

Internationales Engagement zeigt Erfolge: Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Kambodschas Textilsektor

Giolbas, Anna; Gobien, Simone; Linde, Sarah

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Giolbas, A., Gobien, S., & Linde, S. (2015). *Internationales Engagement zeigt Erfolge: Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Kambodschas Textilsektor*. (GIGA Focus Asien, 7). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Asien-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-453403>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Internationales Engagement zeigt Erfolge: Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Kambodschas Textilsektor

Anna Giolbas, Simone Gobien und Sarah Linde

Die Arbeitsbedingungen in den Textilfabriken Asiens geraten aufgrund eklatanter Missstände immer wieder in den Blickpunkt der Öffentlichkeit. In Kambodscha versuchen internationale und lokale Akteure durch innovatives Engagement die Arbeitsbedingungen zu verbessern.

Analyse

Textilexporte machen etwa ein Drittel des Bruttoinlandsproduktes von Kambodscha aus. Trotz einer relativ umfassenden Verankerung von Arbeitnehmerrechten in der kambodschanischen Gesetzgebung werden diese in der Textilindustrie nach wie vor häufig nicht durchgesetzt. Das im Jahr 1999 begonnene innovative Better Factories Cambodia-Projekt der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sollte hier Abhilfe schaffen. Im Ergebnis haben sich die Arbeitsbedingungen verbessert, aber die Erfolge sind nicht eindeutig.

- Während zu Beginn der gemeinsamen Initiative der kambodschanischen Regierung und der ILO deutliche Verbesserungen erzielt werden konnten, flaute diese Entwicklung seit dem Jahr 2006 merklich ab. Gründe hierfür sind u.a. Änderungen in der Anreizstruktur für Textilunternehmen. Zwischen den Jahren 2001 und 2004 wurden Kambodscha besondere Handelsvorteile gewährt, wenn das Land die Arbeitsbedingungen in der Textilindustrie verbesserte.
- Der Mindestlohn für Textilarbeiter sank zwischen den Jahren 2001 und 2014 in realen Werten. Nach massiven Demonstrationen und Arbeitsniederlegungen stieg der Reallohn im Jahr 2014 erstmals an.
- Es wird zwar ein großer Anteil der Beschäftigten in der Textilbranche durch Gewerkschaften vertreten, Gewerkschafter werden allerdings massiv unter Druck gesetzt. Befristete Arbeitsverträge werden zudem als Druckmittel gegen Textilarbeiter eingesetzt.
- Problematisch ist insbesondere eine Zweiteilung des Sektors in exportierende Fabriken, die streng kontrolliert werden und die Arbeitsgesetze mehr oder minder befolgen, und Subunternehmen, die durch das Raster der offiziellen Kontrollen fallen.

Schlagwörter: Kambodscha, „Decent Work“, Textilsektor, Internationale Arbeitsorganisation (ILO), Arbeitsbedingungen, Handelsabkommen

Innovatives Projekt zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Weltweit wurden im Textilsektor im Jahr 2014 zwischen 60 und 75 Millionen Menschen beschäftigt, von denen drei Viertel Frauen waren (Stotz und Kane 2015).¹ Ein Großteil dieser Beschäftigten produziert dabei für den globalen Markt mit Wertschöpfungsketten, die mehrere Länder umfassen. In Entwicklungsländern und insbesondere in Asien spielt die Textilindustrie eine zentrale Rolle und wird häufig als Motor für wirtschaftliches Wachstum gesehen. Problematisch sind allerdings die oft prekären Arbeits- und Sicherheitsbedingungen in der Textilindustrie. Zur Verbesserung dieser Bedingungen wurde in Kambodscha in den Jahren 1999 bis 2004 ein innovatives Projekt durchgeführt. In einem bilateralen Handelsabkommen wurde eine Erhöhung der Textilimportquote in die USA an die Verbesserung der Arbeitsbedingungen im kambodschanischen Textilsektor geknüpft. Die Überprüfung der Arbeitsbedingungen oblag der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Die Ergebnisse wurden dabei sowohl der amerikanischen und der kambodschanischen Regierung als auch anderen Interessengruppen wie z.B. den Abnehmern der Textilprodukte zur Verfügung gestellt. Die ILO beobachtete eine deutliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen, sodass die jährlichen Importquoten kontinuierlich anstiegen.

Auch nach der Beendigung des bilateralen Handelsabkommens wurde das Monitoringprogramm durch die ILO weitergeführt. Das Better Factories Cambodia (BFC)-Projekt der ILO erhebt die Daten und wertet sie aus, sodass man die Entwicklung der Arbeitsstandards seit dem Jahr 2001 verfolgen kann. Die Anreizstruktur für die Textilfabriken hat sich allerdings deutlich geändert. Während zur Zeit des Handelsabkommens eine Einhaltung der Standards eine erhöhte Importquote nach sich zog, kann heute nur noch der mögliche Reputationsverlust bei deren Nichteinhaltung einen externen Anreiz bieten.

