



**Wuppertal Institut**  
für Klima, Umwelt, Energie  
GmbH

Mark Starmanns

# Fairness in globalen Wertschöpfungsketten durch Governance-Netzwerke?

Berichte aus dem Promotionskolleg

Nr. 169 · November 2007  
ISSN 0949-5266

**Wuppertal Papers**

**Herausgeber:**

Wuppertal Institut  
für Klima, Umwelt , Energie GmbH  
Döppersberg 19

42103 Wuppertal

**Autor:**

Mark Starmanns,  
Promotionskolleg Ökologie und Fairness im Welthandelsregime  
mark.starmanns@geo.uzh.ch

Unter Mitarbeit von Reinhild Bode und Justus von Geibler in Kapitel 2.

Mit einem Vorwort von Wolfgang Sachs.

November 2007

Diese Publikation ist auch als Wuppertal Paper Nr. 169 erschienen, November 2007, ISSN 0949-5266. „Wuppertal Papers“ sind Diskussionspapiere. Sie sollen Interessenten frühzeitig mit bestimmten Aspekten der Arbeit des Instituts vertraut machen und zu kritischer Diskussion einladen. Das Wuppertal Institut achtet auf ihre wissenschaftliche Qualität, identifiziert sich aber nicht notwendigerweise mit ihrem Inhalt.

Die Erstellung des Papiers und die Arbeit im Kolleg wurde gefördert von der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, [www.boell.de](http://www.boell.de).

## Inhaltsübersicht

Zusammenfassung	3
Executive Summary	4
Vorwort zur Papern des Promotionskollegs	5
1 Mehr Fairness in Wertschöpfungsketten durch Governance-Netzwerke?	7
2 Fairness in globalen Wertschöpfungsketten	9
2.1 Governance globaler Wertschöpfungsketten	9
2.2 Zentrale Probleme globaler Wertschöpfungsketten	11
2.2.1 Ressourcenverbrauch und Umweltbelastung	11
2.2.2 Arbeitsverhältnisse in der Wertschöpfungskette	11
2.2.3 Verteilung der Wertschöpfung	12
2.2.4 Wachstumsdynamik und Reboundeffekte	12
2.3 Leitbilder für eine ökologische und faire Wertschöpfung	13
3 Governance sozialer Standards über Netzwerke	15
3.1 Governance von Prozessstandards in Wertschöpfungsketten und seine Grenzen	15
3.2 Analyserahmen zur Bewertung der Fairness privater Governance-Netzwerke	17
4 Fallstudien: Fair Wear Foundation & Business for Social Compliance Initiative	19
4.1 Hintergründe, Ziele, Organisationsstruktur und Mitgliedschaft der Initiativen	19
Fair Wear Foundation (FWF)	19
Business for Social Compliance Initiative (BSCI)	21
4.2 Standards setzen (legislative governance)	22
Fair Wear Foundation	22
Business for Social Compliance Initiative	23
4.3 Standards kontrollieren (judicative governance)	24
Die Fair Wear Foundation	24
Business for Social Compliance Initiative	24
4.4 Zulieferer beim Implementieren der Standards unterstützen (executive governance)	25
Fair Wear Foundation	26
Business for Social Compliance Initiative	26

5	Diskussion der Fallstudien: Demokratische Legitimation privater Governance-Netzwerke	27
5.1	Legislative governance	27
	Partizipation	27
	Transparenz	28
5.2	Judicial governance	29
	Partizipation	30
	Transparenz	31
5.3	Executive governance	32
	Partizipation	32
	Transparenz	34
6	Gesamtbeurteilung: Fairere und ökologischere Wertschöpfung durch Netzwerk-Governance?	36
7	Literaturverzeichnis	39

### **Abkürzungen**

BSCI:	Business for Social Compliance Initiative
CAP:	Corrective action plan
CCC:	Clean Clothes Campaign
CSR:	Corporate Social Responsibility
ETI:	Ethical Trading Initiative
FLO:	Fair Labelling Organisation
FSC:	Forest Stewardship Council
FTA:	Foreign Trade Association
FWF:	Fair Wear Foundation
ILO:	International Labour Organisation
GTZ:	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
MSI:	Multi-Stakeholder-Initiative

## Zusammenfassung

In globalisierten Märkten fehlt den Regierungen von Entwicklungsländern oft die Durchsetzungskraft dafür zu sorgen, dass global vereinbarte Arbeitsstandards im eigenen Land eingehalten werden. Deshalb findet die Regulierung von Kernarbeitsnormen zunehmend über private Akteure statt. Denn seit einigen Jahren haben Proteste und Skandale um Arbeitsbedingungen bei der Produktion in Niedriglohnländern zahlreiche Unternehmen aus Industrieländern veranlasst, ihren Produzenten und Zulieferern soziale Arbeitsstandards (Codes of Conduct) vorzuschreiben. Diese Standards sollen dazu beitragen, dass sich die Arbeitsbedingungen in den Zulieferbetrieben verbessern und das Endprodukt in dieser Hinsicht unbelastet ist.

Doch diese private Governance sozialer Standards über die Wertschöpfungskette wird immer wieder als wenig effektiv und nicht legitim kritisiert. Deshalb interagieren Unternehmen zunehmend mit NGOs und Gewerkschaften am Unternehmensstandort sowie in den Produktionsländern, um die Arbeitsbedingungen bei den Zulieferern zu verbessern und um die Effektivität und Legitimation der Governance-Prozesse zu erhöhen. So sind beispielsweise in der Bekleidungsindustrie sieben freiwillige private „Governance-Netzwerke“ entstanden.

An den empirischen Beispielen der Fair Wear Foundation (FWF) und der Business for Social Compliance Initiative (BSCI) untersucht Mark Starmanns, wie unterschiedlich solche Initiativen verfahren, um mit Hilfe von Stakeholdern zu einer faireren Gestaltung globaler Wertschöpfungsketten beizutragen. Im Zentrum steht dabei die Frage, inwiefern die Kooperation mit Stakeholdern die demokratische Legitimität der Initiativen erhöht, wobei insbesondere Aspekte der Partizipation und Transparenz analysiert werden.

Das Papier kommt zu dem Ergebnis, dass der Ansatz der FWF wesentlich stärker als der BSCI-Ansatz dazu beiträgt, dass Wertschöpfungsketten fairer gestaltet werden können. So hat die FWF diverse Mechanismen entwickelt, um betroffene Gruppen tatsächlich partizipieren zu lassen, und auch beim Einkauf wird stärker auf die Zulieferer Rücksicht genommen als beim BSCI-Ansatz. Der BSCI-Ansatz verfolgt demgegenüber nur die nötigsten Maßnahmen. Letztendlich sind jedoch beide Initiativen zu wenig transparent.

Herzlichen Dank an Persheng Assef, Augustin Berghöfer, Reinhild Bode, Michelle Engeler, Benedikt Korf, Irina Kusnareva, Ingrid Pubben, Oscar Reutter, Wolfgang Sachs, Jochen Starmanns und an alle Mitglieder des Promotionskollegs „Ökologie und Fairness im Welthandelsregime“ für hilfreiche inhaltliche und sprachliche Kommentare zu diesem Papier bzw. zu einer früheren Version des Papiers. Alle sprachlichen und inhaltlichen Mängel bleiben in meiner eigenen Verantwortung. Vielen Dank auch an die anonymisierten Interview-Partner für die Interviews, die ich hier verwendet habe.

## **Executive Summary**

This paper explores to what extent the cooperation with stakeholders in global value chains can contribute to a more ecological and fairer design of globalised production. Two initiatives from the clothing sector are taken as examples. The multi-stakeholder initiative “Fair Wear Foundation” and the business initiative “Business for Social Compliance Initiative” are compared regarding their contribution.

## Vorwort zur Papern des Promotionskollegs

Es braucht nicht viel Phantasie, sich vorzustellen, dass zukünftige HistorikerInnen die wirtschaftliche Globalisierung, welche die letzten Jahrzehnte geprägt hat, im Rückblick als eine Fehlentwicklung betrachten werden. Denn wie die biologische Evolution so ist auch die menschliche Geschichte nicht frei von Irrwegen; im Gegenteil, sie ist voller Aufbrüche, die dann in Sackgassen enden. So wäre es nicht überraschend, wenn die Globalisierung in den Geschichtsbüchern zu den missglückten Aufbrüchen zählen würde. Denn die Schiefelage des Globalisierungsprozesses ist nicht mehr zu übersehen: Es haben die Gesetze des wirtschaftlichen Wettbewerbs die Herrschaft über die Weltgesellschaft angetreten und die Politik weitgehend ins Abseits gedrängt. Das lässt nichts Gutes für die Biosphäre oder Soziosphäre erwarten; in der Tat, bleibt diese Schiefelage unkorrigiert, ist mit ökologischen und sozialen Verwerfungen beträchtlichen Ausmaßes zu rechnen. So haben ungezählte Vorschläge und Verhandlungen, Konflikte und Kämpfe in diesen Jahren auf die einseitige Ausrichtung der Weltgesellschaft auf wirtschaftliche Effizienz reagiert; der Ausgang dieses Ringens wird darüber entscheiden, ob die Globalisierungswelle am Ende des 20. Jahrhunderts dem 21. Jahrhundert zum Verhängnis oder zum Segen gereichen wird.

Welche Globalisierung ist zukunftsfähig? Unter dieser Leitfrage hat das Wuppertal Institut seit dem Jahre 2002 ein Querprojekt eingerichtet, welches versucht, Beiträge zur breiten Debatte in Wissenschaft und Politik über die Schiefelage der Globalisierung zu leisten. Erst der Übergang zu sozial- und umweltverträglichen Produktions- und Konsummustern in den Industrie- und Schwellenländern – so die tragende Vermutung – kann die Grundlage dafür bieten, dass der Prozess der Globalisierung nicht systematisch die Stabilität von Gemeinwesen wie von Ökosystemen untergräbt. Vor diesem Problemhintergrund streben die Arbeiten aus dem Querprojekt danach, Optionen zur nachhaltigen Gestaltung der Globalisierung zu identifizieren. So entstanden neben einer Serie von Wuppertal Paper\* als wichtigste Ergebnisse aus dem Projekt das Buch „Fair Future. Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit“ (2005) und – in Zusammenarbeit mit internationalen Autoren – der Report „Slow Trade – Sound Farming. Handelsregeln für eine global zukunftsfähige Landwirtschaft“ (2007).

---

\* Folgende Berichte aus dem Promotionskolleg sind als Wuppertal Paper erschienen:

- Nr. 164 Geistige Eigentumsrechte an genetischen Ressourcen – weder ökologisch noch sozial gerecht
- Nr. 165 Qualität statt Masse – Spezialkaffee als Ansatz für eine öko-faire Gestaltung der Wertschöpfungskette
- Nr. 166 Weniger in Anspruch nehmen und gerechter verteilen: ein Konzept für ein Handelssystem mit globaler Dematerialisierung und einer gerechter verteilten Ressourceninanspruchnahme als Zielsetzung
- Nr. 167 Öko-faire Preise im Welthandelsregime: Wasser – natürliche Ressource, Handelsware und Menschenrecht
- Nr. 168 Biomassezertifizierung unter Wachstumsdruck: Wie wirksam sind Nachhaltigkeitsstandards bei steigender Nachfrage? – Diskussion am Beispiel der Wertschöpfungskette Palmöl
- Nr. 169 Fairness in globalen Wertschöpfungsketten durch Governance-Netzwerke?
- Nr. 170 Folgenabschätzungen als Teil internationaler Handelsabkommen – Chancen für eine ökologische und faire Gestaltung des Welthandels?

Im April 2005 wurde am Wuppertal Institut mit Förderung durch die Heinrich-Böll-Stiftung auf drei Jahre das Promotionskolleg „Ökologie und Fairness im Welthandelsregime“ eingerichtet. Sieben NachwuchswissenschaftlerInnen erarbeiten Dissertationen, die an ausgewählten Beispielen und für unterschiedliche Ebenen intellektuelle Vorarbeiten für eine umwelt- und menschenfreundlichere Globalisierung bieten wollen. Dabei macht es der Rahmen des Kollegs möglich, dass die einzelnen DoktorandInnen nicht ganz alleine bleiben mit Feldforschung, Bücherstudium und Schriftstellerei. Vielmehr entsteht über ausführliche Diskussionen an Kollegtagen, über gemeinsame Exkursionen zu Tagungen und Institutionen, über die Einbindung in die Forschungsarbeit des Instituts, und nicht zuletzt auch über freundschaftliche Bande untereinander ein sozialer Humus, aus dem alle TeilnehmerInnen ihren Nutzen ziehen. In der Tat, hinter der Einrichtung des Kollegs steht die Auffassung, dass geistige Orientierung über individuelle Forschung hinaus auf Gespräch und Geselligkeit beruht.

