissen der vom Consulting-Unternehmen Kienbaum durchgeführten Evaluierung des Tariftreue- und Vergabegesetzes (TVgG) NRW: Sämtliche Akteure wünschten sich eine effektivere Kontrolle der Anforderungen des Gesetzes.²²

FORDERUNGEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Auf der Grundlage der Studie lassen sich für öffentliche BeschafferInnen, Stadtspitzen, Unternehmen und politische EntscheidungsträgerInnen folgende Handlungsempfehlungen und Forderungen formulieren.

An öffentliche BeschafferInnen:

- **Glaubwürdige Nachweise:** Kommunen und andere Einrichtungen sollten sich nicht mit bloßen Eigenerklärungen der Unternehmen zufrieden geben. Sie sollten stattdessen anspruchsvolle Nachweise zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen und darüber hinaus gehender Normen fordern. Dafür gibt es verschiedene Möglichkeiten der Verankerung in den Ausführungsbestimmungen oder den Zuschlagskriterien.
- **MSI-Mitgliedschaften als Nachweise:** Zu bestimmten Produktgruppen wie Textilien haben sich Verifizierungs- bzw. Multistakeholder-Initiativen gebildet. Kommunen sollten in diesen Fällen eine Mitgliedschaft fordern. Sie können sich dabei an den Kriterien des Best-Practice-Modells in Kapitel 4.1. orientieren. Eine Initiative, die diesem Modell entspricht, ist bei Textilien die Fair Wear Foundation (FWF).
- **Bieterdialoge:** Öffentliche Auftraggeber sollten Bieterdialoge führen und den Unternehmen vermitteln, dass die Einhaltung grundlegender Arbeitsrechte in den Zulieferketten für die öffentliche Hand große Bedeutung hat.
- **Kriterien zur Unternehmenspolitik:** Die gesetzlichen Regelungen zur öffentlichen Vergabe schreiben zwar vor, dass Kriterien in Bezug auf Umwelt- und Sozialstandards einen Bezug zum Auftragsgegenstand haben müssen. Öffentliche Auftraggeber können aber trotzdem Maßnahmen zur Unternehmenspolitik fordern, wenn sie auf die Herstellung des zu liefernden Produkts abzielen. Die Erfahrung zeigt, dass Arbeitsbedingungen nur effektiv umgesetzt werden können, wenn Unternehmen Anpassungen in ihrer Einkaufspolitik vornehmen und in den Dialog mit den Zulieferbetrieben treten. Strukturelle Probleme wie Hungerlöhne können nur bearbeitet werden, wenn Unternehmen ihre Einkaufspolitik überdenken und überarbeiten.
- **Existenzsichernde Löhne:** Die für die Studie interviewten ArbeiterInnen stellten klar, dass ihre Löhne nicht annähernd zur Abdeckung ihrer Lebenshaltungskosten ausreichen. Kommunen können einen Beitrag zur Lösung des Problems leisten, indem sie auf das Instrument der Zu-

21 Im Praxisleitfaden „Die Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen und des Fairen Handels beim Einkauf von Dienst- und Schutzbekleidung“ finden sie eine ausführliche Analyse des Vergabeprozesses. Bestellbar unter: www.ci-romero.de.

22 Vgl. Kienbaum (2015): Konnexitätsfolgenausgleich und Evaluierung Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen, S. 141.

schlagskriterien zurückgreifen und so Unternehmen fördern, die existenzsichernde Löhne in den Lieferketten umsetzen wollen. Die öffentliche Hand sollte Unternehmen fördern, die faire Abnahme-Preise zahlen und so dazu beitragen, dass z.B. den ProduzentInnen von Baumwolle ein faires Einkommen gesichert wird (Modell des fairen Handels) oder NäherInnen in Fabriken ein existenzsichernder Lohn bezahlt wird.

An Unternehmen:

- **Externe Verifizierung:** Das Unternehmen, das die Stadt Dortmund belieferte und in der Fabrik in Vietnam produzieren lässt, sollte selbst Maßnahmen in der Unternehmenspolitik anstoßen, damit die Arbeitsrechte in der Fabrik und allen weiteren Produktionsstätten langfristig umgesetzt werden. Es sollte einer Multistakeholder-Initiative beitreten, die diese Maßnahmen unabhängig verifiziert.
- **Gründung von MSIs:** In Branchen, in denen es noch keine glaubwürdigen Verifizierungsinitiativen gibt, sollten Unternehmen gemeinsam mit NGOs, staatlichen Institutionen und Gewerkschaften Multistakeholder-Initiativen gründen.