Die ILO zieht ein positives Fazit ihres Engagements. In ihrem Bericht zum internationalen Arbeitsmarkt von 2014 zitiert sie Studien, die zeigen, dass der Textilsektor die niedrigste Rate arbeitsbedingter Unfälle in Kambodscha aufweist und dass Lohnsteigerungen weiblicher Beschäftigter im Textilsektor zu einer Verbesserung der Entlohnung von

Frauen in ganz Kambodscha geführt haben (ILO 2014). Ungeachtet dieses positiven Bildes macht der Textilsektor in Kambodscha in letzter Zeit aber auch immer wieder Negativschlagzeilen. Eine Studie des BFC und der Agence Française de Développement findet, dass 43 Prozent der Textilarbeiter unter Blutarbeit und 16 Prozent unter Untergewicht leiden. Solche Gesundheitsprobleme und mangelnde Arbeitsplatzsicherheit führten im Juli des Jahres 2014 dazu, dass ca. 200 Textilarbeiter in zwei Fabriken in Kambodscha ohnmächtig wurden und ärztlich behandelt werden mussten. Auch bauliche Vorschriften werden immer wieder missachtet. Im Mai 2013 sind beim Einsturz des Daches einer Schuhfabrik zwei Menschen ums Leben gekommen und weitere verletzt worden. Einer Erhöhung des Mindestlohns in der Textilbranche gingen im Januar 2014 landesweite Proteste voraus. Bei der gewaltsamen Auflösung dieser Proteste wurden vier Menschen getötet. Aktuell finden erneut Verhandlungen über eine Anhebung des Mindestlohns in der Textilbranche statt. Es scheint allerdings wenig Entgegenkommen von Seiten der Arbeitgeber zu geben und erneute Streiks sind angedroht.

Solche Berichte werfen die Frage auf, wie die Situation im Textilsektor in Kambodscha tatsächlich aussieht. Haben das bilaterale Handelsabkommen und die Überprüfung der Arbeitsbedingungen zu einer dauerhaften Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Textilbranche in Kambodscha geführt oder konnte nur kurzfristig eine Verbesserung erzielt werden? Wie können menschenwürdige Arbeitsbedingungen gemessen werden und wie haben sich diese Indikatoren über die Jahre in Kambodscha entwickelt?

Große Bedeutung des Textilsektors für Kambodscha

Die Exporte der Textilindustrie generieren etwa ein Drittel des Bruttoinlandsproduktes Kambodschas (ILO und IFC 2015). Mit 605.100 Arbeitnehmern beschäftigt diese Branche 4 Prozent der Gesamtbevölkerung oder 8,5 Prozent der Erwerbsbevölkerung und der Sektor wächst kräftig. Im Jahr 2014 sind die Exporte um 9 Prozent auf 5,8 Mrd. USD gestiegen. 42 Prozent des Exportvolumens gingen in die Europäische Union. Seit dem Jahr 2012 sind 60.000 neue Jobs pro Jahr entstanden (ILO 2015).

Die moderne Textilindustrie ist in Kambodscha Mitte der 1990er Jahre entstanden. Zu dieser Zeit unterlag die weltweite Textilbranche starken

¹ In diesem Fokus verwenden wir die Begriffe Textilsektor und Bekleidungs- und Schuhindustrie synonym.

Handelsbeschränkungen, die dem Schutz der heimischen Branchen in den Industrieländern dienen. Von 1974 bis 1994 regulierten im Rahmen des Multifaserabkommens bilateral festgelegte Importquoten den Handel. Im Jahr 1995 wurde das Multifaserabkommen durch das Welttextilabkommen ersetzt, ein 10-jähriges Übergangsabkommen, welches schrittweise die Handelsbeschränkungen lockerte. Seit dem Jahr 2005 unterliegt die Textilbranche den Regeln der Welthandelsorganisation. Demnach können Importzölle erhoben werden, mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sind jedoch nicht erlaubt.

In China und anderen Ländern führte die Regulierung unter dem Multifaser- und dem Welttextilabkommen zu einer Beschränkung des Textilhandels. Dies wiederum veranlasste chinesische Investoren, ihre Produktion in andere Entwicklungsländer auszulagern. Um den noch jungen Textilsektor zu fördern, wurden Kambodscha hingegen besondere Handelsvorteile gewährt – bis zum Jahr 1999 unterlag der Textilhandel Kambodschas mit den USA und der EU keiner Beschränkung durch Importquoten. Vom Jahr 1999 bis zum Jahr 2004 wurden dann großzügige Importquoten mit den USA vereinbart, deren Ausweitung allerdings an Verbesserungen der Arbeitsbedingungen gekoppelt waren. Die Quoten wurden in diesem Zeitraum jährlich zwischen 9 und 14 Prozent erhöht. Kambodschas Handelsvorteile sowie die geringen Lohnkosten lockten Produzenten aus China, Hong Kong, Taiwan, Malaysia und Singapur an. Die Textilexporte stiegen von 578 Mio. USD im Jahr 1998 auf 2,4 Mrd. USD im Jahr 2004. Bis heute stehen 93 Prozent der Textilfabriken Kambodschas unter ausländischer Leitung (Robertson und Lopez-Acevedo 2012).