Die vorliegende Serie „Berichte aus dem Promotionskolleg“ legt Zwischenresultate aus diesem Forschungsprozess vor. Nachdem die sieben KollegiatInnen über mehr als zwei Jahre sowohl mit ihrem individuellen Forschungsprojekt wie mit der gemeinsamen Auseinandersetzung beschäftigt waren, versucht in diesen Texten jeder/jede, ein vorläufiges Fazit zu ziehen. Dabei richten die Studien den Scheinwerfer auf jeweils unterschiedliche Bühnen der *global governance*: einige untersuchen Konflikte und Gestaltungsoptionen in transnationalen Wertschöpfungsketten, einige in zwischenstaatlichen Handelsabkommen und wieder andere auf der Ebene globaler Ordnungsprinzipien. Und die meisten Studien konzentrieren sich, dem Gegenstandsbereich der Dissertation entsprechend, auf jeweils ein Handelsgut wie Kaffee, Textilien, Biomasse, Wasser, Saatgut, während andere bestimmte Merkmale grenzüberschreitender Ressourcen- und Abfallströme in den Blick nehmen. Dabei sind alle AutorInnen von der Frage bewegt, welche Handlungs- und Politikansätze versprechen könnten, globale Märkte auf mehr Ökologie und Fairness zu verpflichten.

Die Mitglieder des Promotionskollegs hoffen, mit dieser Serie jenen globalisierungskritischen AktivistInnen, PolitikerInnen und WissenschaftlerInnen, denen es um eine ressourcen-leichte und faire Weltwirtschaft zu tun ist, einen Einblick in ihre Arbeitsergebnisse zu geben. Sie wünschen sich, dass der eine oder andere Befund oder die eine oder andere Idee in der Arbeit anderer LeserInnen fruchtbar wird. Das wäre gewiss auch im Sinne der Heinrich-Böll-Stiftung und des Wuppertal Instituts, den beiden Institutionen, denen die Mitglieder des Kollegs dafür danken, diesen gemeinsamen Denkraum geschaffen zu haben.

Wolfgang Sachs, Leiter des Promotionskollegs



# 1 Mehr Fairness in Wertschöpfungsketten durch Governance-Netzwerke?

## Kinderarbeit bei Otto-Tochter

Der weltgrößte Versandhändler Otto kämpft gegen einen drohenden Imageverlust, nachdem ein Fall von Kinderarbeit bei einem seiner Vorlieferanten aufgedeckt worden ist.  
*Financial Times Deutschland, 1.2.2007*

Europäische Unternehmen, die Bekleidung oder andere arbeitsintensive Konsumprodukte in Entwicklungsländern herstellen lassen, stehen immer wieder mit Schlagzeilen in den Medien, weil ihre Zulieferer gegen internationale Arbeitsnormen oder nationale Umweltgesetze verstoßen: So wurden zuletzt in der globalen Bekleidungsproduktion vor allem die Anzahl der Überstunden, Kinderarbeit, mangelnde Gewerkschaftsfreiheit, Sicherheitsmängel und niedrige Löhne kritisiert. Zivilgesellschaftliche Organisationen machen vor allem die großen Einzelhändler und Markenunternehmen in Europa oder in Nordamerika für diese Verstöße verantwortlich. Denn diese haben die Macht, ihren Zulieferern Lieferzeiten, Preise sowie Produkt- und Prozessstandards zu diktieren, aber nehmen ihre Verantwortung nicht hinreichend wahr, um die Situation zu verändern. Ganz im Gegenteil: Zulieferer beklagen, dass kurze Lieferzeiten und niedrige Preise sie zu Verstößen beispielsweise in Form von Überstunden zwingen; und ArbeiterInnen bei Zulieferern nehmen solche Verstöße oft schweigend hin, weil sie um den Verlust ihres Arbeitsplatzes fürchten, wenn Sie sich über die Arbeitsbedingungen beklagen.

Nun versuchen – aufgrund der Proteste zivilgesellschaftlicher Organisationen seit Ende der 1990er Jahre – die meisten großen Unternehmen im Bekleidungssektor durch *Corporate Social Responsibility*-Maßnahmen Sozialstandards bei ihren Zulieferern zu implementieren: Sie definieren Standards für die Zulieferer und kontrollieren ihre Einhaltung selbst oder durch Audit-Unternehmen. Doch dieses „private“ Setzen und Überprüfen von Standards wird immer wieder als unfair, illegitim und ineffektiv bezeichnet: ineffektiv seien die Methoden, weil sich die Situation der Arbeitenden nicht verbessert und unfair und illegitim, weil die betroffenen Gruppen – also die ArbeiterInnen – unzureichend an diesen Verfahren beteiligt sind (Clean Clothes Campaign 2005; ETI 2006).

Aufgrund der Kritik wurden in den letzten fünf Jahren im Bekleidungssektor sieben freiwillige private „Governance-Netzwerke“ ins Leben gerufen. Darunter verstehe ich Initiativen, die darauf abzielen, soziale oder ökologische Standards zu implementieren, aber dabei mit Stakeholdern kooperieren (Utting 2002).<sup>1</sup> Die Hoffnung ist, dass durch die Beteiligung betroffener Stakeholder das funktionieren könnte, was Staaten derzeit nicht erreichen: Arbeits- oder Umweltstandards in globalen Wertschöpfungsketten auf eine demokratisch legitimierte Weise tatsächlich zu implementieren (Lang 2006; Dingwerth 2007).

---

<sup>1</sup> Dieser Trend zum gemeinsamen Definieren und Implementieren sozialer und ökologischer Standards über Netzwerke mit Stakeholdern findet nicht nur im Bekleidungssektor statt. Dieser dient diesem Arbeitspapier nur als empirische Grundlage. Insgesamt wurden bisher weit mehr als 40 solcher Initiativen gegründet (Fransen and Kolk 2007). An anderer Stelle werden diese Prozesse als *co-regulation*, *co-governance*, *transnational governance* definiert (Utting 2002), (Kuhndt, Burcu, Snorre Andersen and Liedtke 2004), (Dingwerth 2007). Governance Netzwerke oder Governance von Standards in Netzwerken ist hier passend, weil die Interaktionen zwischen den Akteuren, die in Netzwerken stattfinden, eine zentrale Rolle spielen.

Doch die Zahl der neuen Initiativen wächst, und damit ihre Unübersichtlichkeit und die Kritik daran (Fransen / Kolk 2007; Neilson / Pritchard 2007). Mittlerweile bestehen große Unterschiede zwischen den verschiedenen Ansätzen, nicht nur hinsichtlich der Frage, wie Standards gesetzt und implementiert werden, sondern auch, wie Stakeholder daran beteiligt werden. Vor dem Hintergrund dieser neuen Unübersichtlichkeit bei der Governance sozialer oder ökologischer Standards in globalen Wertschöpfungsketten verfolgt dieses Arbeitspapier eine zentrale Frage: Welchen Beitrag leisten die zwei Initiativen „*Business for Social Compliance Initiative*“ (BSCI) und die „*Fair Wear Foundation*“ (FWF), um Wertschöpfungsketten fairer zu gestalten? Das Verständnis von „Fairness“ in diesem Papier bezieht sich primär darauf, ob ein Prozess demokratisch legitimiert ist. Jedoch werden in den Leitbildern weitere Aspekte entwickelt, mit denen sekundär überprüft wird, ob ein Standard-Setzungs-Prozess in einer Wertschöpfungskette „fair“ ist.

Zur Beantwortung der Frage wurden empirisch sowohl Dokumente der beiden Initiativen als auch Interviews mit Mitarbeitern und unternehmerischen Mitgliedern der Initiativen, Zulieferern und NGOs in Europa und Indien ausgewertet.

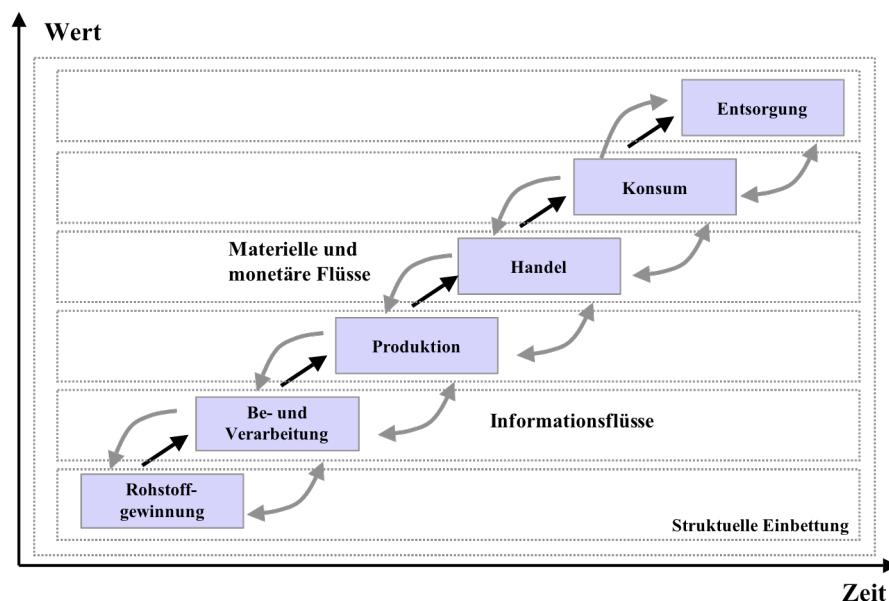
Das Arbeitspapier ist folgendermaßen aufgebaut: Im nächsten Kapitel wird das Konzept der Wertschöpfungskette erläutert, Probleme globaler Produktion werden aufgezeigt, um daraus Leitbilder für die künftige Gestaltung fairer und ökologischer Wertschöpfungsketten zu entwickeln. Dazu gehört die Zahlung fairer Preise, das Verhalten zwischen Einkäufern und Zulieferern und bestimmte Rahmenbedingungen. Diese Leitbilder dienen einer allgemeineren Bewertung des Beitrags der beiden Initiativen zu mehr Ökologie und Fairness in der abschließenden Bewertung. Die Kapitel 3-5 konzentrieren sich auf einen Aspekt der Fairness in Wertschöpfungsketten: Hier wird die demokratische Legitimation der beiden Standard-Setzungs-Initiativen BSCI und FWF analysiert. Dazu werden zunächst das Konzept der Governance von Wertschöpfungsketten und seine Grenzen näher betrachtet, und dann ein Analyserahmen zur Untersuchung der demokratischen Legitimation der Governance sozialer Standard-Setzungsprozesse entwickelt (Kapitel 3). In Kapitel 4 werden die Fallstudien FWF und BSCI präsentiert und in Kapitel 5 beide Fälle anhand des zuvor entwickelten Analyserahmens diskutiert. Schließlich wird überprüft, wie beide Initiativen die in Kapitel 2 entwickelten Leitbilder umsetzen.

## 2 Fairness in globalen Wertschöpfungsketten<sup>2</sup>

Im folgenden Kapitel stelle ich zunächst die Perspektive der Wertschöpfungsketten dar. Es wird erläutert, warum das von Gereffi (1994) entwickelte Konzept der Governance der Ketten geeignet ist, Fragen von Ökologie und Fairness im internationalen Handel zu untersuchen. Auf Basis einer kurzen Analyse ökologischer und sozialer Probleme in Wertschöpfungsketten präsentiere ich dann Leitbilder für eine faire und ökologische Wertschöpfung. Diese Leitbilder dienen in Kapitel 6 der Gesamtbewertung des Beitrags der beiden Initiativen FWF und BSCI zu mehr Fairness und Ökologie in Wertschöpfungsketten.

### 2.1 Governance globaler Wertschöpfungsketten

Eine Wertschöpfungskette umfasst nach Kaplinsky und Morris (2001) alle Aktivitäten, die notwendig sind, um ein Produkt von seiner Konzeption über die verschiedenen Phasen der Produktion und Verarbeitung zu den Endkonsumenten zu bringen. Einige Autoren rechnen noch die Entsorgung nach dem Gebrauch hinzu. Eine Wertschöpfungskette beinhaltet die Material-, Geld- und Informationsflüsse zwischen den Phasen, die jeweils in spezifische Strukturen (z.B. rechtliche oder kulturelle Rahmenbedingungen) eingebettet sind (vgl. Abbildung 1).



Quelle: eigene Darstellung (von Geibler) in Anlehnung an Powell (2000)

**Abbildung 1: Schematische Darstellung der globalen Wertschöpfungskette**

<sup>2</sup> Kapitel 2 wurde unter Mitarbeit von Reinhild Bode und Justus von Geibler geschrieben.

Die Perspektive der Wertschöpfungskette eignet sich für eine Analyse von ökologischen Effekten und Fairnessaspekten im Welthandel, denn sie weist von der Produktion bis zum Konsum eines Produktes auf die Orte intensiver Ressourcennutzung, Umweltbelastungen und schlechter Behandlung oder Ausbeutung von ArbeiterInnen hin. Diese Perspektive betrachtet auch die sozio-ökonomischen und kulturellen Bedingungen jeder Stufe der Wertschöpfung. Schließlich beleuchtet sie die Frage nach der Verteilung der Wertschöpfung<sup>3</sup> zwischen den einzelnen Akteuren sowie nach den unterschiedlichen Möglichkeiten der Akteure in der Kette, Einfluss auf die Gestaltung von Standards und Normen der Produkte und Prozesse zu nehmen. Die Perspektive der Wertschöpfungskette setzt also Akteure von Produktion und Konsum und die dahinter stehenden Orte miteinander in Beziehung und hilft dabei, Gestaltungsmöglichkeiten in Richtung eines nachhaltigeren globalen Handels aufzuzeigen.