An politische EntscheidungsträgerInnen:

- **Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs:** Das Vergaberecht auf Bundes- und Länderebene muss dringend dahingehend angepasst werden, dass Unternehmen öffentlichen Auftraggebern möglichst glaubwürdige Nachweise zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen vorlegen müssen. Wenn Bieter, die selbst anspruchsvolle Nachweise vorlegen, mit Unternehmen konkurrieren, die lediglich Eigenerklärungen abgeben, ist dies wettbewerbsverzerrend.
- **Verbindlichkeit bei Sozialstandards:** Es müssen dringend verbindliche Regelungen zur Einhaltung von Arbeits- und Menschenrechten in den Lieferketten deutscher Unternehmen gesetzlich verankert werden. Der aktuell laufende Prozess zur Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplan für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft- und Menschenrechte bietet dafür eine geeignete Gelegenheit.
- **Einrichtung zentraler Kontrollinstanzen:** Bund und Länder sollten Kontrollinstanzen einrichten, die auf koordinierte Weise und in Zusammenarbeit mit Kommunen und anderen öffentlichen Auftraggebern stichprobenartige Kontrollen zur Einhaltung von beim Einkauf eingeforderten Sozial- und Umweltstandards durchführen. Hierbei ist es wichtig, dass die Kompetenzen von bereits in verschiedenen Bundesländern eingerichteten Prüfbehörden, die z.B. laut Gesetz schon die Einhaltung von Mindest- und Tariflohnzahlungen prüfen, auch auf die Überprüfung der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen ausgeweitet werden. Für die stichprobenartigen Kontrollen zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen ist es wichtig, dass die Instanzen hier mit lokalen NGOs in den Produktionsländern zusammenarbeiten. Wichtige Kriterien für die Durchführung einer effektiven Kontrolle, an denen sich Prüfbehörden orientieren sollten, werden in Kapitel 2 formuliert.
- **Bildung von MSIs unterstützen:** Um Unternehmen bei der Umsetzung von Arbeits- und Menschenrechten zu unterstützen, sollten staatliche Institutionen die Bildung von Multistakeholder-Initiativen für verschiedene Sektoren anstoßen. Diese können sich an dem Bündnis für Nachhaltige Textilien des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) orientieren.

6. Literatur

Asia Floor Wage Figures 2015, <http://asia.floorwage.org/resources/wage-reports/asia-floor-wage-figures/view> (Zuletzt abgerufen am 05.01.2016)

Asia Floor Wage Alliance/Clean Clothes Campaign (2014): Living Wage in Asia, www.cleanclothes.org/resources/publications/asia-wage-report (Zuletzt abgerufen am 10.01.2016)

Christliche Initiative Romero (2016): Die Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen und des Fairen Handels beim Einkauf von Dienst- und Schutzbekleidung, bestellbar unter: www.ci-romero.de/bestellen

Fair Wear Foundation: FWF wage ladder, www.fairwear.org/563/wage-ladder (Zuletzt abgerufen am 09.01.2016)

Fair Wear Foundation (2012): Country study Vietnam, www.fairwear.org/ul/cms/fck-uploaded/documents/countrystudies/othercountries/vietnam/CountrystudyVietnam2012march2014.pdf (Zuletzt abgerufen am 10.01.2016)

Fair Wear Foundation (2015): Country study Vietnam 2015, www.fairwear.org/ul/cms/fck-uploaded/documents/countrystudies/othercountries/vietnam/CountryStudyVietnam2015.pdf (Zuletzt abgerufen am 08.01.2016)

Germany Trade & Invest (gtai): Wirtschaftstrends Jahreswechsel 2015/16 – Vietnam, www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Wirtschaftsklima/wirtschaftstrends,t=wirtschaftstrends-jahreswechsel-201516--vietnam,did=1366438.html (Zuletzt abgerufen am 16.12.2015)

Germany Trade & Invest (gtai): Wirtschaftsdaten kompakt: Vietnam. Stand: November 2015, www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/Fachdaten/PUB/2015/11/pub201511242027_159780_wirtschaftsdaten-kompakt--vietnam--november-2015.pdf?v=1 (zuletzt abgerufen am 16.12.2016)

Germany Trade & Invest (gtai): Wirtschaftsstruktur und –chancen – Vietnam, www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Geschaefspraxis/wirtschaftsstruktur-und-chancen,t=wirtschaftsstruktur-und-chancen--vietnam,did=1199412.html (zuletzt abgerufen am 5.02.2016)

Rosa Luxemburg Stiftung (2013): Workshop zu Gewerkschaftsarbeit in Vietnam und Deutschland, www.rosalux.de/news/40066/workshop-zu-gewerkschaftsarbeit-in-vietnam-und-deutschland.html (zuletzt abgerufen am 08.01.2016)

Kampagne für Saubere Kleidung: „Mehr Show als Sicherheit: Zertifikate in der Textilindustrie – Beschwerde bei BSCI“, 07.07.2015: www.saubere-kleidung.de/index.php/kampagnen-a-themen/fabrikungluecke/485-mehr-show-als-sicherheit-zertifikate-in-der-textilindustrie-beschwerde-bei-bsci (Zuletzt abgerufen am 08.12.2015)

Kienbaum (2015): Konnexitätsfolgenausgleich und Evaluierung Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen.