Nach dem Ende der Regulierung wuchs der Textilsektor in Kambodscha weiter. Das Land hatte sich als Produktionsstandort für einfache und günstige Produkte profiliert. Kambodscha profitierte zudem vom Ruf guter Arbeitsbedingungen in der Textilproduktion. Dies erhöhte die Attraktivität für internationale Produzenten und Einkäufer. Auch nach der Handelsliberalisierung führte Kambodscha das BFC-Programm fort und machte die Teilnahme aller exportierenden Textilfabriken verpflichtend. Damit umfasst das BFC-Projekt derzeit ungefähr 500 Fabriken mit ca. 500.000 Beschäftigten. Dies entspricht rund 83 Prozent aller offiziell erfassten bzw. formal Beschäftigten im Textilsektor. Hinzu kommen informell, d.h. ohne Arbeitsvertrag, beschäftigte Textilarbeiter in kleineren Fabriken, Gelegenheitsarbeiter oder Beschäftigte in saisonaler Heimarbeit.

Definition und Messung menschenwürdiger Arbeit

Ausgangspunkt für die Bewertung von Arbeitsbedingungen ist die von der ILO im Jahr 1999 entwickelte Agenda für menschenwürdige Arbeit („Decent Work Agenda“). Laut der ILO ist menschenwürdige Arbeit von einer produktiven Beschäftigung gekennzeichnet, die ein faires Einkommen bietet, Sicherheit am Arbeitsplatz gewährleistet, soziale Sicherheit und Integration ermöglicht und darüber hinaus Meinungs- und Organisationsfreiheit erlaubt (ILO 1999). Dementsprechend beruht die Agenda auf vier interdependenten Grundpfeilern:

1. Die Schaffung menschenwürdiger Beschäftigungsmöglichkeiten mit ausreichendem Einkommen.
2. Die Umsetzung von Kernarbeitsnormen.
3. Die Stärkung der sozialen Sicherheit.
4. Die Stärkung des Dialogs zwischen Sozialpartnern.

Die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten bedeutet, dass jeder verfügbare, arbeitswillige und arbeitsfähige Mensch die Möglichkeit haben sollte, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Es geht jedoch nicht nur um die Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl von Beschäftigungsmöglichkeiten, sondern auch um deren Qualität: Arbeit sollte menschenwürdig sein und durch ein existenzsicherndes Einkommen entlohnt werden, d.h. der Ertrag aus Arbeit muss dem Erwerbstätigen sowie seinen Angehörigen einen Konsum oberhalb der Armutsgrenze ermöglichen.

Die Kernarbeitsnormen der ILO finden sich in den 189 Übereinkommen und 201 ergänzenden Empfehlungen, die von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen wurden. Zu den acht Kernarbeitsnormen gehören diejenigen Übereinkommen, die die Vereinigungs- und Kollektivvertragsfreiheit, das Verbot von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, die Beseitigung von Zwangsarbeit und die Bekämpfung und Abschaffung von Kinderarbeit betreffen. Die Kernarbeitsnormen wurden im Jahr 1998 in der „Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ für universell, also für alle ILO-Mitgliedsländer anwendbar, erklärt.

Soziale Sicherungssysteme dienen in erster Linie dazu, den Ausfall des Erwerbseinkommens durch fehlende Arbeitsmöglichkeiten oder Erwerbsunfähigkeit wie z.B. im Fall von Krankheit oder Alter zu

kompensieren. Soziale Absicherung ist jedoch auch für Erwerbstätige, die in prekären Beschäftigungsverhältnissen arbeiten müssen, notwendig. Prekäre Beschäftigung bezeichnet Arbeitsverhältnisse mit extrem niedriger Entlohnung und/oder Arbeitsplatzunsicherheit durch fehlende oder kurzfristige Arbeitsverträge.

Die vierte strategische Komponente der „Decent Work Agenda“ besteht im Sozialdialog: Bei den Entscheidungen zu Arbeitsbedingungen und Sozialschutz sollen neben den Regierungen auch die Betroffenen selbst mittels ihrer Vertretungen (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) einbezogen werden.