Der Begriff Wertschöpfungskette (englisch *value chain*) geht auf den von Gereffi 1994 entwickelten Ansatz der *global commodity chain* zurück. Er berücksichtigt nicht nur die im Prozess der Wertschöpfung miteinander verknüpften Material- und Informationsströme und ihre räumliche Verteilung, sondern auch die Wertschöpfung, also die Schaffung eines höheren Geldwertes für das zu verkaufende Produkt. Zudem umfasst die Wertschöpfungskette die Herrschafts- und Machtbeziehungen (*governance*) zwischen den Akteuren der Kette (Gereffi / Korzeniewicz 1994; Altenburg 2007). *Governance* ist ein zentrales Element in der Analyse von Wertschöpfungsketten und beschreibt Formen der machtgetriebenen Koordination oder Steuerung<sup>4</sup> ökonomischer Aktivitäten zwischen den involvierten Akteuren (Gereffi, Humphrey et al. 2001:4). Humphrey und Schmitz (2001) definieren über drei Fragen Parameter, die typischerweise darüber bestimmen, was in der Wertschöpfungskette koordiniert wird: (a) Was soll produziert werden? (Produktstandard) (b) Wie soll etwas produziert werden? (Prozessstandard, u.a. Qualitäts-, Sozial- oder Umweltstandards) (c) Wann und wo soll wieviel wovon produziert werden? (Logistikparameter) In diesem Papier stehen die Prozessstandards im Vordergrund.

In Wertschöpfungsketten der Bekleidungsindustrie koordinieren bzw. steuern die Einkäufer (Einzelhändler und Markenunternehmen) andere Teile der Kette. Bekleidungsketten werden deshalb von Gereffi als *buyer-driven* bezeichnet. Die meist europäischen oder nordamerikanischen Einkäufer sind mit wissensintensiven Tätigkeiten beschäftigt: Sie entwickeln, gestalten und vermarkten die Produkte für die zentralen Absatzmärkte und lassen sie im Ausland günstig fertigen. Da sie eine große Macht über ihre Zulieferer in der Kette haben, sind sie die *lead agents* oder *lead firms* der gesamten Kette (Gereffi, Humphrey et al. 2001). In manchen Ketten spielen Exporteure eine größere Rolle, an die der *lead agent* die Koordinierung der Kette abtritt. Beispielsweise steuert das Unternehmen Li & Fung die Wertschöpfungsketten des Unternehmens KarstadtQuelle. Neben der *governance* zwischen den Akteuren der Kette beeinflussen auch die äußeren Strukturen, in die eine Wertschöpfungskette eingebettet ist, die Aktivitäten innerhalb der Kette. Dabei können zum Beispiel staatliche oder nicht-staatliche Organisationen die externen Rahmenbedingungen (u.a. gesellschaftliche Normen und Gesetze) beeinflussen und so regulierend auf die Wertschöpfungskette wirken. Diese Rahmenbedingungen wirken auf unterschiedlichen Maßstabsebenen und können entlang von globalen Wertschöpfungsketten in den jeweiligen lokalen Strukturen unterschiedlich ausgestaltet sein.

---

<sup>3</sup> Die Wertschöpfung stellt sich aus Sicht der unternehmerischen Wirtschaftseinheit als Differenz von Produktpreis und Aufwendungen für das Produkt dar (z.B. für die Vorleistungen, Arbeit und Kapital). Diese unternehmensbezogene Perspektive auf den Wertzuwachs kann im Konflikt zu anderen Wertkonzepten stehen (z.B. einem Arbeitswertkonzept, einer Nutzendefinition über den Gebrauchswert oder eines Nachhaltigkeitskonzeptes).

<sup>4</sup> Im Kontext von Wertschöpfungsketten verwende ich *governance*, Steuerung und Koordination synonym.

## 2.2 Zentrale Probleme globaler Wertschöpfungsketten

Je nach Produkt, Struktur und Rahmenbedingungen einer globalen Kette können zentrale ökologische und soziale Probleme in Wertschöpfungsketten sehr unterschiedlich ausfallen. Im Folgenden werden wesentliche Probleme als Basis zur Entwicklung von Leitbildern einer ökologischen und fairen Wertschöpfung kurz umrissen. Der Fokus liegt dabei auf dem Fallbeispiel der Bekleidungskette.

### 2.2.1 Ressourcenverbrauch und Umweltbelastung

Ein zentrales Problem globaler Wertschöpfungsketten ist verbunden mit dem Ressourcenverbrauch und der daraus resultierenden Umweltbelastung (Weizäcker E. U., Lovins et al. 1997; Schmidt-Bleek 2007). In den letzten Jahren ist die Ressourcenentnahme innerhalb der industrialisierten Länder rückläufig, aber die „ökologischen Rucksäcke“<sup>5</sup> der vor allem aus Entwicklungs- und Schwellenländern in die EU eingeführten Rohstoffe, Halbwaren und Güter sind angestiegen (Schütz, Moll et al. 2003; Bringezu 2004). Ökologische Rucksäcke werden aus diversen Gründen in Entwicklungsländer verlagert, u.a. wegen geringer Produktionskosten und schlechter Kontrolle von Gesetzen. Beispielsweise wird in der Produktion eines T-Shirts das meiste Wasser beim Anbau der Baumwolle gebraucht, ohne dass die sozialen und ökologischen Folgekosten bezahlt werden<sup>6</sup>. Der größte Teil ungereinigter Abwässer fällt beim Färben und Bleichen an, weil Filteranlagen teuer sind und Ämter oft nicht die Kapazität haben, hinreichende Kontrollen durchzuführen. Die Kosten von Umweltbelastungen in der Textilkette werden also primär von Menschen in ärmeren Regionen getragen.

### 2.2.2 Arbeitsverhältnisse in der Wertschöpfungskette

Da mit den Standards auch die Kosten für die Produktion sinken, verlagert sich die arbeitsintensive Produktion von Bekleidung zunehmend in Länder mit geringeren Lohnkosten und niedrigen Sozialstandards. Bei der Produktion in Entwicklungsländern werden internationale Arbeitsstandards verletzt oder es wird gegen anerkannte Menschenrechte – etwa die vier international kodifizierten Grundprinzipien der ILO – verstoßen (Dicken 2007:257 f.). Bangladesch hat beispielsweise Exportproduktionszonen (EPZ) zur Stärkung der nationalen Wettbewerbsposition eingerichtet, in denen per Gesetz die Bildung von Gewerkschaften verboten ist<sup>7</sup> – obwohl die Regierung Bangladeschs die ILO-Kernarbeitsnormen zur Versammlungsfreiheit unterzeichnet hat.

---

<sup>5</sup> Der „ökologische Rucksack“ ist definiert als die Summe aller natürlichen Rohmaterialien von der Wiege bis zum verfügbaren Werkstoff oder zum dienstleistungsfähigen Produkt in Tonnen Natur pro Tonne Produkt, abzüglich dem Eigengewicht des Werkstoffes oder Produktes selbst, gemessen in Tonnen, Kilogramm oder Gramm. ([www.umweltdatenbank.de](http://www.umweltdatenbank.de), 11.10.2007)

<sup>6</sup> Betrachtet man den gesamten Lebenszyklus, so fällt das meiste Wasser beim Waschen an. Jedoch hat der Wasserverbrauch beim Baumwollanbau in trockenen Regionen verheerende soziale und ökologische Folgen, wie das Beispiel des Aralsees gut verdeutlicht (Paulitsch, Baedeker and Burdick 2004).

<sup>7</sup> Export Production Zones in Bangladesh werden z.T. auch positiv gesehen, denn die Fabriken in den EPZs stehen vom Gesichtspunkt der Arbeitssicherheit besser da als Fabriken außerhalb dieser Zonen (eigene Interviews).

Die fehlenden Rahmenbedingungen bzw. die mangelhafte Umsetzung entsprechender Vorgaben sind weitreichend<sup>8</sup>: Eine Kontrolle von 1 000 Zuliefer-Fabriken der Mitglieder des Runden Tisches für Verhaltenskodizes zeigte, dass 90 Prozent der Fabriken Mängel aufweisen (Deutscher Bundestag 2007). Kontrollen der *Business for Social Compliance Initiative* (BSCI 2005) haben ergeben, dass in 30 Prozent der weltweit über die BSCI auditierten Unternehmen der Zustand der Arbeitssicherheit kritisch ist. ArbeiterInnen tragen zum Beispiel keine Schutzkleidung, es fehlen Feuerlöscher, Fluchtwegmarkierungen oder andere Sicherheitsmaßnahmen, was regelmäßig zur gesundheitlichen Beeinträchtigung und Gefährdung der ArbeiterInnen führt, im schlimmsten Fall zu ihrem Tode. Die Kontrollen zeigen ferner, dass die in nationalen Gesetzen festgelegte Arbeitszeitregelung in über 50 Prozent der geprüften Fabriken nicht eingehalten wird (BSCI 2005).

### 2.2.3 Verteilung der Wertschöpfung

Bei der Wertschöpfung innerhalb von Wertschöpfungsketten kommt es zu einer ungerechten Verteilung zum Nachteil der Akteure in Entwicklungsländern. Gemessen in Tonnen sind rund drei Viertel der gesamten Importe in die EU Rohstoffe, von denen der Großteil aus Entwicklungsländern stammt (Wuppertal Institut 2005: 65 f.). Wertmäßig machen die Rohstoffimporte nur einen relativ kleinen Anteil aus, da der wesentliche Teil der Wertschöpfung auf wissensintensiven Verarbeitungsprozessen beruht. Zudem sind Unternehmen in Industrieländern bzw. multinationale Konzerne durch ihre Nähe zum Ort des Endverbrauchs gegenwärtig eher in der Lage, technische Innovationen oder symbolische Werte wie Markennamen oder Labels zu entwickeln und zu vermarkten. Entwicklungsländer verbleiben in der Rolle, Waren zu produzieren und zu exportieren, wobei den Industrieländern die Abschöpfung höherer Renditen durch die Schaffung symbolischer oder in Dienstleistungen enthaltener Attribute vorbehalten ist. Zum Beispiel importiert Europa überwiegend Güter niedriger Verarbeitungsstufen zum durchschnittlichen Wert von 0,79 Euro/kg, exportiert aber höherwertige Güter mit einem durchschnittlichen Wert von 2,20 Euro/kg (Wuppertal Institut 2005: 71).

Da sie vorwiegend Rohstoffe liefern oder Produkte in arbeitsintensiven Prozessen ohne besonderes Know-how verarbeiten, haben Produzenten in Entwicklungsländern schlechtere Chancen, einen höheren Anteil der Wertschöpfung zu erwirtschaften. So schöpft beispielsweise der *lead agent* in Europa, der ein T-Shirt gestaltet und vermarktet, rund 50 Prozent des Verkaufspreises ab.<sup>9</sup> Der Rest verteilt sich auf die vielen Schritte zuvor.

### 2.2.4 Wachstumsdynamik und Reboundeffekte

Wichtig sind neben den oben genannten direkten Effekten der einzelnen Wertschöpfungskette auch die kumulierten Effekte, die sich auf der Makroebene aus dem Zusammenwirken aller Aktivitäten in allen Wertschöpfungsketten ergeben. Rebound<sup>10</sup>- und Mengenwachstumseffekte sind dabei besonders kritisch zu sehen (Sachs 2002; Bringezu 2004; Schmidt-Bleek 2007). Die

---

<sup>8</sup> Die Daten beziehen sich v.a. auf Bekleidungsketten, können aber auch auf diverse andere Ketten, beispielsweise von Elektro-Artikeln oder im Food-Bereich übertragen werden: siehe z.B. (Manhardt and Griesshammer 2006), (ILO 2007).

<sup>9</sup> Beispiel eines Van Laack-Hemdes, siehe Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 16.12.2007

<sup>10</sup> Der Rebound-Effekt besagt, dass Einsparungen, die z.B. durch effizientere Technologien entstehen, durch vermehrte Nutzung und Konsum stets überkompensiert werden. ([www.umweltdatenbank.de](http://www.umweltdatenbank.de), 11.10.2007).

Entwicklung zu ressourcenintensiven Lebensstilen insbesondere der wohlhabenden Bevölkerung wirkt sich dabei negativ auf den gesamten Ressourcenverbrauch in allen Wertschöpfungsketten aus und ist eine wesentliche Hürde zur Reduktion des globalen Ressourcenverbrauchs (Liedtke, Welfens et al. 2007).

## 2.3 Leitbilder für eine ökologische und faire Wertschöpfung

Welche Regeln sollen nun für öko-faire Wertschöpfungsketten gelten? In diesem Kapitel werden zunächst Leitbilder aus den oben genannten Problemen normativ für eine ökologische und faire Wertschöpfungskette entwickelt. Obwohl sich die Fallstudie in diesem Papier primär auf einen Teil des ersten Leitbildes bezieht, werden dennoch vier zentrale Leitbilder präsentiert. Dies ermöglicht es, abschließend besser einschätzen zu können, welchen Beitrag Netzwerk-Governance sozialer Standards zu mehr Fairness in Wertschöpfung leistet – und welche wichtigen Aspekte dieser Ansatz vernachlässigt.