TERMS OF REFERENCES

Research in selected supplier companies for a case study about the working and living conditions of workers in the production of work wear for public institutions in Germany

1. Introduction

The Christian Initiative Romero (CIR) is a very active player in the area of social-responsible public procurement for a couple of years now.¹ German institutions at municipal, regional and national level procure goods and services with a value of 430 billion Euros every year. Considering this enormous market power we believe that public procurement is a decisive motor for the implementation of international labour rights and social standards in the supply chain of German companies. By demanding credible evidence for the compliance with ILO core conventions, purchasers of governmental and municipal institutions put pressure on companies to establish effective tools for implementing and monitoring those norms. The CIR works on campaigns and consulting projects in this area to raise awareness among the population, administrative bodies and politicians for the link between the practice of public procurement and the working conditions in the exporting companies in the global south and east.

Since 2011 we focus on the product group of work clothing, which is procured on a large scale by the public sector. Within the scope of two company surveys, which have been carried out in 2011 and 2013, we found that companies producing work wear, similar to those in the fashion industry, increasingly delocalize their production to lower wage economies.² Unlike with supplier companies of big fashion enterprises, where inhuman working conditions are frequently disclosed to the public, the public has hardly focused on companies producing work wear. To that effect, the most part of the companies that produce work wear have taken no or only superficial measures for the protection of their workers in their supply chain.

Our investigation however shows that some companies are now more transparent with regard to their CSR-measures as compared to 2011. Some have addressed labor rights more intensively and have even joined the multi-stakeholder initiative Fair Wear Foundation (FWF). This trend is largely a result of the adapted practice of procurement of many municipals demanding more and more credible evidence, which can be seen in the context of the reforms of laws on public procurement and a raising awareness for their responsibility.

To continue this trend we would like to support our campaign work with reliable information about the working conditions in the supplier companies of enterprises that have not yet taken any or only inefficient measures to improve the working and living conditions of the workers. For this purpose we aim at carrying out a case study in selected supplier companies of German companies producing work wear, which supply the public sector and have introduced only a few or no measures in order to protect labor rights. As the workers are directly affected by the insufficient commitment of the purchasers, companies and suppliers,

¹ Information in German and English about our work in the context of responsible public procurement are available on our website: www.ci-romero.de/startseite/

² The results of the company survey are available on our website in German. Here you can find profiles of companies, in which particularly measures of the companies for the compliance with social standards in the supply chain are described, and also a general description of the sector and information about the methods of the study. Parts of the study can be translated to English on request. www.ci-romero.de/fileadmin/media/mitmachen/cora/allgemein_materialien/Unternehmensprofile_2013_2014_end.pdf

the working conditions should be explored from their perspective. Additional players, which pursue the improvement of the workers' situation (for example unions), can be included in the research. The opinions of fabric owners and other players who make profit from the inappropriate social standards and the exploitation cannot be seen as credible sources for our case study. Compared to that, the perspective of workers is appropriate to draw the attention of decision makers of economy, administration and politics to the problems in the supply chain.

2. Fields of research

2.1 Information about the work wear industry in the country in question

If there is information available about the production of work wear in the country in question, or if information can be made available with adequate work effort, the organization or contractor compiles a factsheet, which may include the following questions:

- How many people (approximately) work in the production of work wear in the country in question? Which statements can be made about the majority of the workers (for instance age, sex, social and economic background)?
- Is it possible to make general statements about the working conditions?
- Which regions of the country are the most important importers of work wear?
- Which role do companies headquartered in Germany play? How are the business relationships shaped?
- Are there structural differences to the fashion industry?

This general research may consult with different sources. The factsheet represents an additional service and is paid according to its extent.

2.2 Subject of the case study

The case study focuses on three central fields of research, which will be examined taken as a whole. Regarding the connection between these fields, following points shall be investigated:

- The situation of the factories/suppliers and their relationships towards the brands/companies established in Germany
- The living and working conditions of the workers employed in the work wear companies/brands that produce industrial and occupational clothing for enterprises and the public sector in Germany
- Demands of the workers that aim at improving their situation

3. Issues

Out of these thematic blocks there can be derived the following central investigative questions regarding the study:

- *Which consequences has the relationship between the work wear companies/brands and the factories/suppliers, regarding the living and working conditions of the workers?*
- *What do the workers opine about the players involved (public purchasers, companies, factory owners, political decision-makers)?*
- *What kind of demands do they make in the context of the trade unions or would they make, if they had the opportunity to do so?*

4. Method

In order to respond to these research questions, structured guideline interviews shall be carried out with at least five workers per factory, with a duration of 45 to 70 minutes. The guideline for the interviews (see below) is designed in such a way in order to identify the workers life stories (in relation to their professional situation) and further to respond to the central research questions. If possible, the chosen interviewees should reflect the structure of the workforce (age, sex, social and economic background). Group interviews (one or more) with at most four workers can be carried out as an alternative to individual interviews.