Zur Messung von menschenwürdiger Arbeit hat die ILO im Jahr 2008 einen Katalog von Indikatoren entwickelt. Jedoch werden in vielen Entwicklungsländern die hierfür benötigten Daten gar nicht oder nur unregelmäßig erhoben. Auch ergeben sich Probleme in der internationalen Vergleichbarkeit der Daten, wenn beispielsweise die Erwerbsbevölkerung uneinheitlich definiert wird oder Indikatorenwerte nur für vereinzelte Jahre zur Verfügung stehen. Die ILO unterstützt die Mitgliedsländer in der Umsetzung der „Decent Work Agenda“ mit spezifischen Länderprogrammen („Decent Work Country Programmes“). In sogenannten „Country programme reviews and evaluations“ wird in ausgewählten Ländern der Fortschritt hinsichtlich menschenwürdiger Arbeit systematisch erhoben. In Asien wurden bislang Länderevaluationen in Bangladesch (2006-2009), Kambodscha (2006-2007, 2008-2010), Laos (2006-2009), Nepal (2006-2007), Indien (2007-2012), Indonesien (2006-2009) und den Philippinen (2000-2005) durchgeführt.

Das BFC-Programm verwendet zur Messung der Arbeitsbedingungen eigene Indikatoren, die sich von denen der ILO „Decent Work Agenda“ unterscheiden. So wird zunächst die Einhaltung von 21 Vorschriften in den Bereichen Kernarbeitsrechte, Arbeitsschutz und -sicherheit, Entlohnung und Arbeitsverträge überprüft. Darunter fallen z.B. die Freiheit, Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten, die Durchführung regelmäßiger Evaluierungsübungen, die korrekte Bezahlung von Überstunden sowie das Verbot von befristeten Rotationsverträgen (mehrere befristete Verträge mit dazwischenliegenden Phasen der Arbeitslosigkeit). Darüber hinaus gibt es 31 ergänzende Indikatoren, welche zusätzlich die Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften in Bezug auf Arbeitszeit, Urlaubsanspruch, dem Verhältnis von Arbeitern und Vorge-

setzten sowie soziale Absicherung kontrollieren. Alle Kriterien finden ihre Entsprechung in der kambodschanischen Gesetzgebung.

Die Entwicklung menschenwürdiger Arbeit in Kambodschas Textilsektor

Seit Beginn der Datenerhebung des BFC-Programms hat sich die Einhaltung von Arbeitsnormen in den teilnehmenden Fabriken deutlich verbessert. Grafik 1 zeigt für die Jahre von 2001 bis 2014 die Prozentzahl der teilnehmenden Textilfabriken, welche alle Arbeitsnormen in den jeweiligen zusammenfassenden Kategorien einhalten.

Die zunehmende Beachtung von Arbeitsstandards setzte sich auch nach dem Ende des bilateralen Handelsabkommens fort, sogar als sich die externen Bedingungen im Textilsektor verschlechterten. So sank der Preis für Bekleidung aufgrund weltweit gestiegener Produktion zwischen den Jahren 2000 und 2007 drastisch. Seit dem Jahr 2006 hat sich allerdings der positive Trend verlangsamt und nach dem Jahr 2010 ging die Einhaltung der Arbeitsstandards sogar zeitweise zurück. Die Ursachen für diese Entwicklung sind nicht eindeutig zu bestimmen. Zum einen könnte es sich um langfristige Folgen der Beendigung des bilateralen Handelsabkommens und den damit gesunkenen Anreizen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen handeln. Zum anderen könnte der mit der Weltwirtschaftskrise ab dem Jahr 2007 verbundene Rückgang der Nachfrage nach Textilprodukten zu höherem Wettbewerbsdruck und infolgedessen zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen beigetragen haben.