Aus den oben beschriebenen grundlegenden Problemen globaler Wertschöpfung werden nun Grundsätze und Leitbilder für nachhaltige Wertschöpfungsketten entworfen. Während die Grundsätze generelle Prinzipien für Ökologie und Fairness in Wertschöpfungsketten zusammenfassen, konkretisieren die Leitbilder – ausgehend von den beschriebenen Problemen – eine langfristige, normative Zielvorstellung zur Umsetzung der Grundsätze.

Grundsätze öko-fairer Wertschöpfungsketten<sup>11</sup>: Sie erhalten und fördern die Lebensfähigkeit und Vielfalt der Ökosysteme mit ihren Funktionen dauerhaft, indem sie Schäden vermeiden bzw. verringern. Verursacher nicht vermeidbarer Schäden sind verpflichtet, diese auszugleichen. Ferner bieten sie den Beteiligten und Betroffenen gleichermaßen die Möglichkeit einer sozialen und ökonomischen Teilhabe. Darunter wird die Chance aller verstanden, die eigene Position z.B. durch die Einklage von Rechten und die Teilnahme am Prozess der Wertschöpfung zu verbessern und das Leben eigenhändig zu gestalten. Schließlich fördern faire Wertschöpfungsketten die Besserstellung der am wenigsten Begünstigten, indem sie zur Armutsminderung und Sicherung ihrer Grundbedürfnisse beitragen.

Aus diesen allgemeinen Grundsätzen werden nun vier Leitbilder konkretisiert, die bei vollständiger Umsetzung maßgeblich dazu beitragen würden, die oben beschriebenen Probleme zu verringern. Die Leitbilder haben Orientierungsfunktion und sollen Managern in Unternehmen, Politikern, Bürgern und Konsumenten dabei helfen, einen Wandel in Richtung öko-faire Wertschöpfungsketten einzuleiten.

*Leitbild 1: Umfassende Qualität = Qualität + soziale Standards + ökologische Standards*

In öko-fairen Wertschöpfungsketten wird eine umfassende Qualität gesichert. Dabei bezieht sich die umfassende Qualität nicht nur auf Produkteigenschaften wie Lebensdauer und Produktqualität, sondern auch auf die Prozesse, die zur Herstellung und zum Transport notwendig sind.

---

<sup>11</sup> Die Grundsätze sind an John Rawls „principles of justice“ und das „Differenzprinzip“ angelehnt.

Die für das vorliegende Papier zentrale Qualität der Prozesse bezieht sich auf den gesamten Lebenszyklus des Produktes und schließt die bei den Prozessen in Anspruch genommenen Dienstleistungen der Menschen und der Natur sowie die positiven ökologischen und sozialen Wirkungen ein. Kurz: Gewisse soziale und ökologische Prozessstandards müssen für die gesamte Wertschöpfungskette gelten. Diese Standards sollten sich an allgemein gültigen Richtlinien orientieren, wie nationale Gesetze und international vereinbarte Normen (Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), Menschenrechte, die Konvention zum Schutz der Biodiversität etc.).

### *Leitbild 2: Öko-faire Preise*

Eng verbunden mit der Einhaltung von Produkt- und Prozessstandards in öko-fairen Wertschöpfungsketten ist die Forderung nach einer monetären Kompensation der „wahren“ Kosten (Internalisierung externer Kosten). Alle ökologischen und sozialen Kosten, die von den Produktionsprozessen auf die Umwelt und die Menschen abgewälzt werden, müssen in die Preise integriert werden, um somit alle Verursacher entlang der Kette zur Vermeidung der negativen Wirkungen zu motivieren. Zur Internalisierung externer Kosten gehört auch, dass am Wertschöpfungsprozess Beteiligte so entlohnt werden, dass sie ihre Grundbedürfnisse sichern können (*living wages*).

### *Leitbild 3: Langfristige Entwicklungschancen*

In öko-fairen Wertschöpfungsketten gibt es eine langfristige und partnerschaftliche Kooperation, die den miteinander handelnden Akteuren Entwicklungs- und Entfaltungsmöglichkeiten gibt – beispielhaft hierfür ist das Leitbild eines partnerschaftlichen Handels im *Fairen Handel*. Auf diese Weise können Produkt- und Prozessstandards progressiv eingeführt und an die jeweiligen lokalen Bedingungen angepasst werden. ProduzentInnen oder ArbeiterInnen sind nicht beliebig austauschbar, sondern Teil des einkaufenden Unternehmens. Die Handelspartner sind an gemeinsamen Entwicklungs- und Lernprozessen interessiert, die auf einem partnerschaftlichen Umgang miteinander und einer vertrauensvollen Kooperation basieren, so dass bei Entscheidungsfindungen die Balance zwischen verschiedenen Interessengruppen gewährleistet wird. Entsprechend ihrer Möglichkeiten stehen stärkere Handelspartner (z.B. Multinationale Konzerne oder der Großhandel) in einer höheren Pflicht, eine öko-soziale Wertschöpfung zu fördern und ihre schwächeren Partner auf diesem Weg zu unterstützen.

### *Leitbild 4: Öko-faire Rahmenbedingungen*

Öko-faire Wertschöpfungsketten brauchen Rahmenbedingungen, um Beteiligte und umliegende Systeme nicht über die Maßen zu belasten. Die Institutionen, in welche die Wertschöpfungsketten eingebettet sind, geben einen Rahmen für die gesamte Wertschöpfungskette vor, in dem sich das Wirtschaften bewegen muss. Diese Grenzen weisen allen Menschen (auch den kommenden Generationen) vergleichbare Menschen- und Umweltbelastungsrechte zu, die unter Berücksichtigung individueller Freiheitsbedürfnisse und regionaler Unterschiede (z.B. unterschiedlich sensible Ökosysteme) entwickelt werden.

Universell vereinbarte Rahmenbedingungen auf ordnungspolitischer Basis garantieren die Grundfreiheiten sowie ökologische und soziale Mindeststandards. Diese werden auf regionaler und lokaler Ebene spezifiziert. Für alle Akteure der Wertschöpfungskette sind effektive und langfristig wirksame Anreizmechanismen zur Beachtung und Einhaltung der Rahmenbedingungen gegeben. Da auch die Akteure der Wertschöpfungskette die Rahmenbedingungen beeinflussen (können), ist die Schaffung dieser Rahmenbedingungen für Nachhaltigkeit eine gemeinsame Aufgabe von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren.



### 3 Governance sozialer Standards über Netzwerke

Das hier behandelte Konzept der Governance sozialer Standards in Wertschöpfungsketten hilft zu erklären, wie *lead agents* wie die Metro AG oder Hess Natur soziale Standards bei Ihren Zulieferern regulieren (also die Frage: „*Wie soll etwas produziert werden?*“ siehe Kapitel 2.1)<sup>12</sup>. Diese Governance umfasst folgende drei Schritte (Kaplinsky / Morris 2001): (a) *Legislative governance* setzt die Regeln, also welche Standards in der Wertschöpfungskette gelten und für welche Akteure in der Kette sie gelten. (b) Über die *judicative governance* kontrolliert der *lead agent*, ob die Zulieferer tatsächlich die festgelegten Standards einhalten, und sanktioniert sie bei Nicht-Beachtung der Standards. Da Zulieferer oft Schwierigkeiten haben, die verlangten Standards umzusetzen, geht es in der (c) *executive governance* sozialer Standards darum, dass die Zulieferer unterstützt werden, die Standards tatsächlich zu implementieren. Dies betrifft u.a. das Anstoßen von Lernprozessen durch Informationen, Trainings oder Schulungen, aber auch Vertragsbedingungen (vor allem Preise, Lieferzeiten etc.) zwischen *lead agent* und Zulieferern.

Auf der Basis dieses Governance-Konzeptes entwickle ich in diesem Kapitel einen Analyserahmen zur empirischen Untersuchung privater Standard-Setzungs-Initiativen, der in den Kapiteln 4 & 5 empirisch angewendet wird. Zunächst einmal arbeite ich ganz grundsätzliche Grenzen privater Governance von Prozessstandards über den *lead agent* heraus, die sich durch die Freiwilligkeit des privaten Governance-Mechanismus ergeben. In Kapitel 3.2 definiere ich, in Abgrenzung zur bisher erklärten Governance von Prozessstandards in Wertschöpfungsketten, was ich unter Governance sozialer Standards über Netzwerke (Governance-Netzwerke) verstehe. Dabei erkläre ich, wie diese Netzwerke helfen können, die in 3.1 definierten Grenzen der Governance zu verschieben und den Mechanismus umfassender zu gestalten. Schließlich entwickle ich Kriterien zur Bewertung der demokratischen Legitimation solcher privaten Netzwerk-Initiativen.

#### 3.1 Governance von Prozessstandards in Wertschöpfungsketten und seine Grenzen

*Lead agents* bestimmen zunächst einmal die Inhalte und damit auch die Grenzen der (freiwilligen) Governance von Prozessstandards in Wertschöpfungsketten. In diesem Kapitel möchte ich mit Hilfe von Stakeholder-Ansätzen und institutionellen Theorien zeigen, dass *lead agents* dabei sehr stark von ihrem externen Umfeld – das ich über Anspruchsgruppen bzw. Stakeholder definiere – geprägt werden (DiMaggio / Powell 1983; Welcomer 2002; Braun 2004; Delmas / Toffel 2004; Zöller 2004; Starmanns / Braun 2006). Ich argumentiere also, dass Stakeholder wie KonsumentInnen, NGOs, Gewerkschaften, und Eigentümer einen großen Einfluss darauf haben, wie die Grenzen der Governance sozialer oder ökologischer Standards über die *lead agents* gesetzt sind. Dies gilt sowohl für private Governance

---

<sup>12</sup> Da sich Governance auf alle Prozessstandards bezieht, gilt es auch für ökologische Standards; diese wurden hier jedoch der Einfachheit halber weggelassen, weil sich die beiden Initiativen fast ausschließlich auf soziale Standards beziehen.

ohne Stakeholder-Beteiligung, wenn beispielsweise Unternehmen ihre eigenen Standards setzen, aber es gilt auch für die hier diskutierten freiwilligen Multi-Stakeholder-, Business- oder NGO-Initiativen, die Stakeholder in die Governance von Standards integrieren.

Neuere Studien zeigen, dass Unternehmen sich primär für die Belange Ihrer Stakeholder interessieren, wenn sie sich Vorteile durch die Interaktion erhoffen, oder wenn die Nicht-Interaktion mit Risiken verbunden ist. Im Bekleidungs-Sektor dominierte in den letzten Jahren die Motivation zur Stakeholder-Interaktion aufgrund befürchteter Reputationschäden, wie beispielsweise im Falle der Anti-Sweatshop-Kampagne gegen Nike oder der CCC-Kampagne gegen Tchibo. In den letzten Jahren sehen Unternehmen aber auch Chancen in pro-aktiven Corporate Social Responsibility Maßnahmen, beispielsweise indem sie einer strikteren (staatlichen) Regulierung vorgreifen (Egels-Zandén / Wahlqvist 2007) und so mit selbstbestimmten Maßnahmen NGO-Kampagnen den Wind aus den Segeln nehmen. Manche Unternehmen sehen in der Kooperation mit Stakeholdern aber auch Effizienzvorteile oder Marktvorteile, wenn sie sich positiv von ihren Konkurrenten herausheben können.

Governance von Standards ist mit Transaktionskosten für die *lead agents* verbunden<sup>13</sup>. Da private Governance freiwillig ist, ist ihre Reichweite zur Regulierung von Standards eingeschränkt, weil *lead agents* generell versuchen, Transaktionskosten niedrig zu halten. Je komplexer die Kette wird, umso höher fallen die Transaktionskosten für die Governance sozialer Standards aus. Die Grenze der Freiwilligkeit wird also durch den Willen der *lead agents* definiert, Kosten für Governance aufzuwenden.

Nach neo-institutionellen Theorien der Soziologie passen sich Organisationen dem Druck ihres Umfeldes an, um gegenüber dem Umfeld als (gesellschaftlich) legitimierte Akteure zu gelten (DiMaggio / Powell 1983; Zöller 2004). Aus dieser Perspektive legen *lead agents* tendenziell solche Standards fest, die sie zur Aufrechterhaltung ihrer Legitimation gegenüber ihrem Umfeld benötigen. Unter Berücksichtigung der Freiwilligkeit privater Governance, neo-institutioneller Überlegungen und der Transaktionskosten ergeben sich folgende Grenzen privater Governance sozialer Standards in Wertschöpfungsketten:

- Die Bereitschaft der *lead agents*, Verantwortung für ihre Zulieferer und deren ArbeiterInnen zu übernehmen, endet dort, wo die Forderungen der *lead agents* mit den Wünschen ihrer KundInnen kollidieren. Bei der Abwägung zwischen ökonomischen und sozialen Zielen beim globalen Einkauf in der Kette berücksichtigen *lead agents* in der Regel die Bedürfnisse der KonsumentInnen (z.B. niedrige Preise und kurze Lieferzeiten) stärker als die Rechte der schwächeren Gruppen in der Kette (z.B. der ArbeitnehmerInnen) (Barrientos / Smith 2007). Das führt dazu, dass viele *lead agents* ihre Zulieferer austauschen, wenn diese zu teuer oder ineffektiv produzieren. Sie tun dies, um im globalen Markt konkurrenzfähig zu sein.
- Um tatsächlich Macht über die Lieferanten ausüben zu können, benötigt ein *lead agent* Informationen darüber, was in der Wertschöpfungskette geschieht. Ein *lead agent* wird jedoch nur begrenzt Kosten investieren, um an die notwendigen Informationen zu gelangen. Vor allem bei komplexeren Ketten ist es sehr kostspielig, an diese Informationen zu gelangen, da *lead agents* oft Zulieferer in zahlreichen Ländern haben. Zudem haben sie oft nur mit einem Direktlieferanten bzw. -produzenten zu tun, die verschweigen oder nicht wissen, durch welche Hände die Ware zuvor gegangen ist.