Both the approach of possible interview partners and the conduct of the interviews shall not endanger the workers in any way. During the various steps of the procedure a risk analysis should be carried out. The following questions may serve as a guidance:

- Does there exist a risk for workers of being dismissed in case the employer is informed about the fact that they have talked about their situation during interviews?
- Which further risks may arise for the workers?
- May the survey endanger the interests of the whole staff (fear that the fabric could be closed down etc.)?
- Is it possible to minimize the negative outcomes of both the approaching of interview partners and the conduct?

The handling of the identified risks must be agreed together with the Christian Initiative Romero. In case that the risks are considered as too high, it should be refrained from further research. The interviews must always be carried out outside the factories, in a surrounding, where the interviewees feel safe and at ease. **Please make clear to the workers that the interviews are completely anonymous and that the names and other information which could help to identify the workers won't be published.** The interviews must be further carried out by experts with skills in empirical social science and a background in handling risky situations.

5. Interview Guideline

On the basis of the research question the following thematic emphasis for the interviews can be identified:

- Information about the factory and the relationship between the factory and the German work wear company/brand
- Work areas in which the workers are employed
- Working conditions in the factory
- Effects on the personal and family situation (wages)
- Responsibilities (whom do the workers hold responsible for their situation) and claims of the workers.

If possible, the thematic blocks should be considered in the order in which they are presented; the individual questions may be varied. If the interview partners take up a question of a different subject matter, they should not be interrupted. In this case the order of the interview should rather be adapted. The interview partners may set their own priorities.

The following guideline offers an orientation; not every listed question must be asked. It may also be of help for conducting a group interview:

General information about the factory

- How many people work in the factory?
- What characteristics (age, sex, social background) do the workers have?
- What kind of products is produced?
- For which brands and companies/brands does the factory produce?
- What general information is at hand about the relationship of the factory and the clothing company headquartered in Germany?

Areas of work of the interviewee

- Which kind of work do you carry out in the factory?
- Which kind of products do you produce?
- What are your working hours?

Working conditions

- What can you tell me about the formal working conditions (contract of employment etc.)?
- Which criteria does the factory consider when employing workers?
- How are the working conditions in the factory?
- Is the work pressure particularly high at certain times? What role do foreign companies/companies producing working clothes play in this regard?
- How is the treatment by the supervisors?
- How are extra hours handled?
- Are the social insurance contributions paid in accordance with the regulations?
- How do you categorize the security situation and the hygienic conditions in the factory?
- Do the foreign companies carry out social audits in the factory? What can you tell me about those social audits?
- What do you know about the company clientele for which the factory produces?

Personal and family circumstances

- Do you have a husband/wife and children?
- Are you the only person in your family who gets a regular salary? How many persons depend on the money you earn in the factory?
- How much do you earn monthly?
- Is your wage sufficient to provide your family appropriately?
- How much would you have to earn to provide your family appropriately?
- How does your family handle this situation?

Responsibilities and demands

The following questions could frighten the workers because of the political background. Please only ask them, if you think the worker feels comfortable with them. You could repeat that **the interviews are completely anonymous and that the names of the workers and other information which could help to identify the workers won't be published in any case.**

- Are you a member of a trade union/ do you fight for an improvement of the situation in your factory?
- Which improvements do you expect from your employer?

- Who do you believe is responsible for carrying out working condition improvements (employer of the factory, government, foreign companies)?
- What is your opinion about public organizations in Germany that buy products on a large scale that have been manufactured under violation of fundamental labor and human rights?

6. Approaches and activities

The following services are expected from the committed organization. During the whole procedure, the organization must stay in contact with the Christian Initiative Romero and inform her about progresses, problems and risks for the workers:

- The contractor finds out where the factory in which the German company produces working clothes is situated.
- The contractor attempts to contact workers and carries out a risk analysis after the first approach. In case that the risks are too high, or the workers do not consent in participating in the study, the project is to be terminated. The client must be paid for all activities already realized (labor costs, travelling expenses etc.).
- The interviews must be carried out in a safe surrounding. The interviews must be recorded with dictaphones that guarantee a good audio quality.
- The contractor transcribes and translates the interviews into English.
- The contractor sends the audio recordings, the transcriptions and the translation to the CIR.

Münster, December 15, 2014