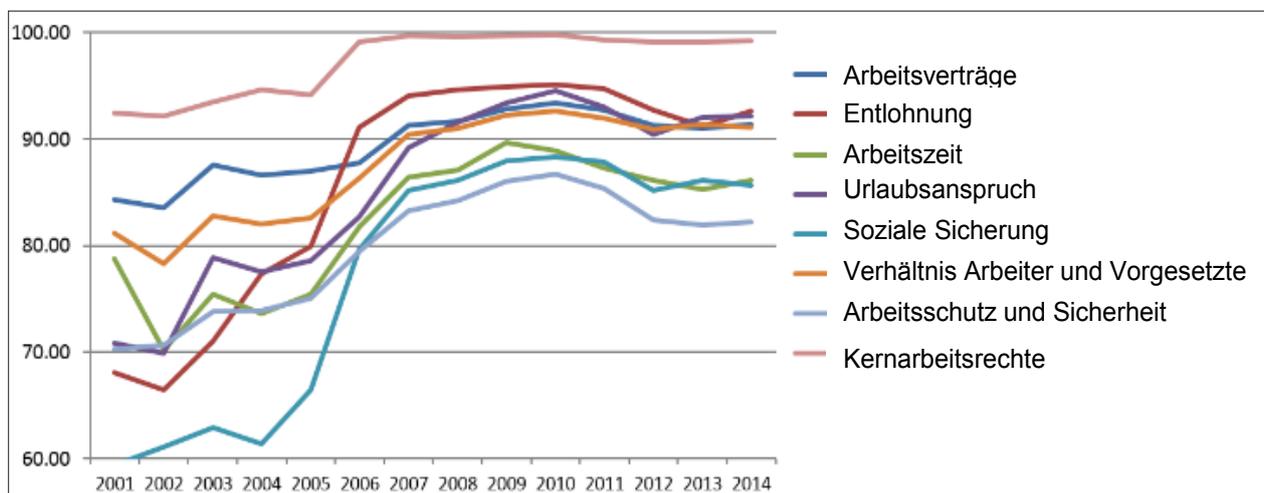
Zusätzlich hat das BFC-Projekt im Jahr 2006 die Veröffentlichungsstrategie der erhobenen Daten geändert. Vor dem Jahr 2006 hat das BFC-Projekt die Namen der Firmen und die Standards, die diese nicht einhalten, öffentlich bekannt gemacht. Zwischen den Jahren 2006 und 2014 waren die Ergebnisse der Datenerhebung nicht mehr öffentlich zugänglich. In der Folge verlangsamte sich der Anstieg der erfüllten Arbeitsnormen für Fabriken mit sozialbewussten Käufern. In den übrigen Fabriken kehrte sich der Trend sogar um (Ang et al. 2012). Für Textilfabriken, deren Kunden Engagement in gesellschaftlicher Unternehmensverantwortung aufweisen (z.B. durch die Veröffentlichung entsprechender Berichte), werden durchschnittlich weniger Verletzungen von Arbeitsrechten erfasst (Robertson et al. 2011). Im Jahr 2014 ging das BFC-Projekt zur ur-

sprünglichen Veröffentlichungsstrategie zurück und beobachtet seither wieder einen Aufwärtstrend in vielen Kategorien. Der Rückgang bei der Einhaltung von Arbeitsstandards seit dem Jahr 2011 ist laut ILO und IFC (2014) aber auch durch die Aufnahme neuer Textilfabriken in das Programm zu begründen. Das Niveau der Einhaltung steige mit der Anzahl der Kontrollen durch das BFC-Projekt. Nur ein sehr geringer Anteil der Textilfabriken schaffe einmal eingeführte Arbeitsstandards zu einem späteren Zeitpunkt wieder ab. Die Einhaltung von Arbeitsstandards ist laut ILO und IFC (2015) in allen schon länger teilnehmenden Fabriken stets höher gewesen als zu Beginn des Programms im Jahr 2001.

gebnisse aus der experimentellen Literatur, dass höhere Entlohnung mit gesteigerter Arbeitsmotivation einhergeht und so auch die Produktivität gesteigert werden kann. Empirische Studien belegen zudem einen positiven Zusammenhang zwischen der Einhaltung von Arbeitsnormen und der Überlebensfähigkeit der untersuchten Firmen.

Obwohl die Anzahl der konformen Textilfabriken in allen Kategorien gestiegen ist, gibt es nach wie vor große Unterschiede zwischen den Kategorien. Nahezu alle teilnehmenden Firmen befolgen laut den Daten des BFC-Projektes die Kernarbeitsrechte, d.h. die Vereinigungsfreiheit sowie das Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit sowie

Grafik 1: Einhaltung von Arbeitsstandards nach Oberkategorien



Quelle: ILO und IFC 2015: 5.

Diese Ergebnisse implizieren, dass das BFC-Projekt Anstrengungen einzelner Firmen zur Durchsetzung von Arbeitsstandards unterstützt und auch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Firmen erwirkt, deren Kunden sich nicht um die Situation der Arbeitnehmer kümmern (Ang et al. 2012). Sie deuten jedoch auch darauf hin, dass die öffentliche Identifizierung von Textilfabriken, die gegen das kambodschanische Arbeitsrecht verstoßen, ein wichtiges Druckmittel für die Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards ist (Ang et al. 2012).

Die Tatsache, dass die Anzahl der Arbeitsrechtsverletzungen in allen Firmen auch nach Beendigung der Veröffentlichungen nicht wieder auf das Niveau des Jahres 2001 anstieg, könnte bedeuten, dass die Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu erhöhter Produktivität und Profitabilität der Textilfabriken beigetragen hat. Tatsächlich zeigen Er-

Diskriminierung. Ein aktueller Bericht von Human Rights Watch bezweifelt jedoch diese positiven Ergebnisse. Die Organisation deckte mehrere Fälle von Kinderarbeit sowie von Diskriminierung von Frauen und erzwungenen Überstunden auf (Human Rights Watch 2015). In einigen Fabriken scheint es vor den Kontrollen des BFC-Projektes entsprechende Vorkehrungen durch das Management und Verhaltensanweisungen für die Beschäftigten zu geben, um solche Missstände zu verschleiern.