---

<sup>13</sup> In diesem Fall sind diejenigen Transaktionskosten gemeint, die ein *lead agent* aufwenden muss, um die Aktivitäten in seiner Wertschöpfungskette zu koordinieren, also um seine Standards zu setzen, zu kontrollieren und den Zulieferern bei der Umsetzung zu helfen.

- Da soziale und ökologische Standards soziale Konstrukte sind, ist es nicht immer eindeutig, welche Standards gelten sollen. Welche Standards letztendlich die *lead agents* in ihr Governance der Wertschöpfungskette übernehmen, wird aus konstruktivistischer Sicht als das Ergebnis sozialer Aushandlungsprozesse verstanden (Campbell 2007). Zur Schaffung ihrer Legitimation müssen *lead agents* also nur solche Standards in der Kette berücksichtigen, die starke Anspruchsgruppen einfordern.

Zusammenfassend können *lead agents* bei privater Governance von Prozessstandards in Wertschöpfungsketten ohne Beteiligung von Stakeholdern – entsprechend ihren Zielen und der Struktur der Kette – recht beliebig über die Governance-Inhalte entscheiden.

Werden jedoch Stakeholder stärker in private Governance-Netzwerke integriert, so wird die Beliebigkeit der *lead agents* eingeschränkt. Denn einerseits kann die Interaktion mit Stakeholdern die Kosten der Governance von Standards in der Wertschöpfungskette senken und andererseits werden Stakeholder mitbestimmen, welche Regeln als legitim gelten. Somit haben private Governance-Netzwerke das Potenzial, die Prozesse der Governance von Prozessstandards zu verändern, sie umfassender und weitreichender zu gestalten. Deshalb ist es interessant, Ansätze zu vergleichen, wie unterschiedlich intensiv die FWF und die BSCI Stakeholder integrieren.

### 3.2 Analyserahmen zur Bewertung der Fairness privater Governance-Netzwerke

Die drei oben beschriebenen Governance-Prozesse beziehen sich auf die Governance zwischen den *lead agents* und ihren Zulieferern. Die Regulierung sozialer Standards über Governance-Netzwerke erweitert Gereffis Konzept der *Governance* von Wertschöpfungsketten. Bei den einzelnen Governance-Prozessen und in der Organisationsstruktur der Initiativen verhandeln nicht mehr nur der *lead agent* und Zulieferer miteinander, sondern Stakeholder werden – mehr oder weniger intensiv – über Netzwerke involviert. Bei den hier analysierten Initiativen FWF und BSCI sind daran vor allem Gewerkschaften, NGOs, Audit- oder Consulting-Firmen beteiligt. Da der Staat kaum involviert ist, bezeichne ich solche Governance-Netzwerke als „privat“.

Wie kann nun bewertet werden, wie fair diese privaten Governance-Initiativen in Netzwerken sind? Da Governance-Netzwerke zur Implementierung sozialer Standards demokratisch zustande gekommene Regeln und Mechanismen ergänzen, verstärken und manchmal ersetzen<sup>14</sup>, sollten sie ähnlichen Maßstäben unterzogen werden wie staatliche Regel-Setzungs-Instrumente. Die wichtigsten Kriterien zur Bewertung von Regel-Setzungs-Mechanismen sind ihre Effektivität und demokratische Legitimation (Dingwerth 2004; Schaller 2007). Deshalb beschränke ich meine Analyse der Fairness in diesem Arbeitspapier auf die Bewertung, wie demokratisch legitimiert die Governance-Prozesse der beiden Initiativen sind. In der Literatur werden keine einheitlichen Kriterien für die Analyse und Bewertung der demokratischen Legitimation privater Governance verwendet (Schaller 2007: 11). In Anlehnung an einen von Dingwerth entwickelten Ansatz untersuche ich zwei zentrale Kriterien für eine demokratische Legitimation der Prozesse der Governance von Standards (Dingwerth 2007; Schaller 2007: 14 ff.)<sup>15</sup>:

<sup>14</sup> Hiermit sind v.a. staatlich festgelegte Regeln und Mechanismen gemeint.

<sup>15</sup> Inwiefern die Governance-Prozesse der ebenfalls bei Dingwerth genannten demokratischen *Accountability* (Einklagbarkeit) gerecht werden, untersuche ich nicht explizit, sondern betrachte diesen Aspekt in der Analyse der Partizipation und Transparenz mit.

**1. Partizipation:** Ein demokratisch legitimierter Governance-Mechanismus soll den von den Standards betroffenen Gruppen die gleiche Möglichkeit geben, an dem Entscheidungsprozess teilzunehmen. Folgende Fragen sind im Hinblick auf den Umfang und die Qualität der Partizipation relevant: Nach welchen Kriterien wurden die Stakeholder selektiert? Wurde die Auswahl sinnvoll hinsichtlich der existierenden Alternativen getroffen? Wie werden die Gruppen eingebunden? Wie repräsentativ sind sie?

**2. Transparenz:** Damit die Governance-Prozesse überprüfbar, glaubwürdig und einklagbar sind, sollte die Governance von Standards so transparent wie möglich gestaltet sein: Wie transparent ist das Governance-System – vor allem die Entscheidungsprozesse der privaten Governance – für betroffene Gruppen? Welche Informationen über die Existenz, den Status, den Inhalt des Entscheidungsprozesses sind öffentlich? Wie kommen die Betroffenen an Informationen über den Entscheidungs-Prozess?

Um zu eruieren, ob die Initiativen fair sind, werde ich also untersuchen, wie partizipativ und transparent die drei Governance Prozesse *legislative, judicative, executive governance* sind.

## 4 Fallstudien: Fair Wear Foundation & Business for Social Compliance Initiative<sup>16</sup>

Zunächst einmal präsentiere ich in diesem Kapitel die beiden Governance-Initiativen FWF und BSCI, vor allem ihre jeweiligen Systeme, Normen, Regeln und Richtlinien. Ich habe diese beiden Initiativen für einen Vergleich ausgewählt, weil sie bei der Kooperation mit Stakeholdern sehr unterschiedliche Ansätze verwenden. Wie in Kapitel 3 erläutert, gehe ich vor allem auf die Partizipation von Stakeholdern und die Transparenz bei den Prozessen ein.

Zunächst stelle ich in Kapitel 4.1 die Organisationsstruktur und Ziele jeder Initiative vor, um deren dahinter liegenden Philosophien verständlich zu machen. Anschließend erläutere ich die Regeln zur *legislative, judicative, executive governance* der Standards (Kapitel 4.2 bis 4.4). Bei der Präsentation der Organisationsstruktur und der Regeln stehen die Aspekte im Vordergrund, bei denen Beziehungen mit Stakeholdern relevant sind. Empirisch basiert dieses Kapitel vor allem auf Dokumenten zu den Initiativen (Kodizes, Systembeschreibungen, Jahresberichte). Auf Grundlage dieser Beschreibungen analysiere ich in Kapitel 5 die demokratische Legitimation der beiden Initiativen.

### 4.1 Hintergründe, Ziele, Organisationsstruktur und Mitgliedschaft der Initiativen

Die Organisationsstruktur der Initiativen entscheidet ganz grundsätzlich, wer an Entscheidungen teilnimmt. Diese Struktur wird hier vorweg eingeführt, weil sie alle drei Governance-Prozesse betrifft. Die Ziele und Hintergründe der Initiativen helfen ferner bei der Interpretation der Daten in Kapitel 5.

#### Fair Wear Foundation (FWF)

Auf die gemeinsame Initiative von niederländischen Unternehmensverbänden, Gewerkschaften und NGOs begann die Fair Wear Foundation im Jahre 2004 ihre Aktivitäten als Stiftung mit Sitz in Amsterdam. Ende 2006 hatte die FWF insgesamt 76 Mitglieder. Die meisten Mitglieder sind kleine und mittlere niederländische Unternehmen<sup>17</sup>, die Arbeitsbekleidung herstellen, nur 14 Mitglieder sind im Mode-Bereich aktiv. Das finanzstärkste Mitglied war im Jahre 2006 Mexx mit über 1 Mrd. Euro Umsatz (Textilwirtschaft 2006)<sup>18</sup>. Im Jahre 2006 verfügte die FWF über ein Finanzvolumen von 587 000 Euro und hatte rund sieben Mitarbeiter in Amsterdam.

---

<sup>16</sup> Aufgrund von Lernprozessen unterliegen beide Initiativen einem ständigen Wandel. Das Papier nimmt primär auf die bis September 2007 im Internet veröffentlichten Dokumente Bezug, und ergänzend auf Interviews mit Vertretern von Mitgliedsunternehmen, Auditoren, Stakeholdern und Vertretern der Initiativen in den Jahren 2006 und 2007.

<sup>17</sup> Die Mitglieder sind aus den Niederlanden, Deutschland, Belgien, Dänemark, Großbritannien und der Schweiz.

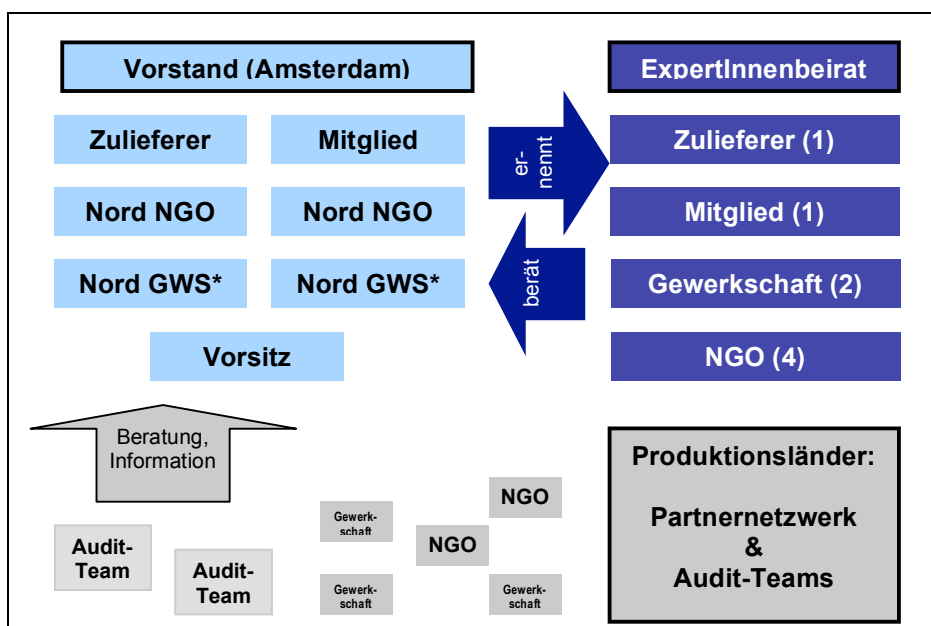
<sup>18</sup> Auf der Liste der größten Bekleidungslieferanten in Europa rangiert Mexx auf Platz 14.

Finanziert wurde die FWF im Jahre 2006 zu 70 Prozent über Zuschüsse vom Staat und der Zivilgesellschaft<sup>19</sup> und zu 15 Prozent über Mitgliedsbeiträge<sup>20</sup>. Damit ist zwar der größte Anteil der Finanzierung öffentlicher Natur, dennoch bezeichne ich die FWF als private Initiative, weil nur private Akteure in der Organisationsstruktur auftauchen.

Die FWF sieht ihr primäres Ziel darin, gesetzeskonforme und humane Arbeitsbedingungen in der weltweiten Bekleidungsindustrie zu fördern, insbesondere in Ländern, die für den niederländischen Markt produzieren. Dabei wird großer Wert darauf gelegt, dass mit lokalen Organisationen kooperiert wird:

*Die FWF ist davon überzeugt, dass Arbeitsbedingungen nur in Kooperation mit solchen Menschen und Organisationen, die vor Ort in der jeweiligen Gesellschaft verankert sind, auf das Niveau der ILO-Standards gebracht werden können. (...) In allen Ländern und Regionen, aus denen Mitgliedsunternehmen Bekleidung beziehen, wird die FWF ein Fair Wear Partnernetzwerk aufbauen. (FWF 2002)*

Die Organisationsstruktur der FWF besteht aus vier Elementen: dem Vorstand, einem ExpertInnenbeirat in Europa sowie einem Partnernetzwerk und den Audit-Teams in den Produktionsländern (siehe Abbildung 1).