Die steigende Entlohnung wurde vor allem durch die mehrfache Erhöhung des staatlichen Mindestlohns im Textilsektor vorangetrieben. Im Mai 2013 betrug dieser 80 USD pro Monat. Im Dezember des gleichen Jahres beschloss ein Ausschuss bestehend aus Vertretern der Regierung, der Vereinigung exportierender Textilfabriken in

Kambodscha (Garment Manufacturers Association in Cambodia, GMAC) und Gewerkschaften eine erneute Anpassung auf 95 USD. Darauf folgende Proteste und Arbeitsniederlegungen von Textilarbeitern zwangen das kambodschanische Arbeitsministerium, den Mindestlohn zum Februar 2014 auf 100 USD anzuheben. Analysen der ILO und der Weltbank zeigen, dass dieser Mindestlohn nach Inflationsbereinigung zum ersten Mal über dem Niveau des Jahres 2001 lag. Zu Beginn des Jahres 2015 wurde der Mindestlohn erneut auf nun 128 USD erhöht. Es ist allerdings fraglich, ob dieser Mindestlohn ausreicht, um die Existenz zu sichern. Das macht ein Vergleich mit dem von der Asia Floor Wage Campaign berechneten existenzsichernden Lohn (*living wage*) für Kambodscha deutlich: Dieser wird für das Jahr 2015 mit 225 USD angegeben. Dieses Arbeitseinkommen wäre nötig, um eine vierköpfige Familie zu ernähren, Ersparnisse zu bilden sowie weitere Ausgaben für Unterkunft, Bildung, Gesundheit und Mobilität zu finanzieren. Im internationalen Vergleich liegt Kambodscha im unteren Drittel, in etwa gleichauf mit Indien und Vietnam (ILO 2015). Bemerkenswert ist allerdings der wesentlich niedrigere Mindestlohn in Sri Lanka (66 USD), einem Land mit einem fast dreimal so hohen Pro-Kopf-Einkommen wie in Kambodscha.

Zu den häufigsten Verstößen gegen Arbeitsnormen, die das BFC-Projekt dokumentiert, gehören zu lange Arbeitszeiten und mangelnde Arbeitsschutzmaßnahmen. Beschäftigte in der Textilbranche in Kambodscha haben zudem oft nur befristete Verträge. Die Aussicht auf Verlängerung werde als Druckmittel für unfreiwillige Überstunden und gegen gesellschaftliche Organisation eingesetzt. Solche Praktiken verringern die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften. Trotzdem ist die Anzahl der Streiks zwischen den Jahren 2010 und 2013 dramatisch um 250 Prozent angestiegen und Gewerkschaften sind stärker präsent. Im Jahr 2013 waren in 72 Prozent der durch das BFC-Projekt befragten Firmen Gewerkschaften aktiv. Studien bestätigen, dass die Arbeit der Gewerkschaften insgesamt zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen beigetragen hat (Oka 2015). Insbesondere bei der Höhe der Löhne und der Einhaltung der Arbeitszeit- und Urlaubsstandards profitierten die Textilarbeiter von Gewerkschaften. Gewerkschaftsmitglieder müssen allerdings mit Einschüchterungen und Drohungen aufgrund ihrer Arbeit rechnen (Arnold und Han Shih 2010). Die kambodschanische Regierung denkt seit dem Jahr

2014 darüber nach, die Mindestmitgliederzahl einer Gewerkschaft anzuheben und rechtliche Schritte gegen Gewerkschaften zu vereinfachen.

Insbesondere in Subunternehmen, die durch das Raster des BFC-Programmes fallen, da sie nicht direkt in den Exportsektor eingebunden sind, sind Verstöße gegen menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu verzeichnen. Vertreter einer der großen Gewerkschaften in Kambodscha schätzen, dass im Jahr 2011 ca. 200 nicht registrierte Textilfabriken existierten, von denen ca. 90 als Subunternehmer für BFC-erfasste Textilexporteure tätig waren (Arnold 2013). Das BFC-Projekt gibt für dieses Jahr um die 270 registrierte Textilexporteure an. Nur in einer dieser Zuliefererfabriken war die Gewerkschaft tätig, aber in rund 60 der BFC-erfassten Fabriken wurden die Beschäftigten durch die Gewerkschaft vertreten. Aufgrund des steigenden Wettbewerbs und des Interesses an weiteren Kostenersparnissen erwartete das BFC-Projekt, dass zukünftig noch mehr unregistrierte Zulieferer aktiv werden, und schätzt dies als ein zentrales Problem für die Arbeitsbedingungen in der gesamten Textilbranche ein. Seit dem Jahr 2011 versucht das BFC-Projekt durch veränderte Bestimmungen für Subunternehmer, dieser Entwicklung entgegenzusteuern. Laut Human Rights Watch (2015) werden die Arbeitsbedingungen bei den meisten Unterauftragnehmern jedoch nach wie vor nicht überwacht.