\*GWS: Gewerkschaft

**Abbildung 2: Die Organisationsstruktur der FWF.**

Entsprechend der Abbildung wird der Vorstand möglichst repräsentativ von Vertretern der vier Gruppen Mitgliedunternehmen, Zulieferer, Gewerkschaft, nichtstaatliche Organisation/NGO gebildet, wobei jede Gruppe das gleiche Stimmrecht hat. Der Vorstand ist zuständig für die generellen Strategien und ist verantwortlich für die Arbeit des ExpertInnenbeirates und die MitarbeiterInnen der FWF. Der ExpertInnenbeirat berät den Vorstand. Audit-Teams führen die

<sup>19</sup> Im Jahre 2006: 250 000 Euro vom Niederländischen Außenministerium, 80 000 Euro von Oxfam-Novib, 78 000 Euro vom ICCO (Interchurch Organisation for Development Co-operation) (FWF 2007).

<sup>20</sup> Jedes Mitglied zahlt entsprechend der Anzahl seiner Bekleidungslieferanten.

Audits durch, und das jeweilige Partnernetzwerk hat beratende und informierende Aufgaben, die später erläutert werden. Die Repräsentanz zivilgesellschaftlicher Gruppen in den Gremien soll die Partizipation betroffener Gruppen (z.B. ArbeiterInnen) sicherstellen. Recht einzigartig für Governance-Netzwerke im Bekleidungssektor ist das Partnernetzwerk, über das lokale NGOs und Gewerkschaften aus den Produktionsländern die FWF beim Implementieren der Standards unterstützen und beraten:

- *Die FWF wird die Netzwerke immer zu wichtigen, in deren Kompetenzbereich liegenden Angelegenheiten konsultieren. (FWF 2002:12)*
- *Rat geben, wie verschiedene Fair Wear Arbeitsstandards im lokalen Kontext interpretiert werden sollen und welche Prioritäten in Korrekturmaßnahmeplänen zu setzen sind. (FWF 2002:12)*
- *Aktuelle Informationen über die Arbeitsgesetzgebung bereitstellen. Die FWF wird regelmäßig Länderprofile veröffentlichen, die diese Basisinformationen enthalten. (FWF 2002:12)*

Die FWF entscheidet über die Verwendung dieser Informationen.

In ihren Regeln erklärt die FWF, dass sie „*alle Anstrengungen unternehmen [wird], um sicherzustellen, dass Organisationen, die das Vertrauen der Arbeiter genießen, Teil dieser Netzwerke sind.*“ Folgendermaßen werden die Teilnehmer im Produktionsnetzwerk ausgewählt: Gewerkschaften, die im Produktionsland im Bekleidungssektor aktiv sind, werden grundsätzlich in das Partnernetzwerk eingeladen. Alle anderen Organisationen und Einzelpersonen werden entweder durch die FWF eingeladen oder durch ein bestehendes Netzwerkmitglied empfohlen<sup>21</sup>. Jedes Mitglied wird nach Einschätzung eines FWF-Mitarbeiters aus Amsterdam in das Partnernetzwerk aufgenommen. Mitglieder müssen das Vertrauen der ArbeiterInnen genießen und das soziale Umfeld widerspiegeln; sie dürfen weder parteipolitisch gebunden noch korrupt sein.

### **Business for Social Compliance Initiative (BSCI)**

Im Jahre 2003 hat die Foreign Trade Association (FTA) die BSCI als non-profit Organisation mit Sitz in Brüssel gegründet, sie soll eine Sektorlösung für den Einzelhandel sein. Primäres Ziel der BSCI ist *“to improve social standards in supplier countries as part of companies’ social responsibilities as members of the global economy”* (BSCI 2007). Doch dahinter verfolgt die FTA das strategische Ziel, staatlichen Verpflichtungen entgegen zu treten:

*The European trade sector, however, has always placed emphasis on the principle of voluntary rather than compulsory action and compliance vis-à-vis all of the various international governmental and institutional initiatives. (BSCI 2007)*

Sekundäre Ziele in den BSCI-Regeln dienen dazu, die Standards zu verbessern: Die BSCI soll eine Schnittstelle zwischen den Mitgliedern und den Stakeholdern sein, ein gemeinsames Monitoring-System betreiben, den Zulieferern und Einkäufern wirtschaftliche Vorteile erbringen und den Wissensaustausch zwischen Mitgliedern fördern.

Die BSCI hat reguläre und assoziierte Mitglieder. Reguläres Mitglied können Einzelhändler, Händler und Hersteller werden, die am Audit-System teilnehmen (BSCI 2007: 2). Assoziiertes Mitglied können interessierte Organisationen oder Institutionen werden, die nicht in den BSCI-Prozess involviert sind. Jedes neue Mitglied muss vom *supervisory council* akzeptiert werden und

<sup>21</sup> Aus den Statuten ist nicht ersichtlich, ob Organisationen sich auch selbst bewerben können.

sich verpflichten, die Ziele des BSCI zu unterstützen und zu fördern (BSCI 2007: 3). Ferner muss es jährlich eine bestimmte Anzahl seiner Zulieferer in das BSCI *compliance programme* involvieren<sup>22</sup>, seine Zulieferer in eine gemeinsame Datenbank eingeben und einen Mitgliedsbeitrag entrichten.

Die BSCI organisiert sich in den folgenden vier Gremien: Mitgliederversammlung, Arbeitsgruppen, *supervisory council* und zwei Stakeholder Gremien. Sowohl langfristige Planungen als auch strategische Entscheidungen werden in der zweimal jährlich tagenden Mitgliederversammlung von allen regulären Mitgliedern getroffen – also nicht von zivilgesellschaftlichen Organisationen wie bei der FWF. Die Versammlung ist zuständig für das Budget und für Strukturen und Regeln der BSCI, und entscheidet über neue Mitglieder (BSCI 2007). Die Arbeitsgruppen bereiten für die Mitgliederversammlung Vorschläge zu spezifischen Themen vor. Wichtigste Arbeitsgruppe ist *system development*, in der das BSCI-System weiterentwickelt und Vorschläge an die Mitgliederversammlung weitergeleitet werden (BSCI 2007). Das *supervisory council* repräsentiert die BSCI nach außen. Schließlich existieren Stakeholder Gremien in den Zulieferländern. Zusätzlich soll eines auf europäischer Ebene gegründet werden.

Mit Hilfe der Stakeholder Gremien will die BSCI die Meinungen von Stakeholdern in einem „*langfristigen und konstruktiven Dialog*“ bei der Entwicklung des BSCI-Systems berücksichtigen: „*The Stakeholder Board initiates, approves and advises on policy and systemic questions of the BSCI*“ (BSCI 2007:4). Doch im Oktober 2007 existierte noch kein solches Gremium<sup>23</sup>. Die Stakeholder sollen Dokumente einsehen können, müssen diese aber vertraulich behandeln. Sie können konsultieren, haben jedoch kein Stimmrecht. In einigen Zulieferländern<sup>24</sup> existieren „Runde Tische“, wo verschiedene Stakeholder zusammenkommen, um Probleme, Meinungen und Lösungsansätze zu diskutieren. Die Runden Tische im Ausland werden in der Regel von der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) vor Ort organisiert.

## 4.2 Standards setzen (*legislative governance*)

Beide Initiativen haben Arbeitskodizes definiert (siehe Tabelle 1). Unterschiede bestehen v.a. in der Definition der Löhne und in der Reichweite der Standards.

### Fair Wear Foundation

*Löhne müssen zumindest dem gesetzlichen oder branchenüblichen Minimum entsprechen und stets ausreichen, um die Grundbedürfnisse der ArbeiterInnen und ihrer Familien zu befriedigen sowie darüber hinaus ein bestimmtes, frei verfügbares Einkommen zu erhalten. (FWF 2002)*

Der FWF-Vorstand berät sich mit dem ExpertInnenbeirat und den Partnernetzwerken und legt die Verhaltenskodizes fest. Oberflächlich unterscheiden sich die Kodizes der FWF und der BSCI wenig voneinander. Beide basieren auf den vier in diesem Bereich als wichtig erachteten

<sup>22</sup> „... have to commit themselves to auditing and integrating 2/3 of their suppliers or 2/3 of their buying volume to soft goods in risk countries into the compliance programme. This auditing and integrating must be carried out by certified SA 8000 auditors within a timeframe of 3 years.“ (BSCI 2007)

<sup>23</sup> „Our stakeholder board is still in the development and we have invited Unions, NGOs, consumer organisations and supplier representatives and the EU to meet with us before the end of the year.“ Email communication with Stéphanie Luong, Communication Advisor, BSCI (31.10.2007)

<sup>24</sup> Bisher wurden Runde Tische in folgenden Ländern etabliert: Bangladesch, Bulgarien, China, Hongkong, Indien, Indonesien, Marokko, Pakistan, Philippinen, Rumänien, Türkei, Vietnam.



Konventionen der ILO<sup>25</sup>. Der wahrscheinlich bedeutendste Unterschied ist, dass bei der FWF die Zahlung eines existenzsichernden Lohnes verpflichtend ist, wohingegen dies beim BSCI nur als „best practice“ ermutigt wird. Die Reichweite der Standards und damit die Verantwortung der FWF-Mitgliedsunternehmen ist eindeutig definiert: Mitglieder verpflichten sich dazu, „die Fair Wear Arbeitsstandards in ihrer eigenen Firma und darüber hinaus in ihrer Zulieferkette einzuführen“ (FWF 2002). Die Zulieferkette wird dabei konkret definiert als:

*Zulieferer, Untervertragsnehmer, Lizenznehmer und Unterlieferant der Lizenznehmer, die mit Zuschneiden, Nähen, Sticken, Stricken, Bügeln, Finishing, Auszeichnen, Verpacken oder anderen Arbeitsschritten für die direkte Fabrikation von Bekleidung befasst sind. (FWF 2002: 5)*

Die FWF bezieht die Verantwortung der Mitglieder für die Zulieferkette also ausschließlich auf die eigentliche Bekleidungsfertigung (FWF 2002: 5). Vorgelagerte Prozessschritte, wie die Faserherstellung, Textilherstellung oder -veredelung werden nicht berücksichtigt.

Die Zahlen stellen dar, auf welchen ILO-Konventionen verwiesen wird.  
Markierungen mit einem \* deuten an, dass auf eine ILO-Empfehlung verwiesen wird.

Thema	BSCI	FWF
Versammlungsfreiheit & Recht auf Kollektivverhandlungen	87,98,135,154	87, 98, 135, *143
Diskriminierungsverbot	100,111,143,158,159	100,111
Löhne	26,131	26,131 & Erkl. d. Menschenr.
Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz	155, *164,*190	155
Verbot von Kinderarbeit	79,138,142,182, *146	138,182
Verbot von Zwangsarbeit und Disziplinarmaßnahmen	29,105	29,105
Arbeitszeit	1,14	1

**Tabelle 1: Verglichen wird, auf welche Artikel der ILO-Konventionen und ILO-Empfehlungen in den Verhaltenskodizes der FWF und BSCI verweisen.**

## Business for Social Compliance Initiative

*Zulieferer sollen entsprechend der gesetzlichen Mindestlöhne zahlen. Decken diese die Kosten für den Lebensunterhalt nicht, und ist zusätzlich kein verfügbares Einkommen belassen, „werden Unternehmen ermutigt, ihren Mitarbeitern eine angemessene Vergütung, die diese Grundbedürfnisse abdeckt, zu zahlen.“ (BSCI 2006)*

Die BSCI-Mitgliederversammlung – also die Unternehmen – legt die Arbeitsstandards fest. Insgesamt wird im Code der BSCI stärker auf ILO-Konventionen verwiesen als im Kodex der FWF (siehe Tabelle 1). In einer von insgesamt zehn Anforderungen legt die BSCI fest, dass Umwelt- und Sicherheitsstandards zumindest den gesetzlichen Mindestanforderungen entsprechen müssen – im Gegensatz zur FWF gibt es also auch einen Umweltstandard<sup>26</sup>. Die Reichweite der BSCI-Codes ist weniger konkret als die der FWF. Es wird festgelegt, dass der Kodex sowohl von den Zulieferern als auch von den „subcontractors“ akzeptiert und implementiert werden

<sup>25</sup> Menschenrechtserklärung der UNO, Konventionen der UNO über die Rechte von Kindern und über die Abschaffung jeglicher Form der Diskriminierung von Frauen.

<sup>26</sup> Umwelt- und Sicherheitsfragen: Verfahren und Standards für die Abfallbewirtschaftung, den Umgang mit Chemikalien und anderen gefährlichen Stoffen sowie deren Entsorgung als auch für Emissionen und für die Abwasserbehandlung müssen den gesetzlichen Mindestanforderungen entsprechen oder diese übertreffen. (BSCI 2006)

muss, wobei diese nicht genau definiert werden (BSCI 2007: 9). Nicht die Mitglieder selbst müssen sich um die Standards bei Unterlieferanten kümmern, sondern sie verpflichten ihre Lieferanten, dass diese sicherstellen, dass auch ihre Unterlieferanten die Standards einhalten (BSCI 2006).<sup>27</sup>

### 4.3 Standards kontrollieren (*judicative governance*)

Die FWF und die BSCI unterscheiden sich sehr stark in ihrem Monitoring-Ansatz, insbesondere in der Art und Weise, wie Stakeholder integriert werden.