Teilweise Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Die vorangegangene Analyse zeigt, dass es schwer ist, sich ein klares Bild von den Arbeitsbedingungen im Textilsektor in Kambodscha zu machen. Obwohl viele Arbeitnehmerrechte in der kambodschanischen Gesetzgebung verankert sind, werden diese de facto von staatlicher Seite kaum überprüft. Der zuständigen Arbeitsaufsichtsbehörde fehlen die notwendigen Kapazitäten. Das BFC-Programm füllt hier eine wichtige Lücke.

Unter dem Handelsabkommen mit den USA und dem BFC-Programm lässt sich eine deutliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den überprüften Fabriken beobachten. Insbesondere das Handelsabkommen sowie die Veröffentlichung der Monitoringberichte haben zu dieser positiven Entwicklung beigetragen. Die Verbesserungen sind aber bei Weitem noch nicht ausreichend. Dies zeigt zum Beispiel der Bericht von Human Rights Watch oder die Diskrepanz zwischen der Höhe des

Mindestlohns und des Existenzlohns. Zudem werden Beschäftigte und Gewerkschafter massiv unter Druck gesetzt. Besonders problematisch ist die Zweiteilung des Sektors in registrierte exportierende Fabriken und unregistrierte Subunternehmer, bei denen keine Überprüfung der Arbeitsbedingungen stattfindet. Human Rights Watch beanstandet zudem, dass das BFC-Programm nur bei den Produzenten ansetzt anstatt Abnehmer und Konsumenten stärker in die Pflicht zu nehmen.

Bei einem Vergleich der Arbeitsbedingungen in Kambodschas Textilsektor mit anderen Sektoren des Landes kann aufgrund mangelnder Vergleichsdaten nur über wenige Aspekte eine Aussage getroffen werden. Während Kinderarbeit in der Textilproduktion weitgehend abgeschafft ist, arbeiteten im Jahr 2009 insgesamt 19 Prozent der 5-11-jährigen, 38 Prozent der 12-14-jährigen und 35 Prozent der 15-17-jährigen kambodschanischen Kinder (ILO 2012). Arbeitsunfälle kommen laut der ILO in der Textilproduktion seltener vor als in anderen Sektoren. Zu lange Arbeitszeiten werden nicht nur in der Textilbranche beobachtet. Im Jahr 2009 arbeitete nahezu die Hälfte der Angestellten in allen Sektoren mehr als 48 Stunden pro Woche (ILO 2012).

Im internationalen Vergleich liegt Kambodscha nicht nur beim Mindestlohn im hinteren Bereich. Die ILO (2014) zeigt zum Beispiel, dass Frauen im Textilsektor in Kambodscha im Jahr 2009 11,5 Prozent weniger verdienten als Männer, während eine vergleichende Studie für mehrere asiatische Länder keine Lohndiskriminierung bei gleicher Tätigkeit feststellt. Trotz solcher Probleme soll festgehalten werden, dass Kambodscha alle acht ILO-Konventionen zu den Kernarbeitsnormen ratifiziert hat. Vietnam und Thailand haben beispielsweise nur fünf der acht Konventionen ratifiziert. Insgesamt lässt sich daher sagen, dass sich die Arbeitsbedingungen seit dem Beginn des BFC-Programmes zwar verbessert haben, allerdings weiterhin Handlungsbedarf besteht.