#### Die Fair Wear Foundation

Die FWF verlangt von ihren Mitgliedern, dass diese einmal jährlich ein „internes“ Audit bei ihren Zulieferern durchführen, und mit jedem Zulieferer einen Korrekturmaßnahmenplan (*corrective action plan – CAP*) mit konkreten Zielen entwickeln, um einen Verbesserungsprozess in Gang zu setzen (FWF 2002: 6). Die FWF verifiziert dann durch externe Audits die korrekte Durchführung der internen Audits und Fortschritte bei der Umsetzung der Standards<sup>28</sup>. Für die externen Audits bildet die FWF für jede Region aus lokalen Spezialisten Audit-Teams aus. Alle drei Jahre auditiert sie 10 Prozent der Zulieferer eines Mitgliedunternehmens. Welche Zulieferer auditiert werden, wählt die FWF per Zufall aus oder entsprechend eingehender Beschwerden. Außerdem kontrollieren Betriebsprüfer am Sitz des Mitgliedsunternehmens in Europa das zu implementierende Management-System. Beim externen Audit greift die FWF auf ihre Partnernetzwerke zurück. Entweder sind Mitglieder aus dem Partnernetzwerk Auditoren oder sie empfehlen potenzielle Auditoren für interne bzw. externe Audits und bilden diese aus. Zusätzlich versorgen die Mitglieder des Partnernetzwerkes die FWF mit Informationen zu der lokalen Arbeitssituation. Die Audit-Berichte sind nicht öffentlich.

Zum Monitoring gehört ferner, dass vor Ort von Mitgliedern des Partnernetzwerkes ein Beschwerdeverfahren eingerichtet und betrieben wird. Das Beschwerdeverfahren soll ArbeiterInnen und anderen lokalen Stakeholdern ermöglichen, Verletzungen der Standards der FWF per Mail, Brief, Telefon oder über die lokale Kontaktperson vorzubringen. Die lokale Kontaktperson versucht, Beschwerden mittels einer beim Zulieferer eingerichteten „*procedure for handling complaints*“ zu schlichten, dann erst geht die FWF der Beschwerde in Absprache mit dem entsprechenden FWF-Mitglied und teilweise mit dem Beschwerde-Einreicher nach. Die FWF überwacht die Implementierung der *corrective actions* und berichtet über den Ausgang, wenn eine finale Vereinbarung über eine Beschwerde erzielt wurde. Die Kosten für die Implementierung des CAP wird entweder durch das FWF-Mitgliedsunternehmen oder den Zulieferer bezahlt, je nachdem, was diese vereinbart haben.

#### Business for Social Compliance Initiative

Die Verbesserung der Arbeitsstandards wird wie beim FWF als langfristiger Prozess angesehen, der den Zulieferern die Möglichkeit zur Entwicklung gibt. Der Abbruch einer Handelsbeziehung

<sup>27</sup> In den Dokumenten der BSCI wird die Verantwortung nicht eindeutig festgelegt. An anderer Stelle steht, dass die BSCI-Mitglieder die „Verantwortung“ auch für „*third party subcontractors*“ haben, ohne diese Begriffe genau zu definieren (BSCI 2007).

<sup>28</sup> Im Jahre 2005 führte die 2004 gegründete FWF noch keine externen Audits durch, weil sie erst an allen internen Audits der Mitglieder teilnehmen wollte (FWF 2005).

darf nur als letzte Möglichkeit von den Einkäufern erwogen werden, also wenn der Zulieferer den Forderungen nach Standards nach mehreren Aufforderungen nicht „hinreichend“ nachkommt. Welcher Fortschritt als hinreichend angesehen wird, ist nirgends festgelegt.

Die BSCI-Codes werden gemäß einem im BSCI-System festgelegten Prozess durch Senior-Auditoren von vorselektierten Audit-Unternehmen wie z.B. *Société Générale de Surveillance* (SGS) oder TÜVRheinland umgesetzt (BSCI 2007). Der Zulieferer ist generell aufgerufen, der Audit-Firma bisherige Audit-Protokolle oder Zertifikate zur Verfügung zu stellen. Zunächst einmal muss der Zulieferer sich selbst einschätzen (*supplier self-assessment*). Auf Anforderung des BSCI oder eines Mitglieds wird dann ein Erst-Audit (*initial audit*) standardisiert nach den BSCI Audit-Richtlinien durchgeführt. Werden in einer Fabrik Defizite gegenüber dem Code gefunden, so müssen Korrekturmaßnahmen vereinbart werden, wobei aus den BSCI-Regeln nicht klar hervor geht, ob der Auditor diese mit dem Zulieferer vereinbart oder mit dem Einkäufer (BSCI 2007: 9). Spätestens ein Jahr nach dem ersten Audit findet ein Re-Audit statt. Zwischen dem ersten und dem zweiten Audit muss der Zulieferer mit Hilfe des BSCI-Mitglieds oder von anderen BSCI-Repräsentanten die Korrekturen umsetzen (BSCI 2007: 9). Der Audit-Prozess muss alle drei Jahre – beginnend mit dem „*initial audit*“ – wiederholt werden.

Ein Beschwerdemechanismus für die ArbeiterInnen ist noch nicht installiert, stattdessen wird auf die lokalen Runden Tische in den Produktionsländern verwiesen, wo Stakeholder Beschwerden einreichen können. Dies ist auch der Ort, wo die Interaktion mit den Stakeholdern beim Monitoring stattfindet, neben den Stakeholder-Konsultationen in Brüssel. Die BSCI sieht diese Interaktionen als Foren „*for discussion and the airing of any complaints arising from BSCI monitoring system activities*“ (BSCI 2007: 9).

#### **4.4 Zulieferer beim Implementieren der Standards unterstützen (*executive governance*)**

*Der aller- allerwichtigste Schritt, um die Sozialstandards umzusetzen, ist eine gute und intensive Information. ... Information auch für die Arbeitnehmer in den Betrieben. Weil es tatsächlich so ist, dass oft sogar das Arbeitsrecht des jeweiligen Landes gar nicht besonders gut bekannt ist. ... wichtiger als alle Kontrollen ist es, eine Basis schaffen, auf der man aufbauen kann. (Manager, FWF-Mitglied)*

In den letzten Jahren wurde die *executive governance* im Gegensatz zur *judicative governance* immer wichtiger. Nach diesem Trend können Standards weder fair noch nachhaltig durch eine „*policing method*“ implementiert werden, bei der Einkäufer Verträge mit Zulieferern abrechnen, sobald bei diesen Verletzungen der Standards entdeckt werden (Locke / Romis 2006; Interview MSI 2007). Stattdessen sollen Einkäufer ihren Zulieferern ermöglichen, dass diese überhaupt diejenigen Standards erreichen können, die von ihnen verlangt werden. Die FWF und BSCI geben beide vor, dass sie Standards prozessartig implementieren wollen: “*We do not believe in a pass-or-fail logic to cease business relations with suppliers who are not respecting social requirements. We want to find sustainable solutions to the problems in a step-by-step approach. That is why we do not rely solely on audits*” (BSCI 2006: 8).

Ihre Ansätze zur Umsetzung der Hilfe unterscheiden sich jedoch stark. Eine Unterstützung oder ein Entgegenkommen im Sinne der *executive governance* kann durch Trainingskurse geschehen, aber auch indem Einkäufer den Zulieferern in ihren Einkaufspreisen oder Lieferzeiten entgegen kommen.

## Fair Wear Foundation

Mitglieder der Fair Wear Foundation müssen ihr Managementsystem so anpassen, dass die Standards auch tatsächlich wirksam umgesetzt werden können (FWF 2002:9). Diese Anpassung beginnt bereits, wenn sich ein Unternehmen als Mitglied bei der FWF bewirbt. In einer einjährigen Bewerbungsphase erwartet und überprüft die FWF einen Fortschritt des künftigen Mitglieds. Zur Anpassung des Managementsystems gehört erst einmal eine Integration des Standards in alle Ebenen des Unternehmens.

Ferner verlangt die FWF von ihren Mitgliedern, dass diese in ihrer Einkaufsstrategie explizit berücksichtigen, dass die Lieferkonditionen für die Zulieferer die Umsetzung der Standards nicht behindern. Schließlich verlangt die FWF, dass das System und die erreichten Verbesserungen für die Prüfenden transparent und nachvollziehbar sind.

Nach dem Prozessverständnis der FWF müssen Mitgliedsunternehmen und Zulieferer zeigen, dass sie *„angemessene Anstrengungen unternehmen und daran arbeiten, die Arbeitsbedingungen tatsächlich auf das Niveau der Fair Wear Standards zu bringen.“* Dafür müssen in allen Korrekturmaßnahmenplänen Zwischenziele mit *„gewissen Zeitvorgaben“* festgelegt sein, die nicht genauer beschrieben sind. Das Tempo der Umsetzung wird davon abhängig gemacht, welchen Warenanteil das FWF-Mitglied an der Gesamtproduktion des Zulieferers bezieht. Die Mitglieder werden bei dem Prozess sowohl von der FWF und Mitgliedern aus dem Partnernetzwerk im Produktionsland unterstützt, u.a. indem Mitglieder des Partnernetzwerks die ArbeitnehmerInnen hinsichtlich ihrer Rechte fortbilden. Diese Unterstützung ist nicht konkretisiert. Kosten für die Leistungen von Mitgliedern in den Partnernetzwerken werden von den Akteuren bezahlt, die diese nachgefragt haben – Beratung der FWF zu allgemeinen strategischen Fragen sind kostenlos.

Darüber hinaus führt die FWF in den Partnerländern diverse Projekte durch, die der Förderung des Ziels dienen sollen, aber nicht näher im System beschrieben sind.

## Business for Social Compliance Initiative

Die BSCI gibt recht allgemein vor, dass die Mitglieder ihre Zulieferer als Partner verstehen und ihnen bei der Umsetzung der Standards helfen sollen, in Formen von Beratungs-, Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen, durch finanzielle Unterstützung sowie Lernmaterialien (BSCI 2007:2). Nichts davon wird genauer erläutert (BSCI 2007:10).

Im Unterschied zur FWF, welche die Verantwortung der Umsetzung stark bei den Mitgliedsunternehmen verortet, möchte die BSCI die Verantwortung vor allem auf Akteure in den Partnerländern übertragen:

*„Governments, trade and business associations, trade unions, NGOs and other civic groups should take responsibility for improving social standards in their own countries. These groups should make strong commitments to improvement and thereby make the process their own. ... The BSCI will encourage and promote any serious attempt made in the supplier countries towards these ends“ (BSCI 2007).*

## 5 Diskussion der Fallstudien: Demokratische Legitimation privater Governance-Netzwerke

Private Governance-Netzwerke sollen das Potenzial haben, Standards in globalen Wertschöpfungsketten legitimer zu regulieren als staatliche Regulierung oder private Governance. Da mittlerweile sehr viele Governance-Netzwerke existieren, und diese eine immer größere Bedeutung bekommen, ist es wichtig, solche Initiativen differenziert zu vergleichen. Deshalb untersuche ich im Folgenden, wie partizipativ und transparent die drei Governance-Prozesse *legislative*, *judicial* und *executive governance* der FWF und BSCI sind.

### 5.1 Legislative governance

Eine stärkere Repräsentation betroffener Gruppen entlang der Kette in der *legislative governance* wirkt sich vor allem darauf aus, welche Standards gesetzt werden und welche Reichweite diese haben. Werden beispielsweise Bauern, die von den Abwässern der Textilindustrie betroffen sind, an den Prozessen adäquat beteiligt, so würden die Codes wahrscheinlich auch Umweltstandards umfassen und hätten eine größere Reichweite. Es bestehen auch Wechselwirkungen zwischen den drei Governance-Prozessen. Werden Zulieferer involviert, so kann sich dies auf die *executive governance* auswirken: Beispielsweise könnten partizipierende Zulieferer fordern, dass sie die Standards nicht implementieren können, wenn sie bei der Umsetzung nicht auf eine bestimmte Weise unterstützt werden. Zahlreiche weitere Zusammenhänge könnten formuliert werden.

#### Partizipation

In der FWF sind VertreterInnen der ArbeiterInnen und der Zulieferer an den drei zentralen Stellen (Vorstand, ExpertInnen, Partnernetzwerke) repräsentiert. Etwas problematisch aus Sicht der Partizipation ist, dass sich im Vorstand und bei den ExpertInnen ausschließlich zivilgesellschaftliche Gruppen aus dem Norden befinden. Zwar sind diese mit den ArbeiterInnen aus dem Süden vernetzt und repräsentieren diese Gruppen, aber der Wunsch nach einer besseren Repräsentation direkt durch Süd-Akteure wird immer wieder laut.