Literatur

- Ang, Debra et al. (2012), Public Disclosure, Reputation Sensitivity, and Labor Law Compliance: Evidence from Better Factories Cambodia, in: *Review of Development Economics*, 16, 4, 594-607.
- Arnold, Dennis (2013), *Workers' Agency and Re-Working Power Relations in Cambodia's Garment Industry*, Capturing the Gains Working Paper, 24, online: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2237494> (24. September 2015).
- Arnold, Dennis, und Toh Han Shih (2010), A Fair Model of Globalisation? Labour and Global Production in Cambodia, in: *Journal of Contemporary Asia*, 40, 3, 401-424.
- Human Rights Watch (2015), "Work Faster or Get Out" Labor Rights Abuses in Cambodia's Garment Industry, online: <www.hrw.org/report/2015/03/11/work-faster-or-get-out/labor-rights-abuses-cambodias-garment-industry> (7. September 2015).
- ILO (2015), Growth Continues for Cambodia's Garment and Footwear Sector, in: *Cambodia Garment and Footwear Sector Bulletin*, 1, online: <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-bangkok/documents/publication/wcms_383562.pdf> (4. September 2015).
- ILO (2014), *World of Work 2014: Developing with Jobs*, online: <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--dcomm/documents/publication/wcms_243961.pdf> (11. September 2015).
- ILO (2012), *Decent Work Country Profile Cambodia*, online: <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--integration/documents/publication/wcms_185267.pdf> (24. August 2015).
- ILO (1999), *ILC87 - Report of the Director-General: Decent work*, online: <www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm> (27. Juli 2015).
- ILO, und IFC (2015), *Better Factories Cambodia: Garment Industry 32nd Compliance Synthesis Report*, online: <<http://betterfactories.org/?p=982>> (17. September 2015).
- ILO, und IFC (2014), *Better Factories Cambodia: Garment Industry 31st Compliance Synthesis Report*, online: <<http://betterfactories.org/?p=8587>> (17. September 2015).
- Oka, Chikako (2015), Improving Working Conditions in Garment Supply Chains: The Role of Unions in Cambodia, in: *British Journal of Industrial Relations*, doi: 10.1111/bjir.12118.
- Robertson, Raymond, und Gladys Lopez-Acevedo (Hrsg.) (2012), *Sewing Success? Employment, Wages and Poverty following the End of the Multi-fibre Arrangement*, The World Bank, online: <http://siteresources.worldbank.org/EXTPOVERTY/Resources/SewingSuccess_FullReport.pdf> (14. September 2015).
- Robertson, Raymond et al. (2011), *Labour Law Compliance and Human Resource Management Innovation: Better Factories Cambodia*, Better Work Discussion Paper, 1, online: <<http://betterwork.com/global/wp-content/uploads/Discussion-Paper-Series-No-1-Labour-Law-Compliance-and-Human-Resources-Management-Innovation-Better-Factories-Cambodia.pdf>> (23. September 2015).
- Stotz, Lina, und Gilian Kane (2015), *Facts on The Global Garment Industry*, Clean Clothes Campaign, online: <www.cleanclothes.org/resources/publications/factsheets/general-factsheet-garment-industry-february-2015.pdf> (22. September 2015).

■ Die Autorinnen

Anna Giolbas ist Doktorandin am GIGA Institut für Asien-Studien und wissenschaftliche Mitarbeiterin im NOPOOR-Projekt. Sie beschäftigt sich mit der politischen Ökonomie von sozialen Sicherungssystemen und den Auswirkungen von sozialer Absicherung auf private Investitionen in Entwicklungsländern. <anna.giolbas@giga.hamburg>, <www.giga.hamburg/team/giolbas>

Dr. Simone Gobien war bis April 2015 wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Asien-Studien und ist jetzt Projektmitarbeiterin am GIGA Institut für Afrika-Studien. Ihre Forschung beschäftigt sich mit Wohlfahrtseffekten staatlicher und privater Programme, ländlicher Entwicklung und dem Zusammenhang zwischen Religion und Entwicklung.

<simone.gobien@giga.hamburg>, <www.giga.hamburg/team/gobien>

Sarah Linde ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Asien-Studien und promoviert an der Georg-August-Universität Göttingen im Fach Volkswirtschaftslehre. Sie beschäftigt sich mit den Wachstumsprozessen informeller, urbaner Kleinst- und Kleinunternehmen in Entwicklungsländern sowie der Einbindung menschenwürdiger Arbeit in die post-2015 Agenda.

<sarah.linde@giga.hamburg>, <www.giga.hamburg/team/linde>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Mitarbeiter am GIGA arbeiten zum Thema menschenwürdige Arbeit im „Employment, Empowerment and Living Standard“-Projekt, welches sich insbesondere auf Kleinst- und Kleinunternehmen konzentriert. Den Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Formen der Erwerbstätigkeit sowie Arbeitsbedingungen und Armut bearbeiten Mitarbeiter des GIGA im Rahmen des „Poverty and Inequality Dynamics and the Role of Social Policies“ (NOPOOR)-Projektes.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Betz, Joachim (2014), *Gewerkschaften und Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern*, GIGA Focus Global, 7, online: <www.giga.hamburg/giga-focus/global>.

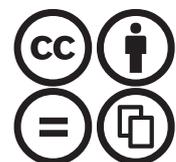
Gibson Masumbu, Martin Ostermeier, und Kacana Sipangule (2015), *Arbeit muss menschenwürdig sein*, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 2, 34.

Ostermeier, Martin, Sarah Linde, Jann Lay, und Sebastian Prediger (2015), SMARTer Indicators for Decent Work in a Post-2015 Development Agenda: Discussion and a Proposal, in: *International Labour Review*, doi: 10.1111/j.1564-913X.2015.00035.x.

Schapper, Andrea (2013), *Bangladesch: Kooperation in der Gestaltung transnationaler Arbeitsbeziehungen*, GIGA Focus Global, 8, online: <www.giga.hamburg/giga-focus/global>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga.hamburg/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Asien wird vom GIGA Institut für Asien-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Günter Schucher; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes

Lektorat: Petra Brandt; Kontakt: <giga-focus@giga.hamburg>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Asien-Studien

IMPRESSUM