Bei der BSCI haben hingegen alleine die Mitgliedsunternehmen das Steuer in der Hand und treffen alle relevanten Entscheidungen ohne wichtige Stakeholder; Gewerkschaften und NGOs haben allenfalls eine konsultative Funktion. Zwar strebe die BSCI durch ein sich im Entstehen befindendes Stakeholder-Gremium eine stärkere Beteiligung von Stakeholdern an; doch auch mit einem solchen Gremium partizipieren Stakeholder weder von der Qualität noch vom Umfang her hinreichend: Fraglich im Hinblick auf den Umfang der Partizipation ist beispielsweise, warum das „Stakeholder“-Gremium der BSCI überhaupt BSCI-Mitglieder als Stakeholder ansieht, wo diese alle Entscheidungen treffen. Bezüglich der Qualität der Partizipation scheint die BSCI Schwierigkeiten zu haben, Stakeholder für ihr Gremium zu finden, die tatsächlich die Interessen der ArbeiterInnen repräsentieren. Wichtige Stakeholder für

den Sektor wie die CCC, Oxfam, die Europäische *Trade Union Federation* und die ILO haben es explizit abgelehnt, Teil des BSCI-Gremiums zu sein (Clean Clothes Campaign 2006). Gründe dafür sind unter anderem, dass sie die Praktiken der BSCI als nicht ausreichend empfinden, die Stimmen der ArbeiterInnen und anderer hinreichend in den BSCI-Prozess zu integrieren. Es wird auch kritisiert, dass Stakeholder zu spät eingebunden wurden, als dass sie noch entscheidend etwas beeinflussen könnten (Merk / Zeldenrust 2005: 4; Clean Clothes Campaign 2006). Die Partizipation von Stakeholdern im BSCI wird also von vielen NGOs und Gewerkschaften als Alibi-Veranstaltung ohne nennenswerten Einfluss gesehen<sup>29</sup>.

Die Kritik und Befürchtungen der Stakeholder, die nicht mit der BSCI kooperieren wollen, werden durch Aussagen von Unternehmen unterstützt, welche die BSCI als eine potenzielle Strategie sehen, *Corporate Social Responsibility* explizit ohne Kooperation mit NGOs und Gewerkschaften als „*post-partnership*“ Initiative zu definieren (Egels-Zandén / Wahlqvist 2007).

## Transparenz

Zwar sind die Grundsätze und Strategien der FWF transparent und zugänglich. Aber für außenstehende Stakeholder, die nicht an der *legislative governance* der Mitglieder teilhaben, bleiben viele Aspekte intransparent. So gibt die FWF auf Anfrage keine Ansprechpartner der Mitgliedsunternehmen heraus, wodurch sie die Mitglieder angeblich schützen wolle<sup>30</sup>. Die FWF rechtfertigt ihr Vorgehen mit der Ausgewogenheit der Mitglieder im Vorstand: dies stelle eine „*unabhängige und objektive Überprüfung*“ sicher (FWF 2002: 6). Problematisch daran ist jedoch, dass die FWF für sich in Anspruch nimmt, einem Mitgliedsunternehmen demokratische Legitimation erteilen zu können, ohne dass ihr selbst ein Mandat für diese Aufgabe erteilt wurde. Selbst wenn die FWF international gut vernetzt ist, und das Eigeninteresse, Falsches zu sagen, recht gering ist, für KonsumentInnen und andere Stakeholder gerät auch bei der FWF die Legitimität aufgrund mangelnder Transparenz und Offenheit hinsichtlich der Mitglieder zu einer reinen Glaubensfrage. Deshalb wäre es geboten, auch für Außenstehende so transparent wie möglich zu sein.

Bei der BSCI besteht praktisch gar keine Transparenz über die *legislative governance* und die Interaktion mit Stakeholdern. Auf der Website sind weder Protokolle der BSCI-Sitzungen zu finden, noch Audit-Berichte, was es Stakeholdern erschwert, das System und seine Entwicklung zu beurteilen. Auf der Website ist auch kein Hinweis darüber zu finden, welche Stakeholder beteiligt sind, nach welchen Kriterien Stakeholder für das Gremium oder für die Runden Tische ausgewählt werden oder wessen Beteiligung überlegt wird.

Die Standards beider Initiativen sind also für KonsumentInnen aufgrund mangelnder Informationen kaum einklagbar.

Hinsichtlich der Löhne kritisiert die Clean Clothes Campaign (CCC), dass die BSCI ihre Mitglieder nur ermutige, ein *living wage* zu zahlen (Clean Clothes Campaign 2006). Hingegen verlangt die FWF diesen theoretisch. Was aber ein *living wage* bei der FWF ausmacht, obliegt

<sup>29</sup> Anderer Meinung ist anscheinend die niederländische NGO Solidaridad, die einen business-nahen Ansatz verfolgt.

<sup>30</sup> Die FWF lädt zwar zu einem offenen Gespräch ein, aber die Abblockung der Unternehmen gegenüber Stakeholdern ist ein Zeichen mangelnder Transparenz gegenüber Stakeholdern wie z.B. Endkonsumenten. Persönliches (sehr offenes) Gespräch mit FWF, Januar 2007.

dem Ermessen der Auditoren und ist nicht transparent, wie zum Beispiel bei der Fair Labelling Organisation (FLO). Darüber hinaus wurde auch bei den FWF Zulieferern die Forderung nach einem *living wage* bisher kaum umgesetzt: Im Jahre 2005 hatten von insgesamt 32 auditierten Fabriken 26 kein *living wage* implementiert (FWF 2005). Wie, ob und wann die 26 Fabriken nun ein *living wage* umsetzen, darüber erfährt man nichts bei der FWF. Da die BSCI auch einen Entwicklungsansatz hat, und *living wages* als *best practice* empfohlen werden, bestand im Jahre 2005 kein großer Unterschied in der Umsetzung des *living wages* zwischen BSCI und FWF Mitgliedern. Ob und wie sich dies ändern könnte, ist nicht transparent.

Tabelle 2: Partizipation und Transparenz in den Prozessen der legislative Governance (pro/contra)		
	FWF	BSCI
<b>Partizipation</b>	(+) NGOs und Gewerkschaften aus dem Norden sind in den entscheidenden Gremien der FWF gut vertreten. (+) Stakeholder aus dem Süden sind durch die Partnernetzwerke eingebunden. (-) Stakeholder aus dem Süden haben nicht die letztendliche Entscheidungsmacht.	(-) Das Setzen der Standards ist vollkommen durch die Mitglieds-Unternehmen bestimmt. Stakeholder aus den Produktionsländern partizipieren überhaupt nicht. (-) Stakeholder wurden zu spät integriert. (-) Ein Stakeholder-Gremium ist seit Jahren angekündigt, existiert aber nicht. (-) Geplantes Stakeholder-Gremium soll Stakeholder enthalten, die eigentlich keine Stakeholder sind. Ferner fehlen darin Stakeholder, die die Interessen der ArbeiterInnen vertreten.
<b>Transparenz</b>	(+) Grundsätze und Regeln sind transparent. (-) Es ist nicht transparent, wie die Regeln zustande gekommen sind und welche Stakeholder wie beteiligt waren. (-) Wenig Transparenz über beteiligte Zulieferer, Mitglieder im Partnernetzwerk. (-) <i>Living wage</i> wird vorgeschrieben, doch ist wenig transparent, wie genau er umgesetzt wird.	(+) Grundsätze und Regeln sind transparent. (-) Es ist nicht transparent, wie die BSCI-Regeln zustande gekommen sind und welche Stakeholder wie beteiligt waren. (-) <i>Living wage</i> nicht eindeutig definiert. (-) Die Runden Tische sollen die lokalen Stakeholder einbinden, doch es ist nicht transparent, warum welche Stakeholder an den Runden Tischen in den Produktionsländern teilnehmen.

## 5.2 Judicial governance

*We have inspections of factories, both announced and unannounced. But you just don't have the assurance that things will be the same the next day. Factories in China are incredibly sophisticated at finding ways to fool us. The best monitors are the workers themselves.*

*(Reebok Vice President aus (O'Rourke 2006))*

Für Stakeholder, die nicht am Audit beteiligt sind, ist es kaum möglich, entlang der Wertschöpfungskette die Wahrheit darüber herauszufinden, was in der Kette passiert. Deshalb sind Partizipation und Transparenz entscheidend für ein legitimes und effizientes Monitoring. Wie O'Rourke bereits 2000 fragte, ist beim Monitoring für die demokratische Legitimation und die Glaubwürdigkeit der Kontrollen eine Frage zentral: „*Who monitors the monitors?*“ (O'Rourke 2000). Dies ist umso wichtiger, als dass selbst Unternehmen Probleme mit dem Monitoring haben (siehe Zitat oben) (ETI 2006). Schließlich würde niemand einem Unternehmen glauben,

das sich praktisch selbst überprüft, so dass die beiden Aspekte der Partizipation und Transparenz für die Einklagbarkeit/Accountability der Standards eine entscheidende Rolle spielen.

Aufgrund der vielen verschiedenen Kodizes, und weil eine Zeit lang jeder Einkäufer seine eigenen Audits in Auftrag gab, werden manche Zulieferer ständig auditiert. Dies ist ineffizient und stößt sowohl bei Produzenten wie bei lokalen Stakeholdern auf Kritik. Das System der BSCI sorgt dafür, dass diese Mehrfachauditierungen reduziert werden. Damit sparen die Zulieferer Kosten, da meistens sie die Audits bezahlen, und könnten das Ersparte in Verbesserungsmaßnahmen investieren. Das Problem der Mehrfachauditierung besteht auch bei FWF-Mitgliedern. Über das *Jo-In* Projekt werden Harmonisierungsbestrebungen zwischen den Multi-Stakeholder-Initiativen angestoßen, die jedoch weniger weit vorangeschritten sind als die Harmonisierung in der BSCI.

## Partizipation

Die von der BSCI verwendete Methode der externen Audits durch professionelle Unternehmen wird heftig als weder extern noch unabhängig kritisiert (siehe auch Kapitel 4) (O'Rourke 2000; Clean Clothes Campaign 2005; ETI 2006; O'Rourke 2006). So konsultieren Auditoren allenfalls nebenher Stakeholder. Ferner werden sie von den Zulieferern oder den Einkäufern bezahlt.

Zunächst einmal ist die lokale Einbettung der FWF-Audits positiv zu bewerten, weil Stakeholder stärker beteiligt werden, und dies Vorteile gegenüber Audits von „professionellen“ Auditoren mit sich bringt: Lokale Auditoren haben einen besseren Einblick in die lokalen Verhältnisse und Arbeitsregeln und genießen ein größeres Vertrauen bei den ArbeiterInnen. Doch die Analyse eines regionalen Beispiels zeigt, dass es fraglich ist, wie sehr die Audit-Teams tatsächlich lokal eingebettet sind. Für Audits im südindischen Tirupur beispielsweise kamen Anfang 2007 alle drei Auditoren aus Bangalore und Chennai, die beide über sechs Stunden per Zug entfernt sind, obwohl Mitglieder aus dem Partnernetzwerk der FWF NGOs aus Tirupur sind. Die lokalen NGOs wurden nur für ganz allgemeine Informationen konsultiert (z.B. den Hintergrundbericht), anstatt dass sie Informationen zu ganz konkreten Fabriken geben sollten, worin ja gerade eine Stärke der lokalen Gruppen liegen soll (Interview NGO India 2007). Es wurde also nicht einmal das lokale Wissen verwendet, das ja eigentlich vorhanden ist.

Andere NGOs aus dem Partnernetzwerk merken an, dass auch durch lokale Audit-Teams keine richtige Einbettung geschehen würde, sondern diese nur punktuell Fabriken besichtigen würden; für eine wirkliche Verbesserung sei eine permanente Interaktion zwischen den Auditoren und den ArbeiterInnen nötig, die jedoch anders als über Audits organisiert werden müsse (Interview NGO India 2007). Fraglich ist ferner, ob NGOs als Auditoren tatsächlich unabhängig sind und wahre Ergebnisse liefern. So vertreten nicht alle lokalen NGOs automatisch die Interessen der ArbeiterInnen, entweder, weil sie wenig kompetent, abhängig, korrupt oder käuflich sind:

*(Small NGOs) will go and see, ok, this company is well shined, good colour is there, proper ventilation is there, ok, it is good. But they don't really interview the workers. They don't go into the depth of the codes of conduct, they will just see the periphery, whether it is clean, and whether they have toilets, and proper ventilation ... like a quick fix (Interview NGO India 2007).*

Generell versucht die FWF durch häufige Interaktionen und Trainings solche Auditoren auszuwählen, welche auch einen guten Audit leisten können. Weil aber nicht alle lokalen



Stakeholder gleichermaßen partizipieren können, muss die FWF bestimmte Mitglieder des Partnernetzwerkes und das Audit-Team auswählen. Dies geschieht letztendlich über ein *Trial-and-Error*-Verfahren, das durch weiche Kriterien bestimmt ist: „*We go with a guts feeling*“ (FWF 2007). Damit läuft die FWF Gefahr, lokale NGOs in Partnerländern abzuschrecken, die nicht in das Partnernetzwerk integriert sind. Dies geht so weit, dass lokale NGOs im südindischen Tirupur ihre eigene Initiative gegründet haben<sup>31</sup>, wo sie unter sich (ohne Nord-NGOs und Gewerkschaften) eigene Strategien entwickeln. Einige lokale NGOs wollen aus Protest eine Kampagne gegen die Multi-Stakeholder-Initiativen starten (Interview NGO India 2007).

Das Beschwerdesystem der FWF ist ein positiver Schritt in Richtung mehr Partizipation und Accountability. Im Gegensatz zu anderen Beschwerdesystemen, bei denen die Sozialverantwortlichen des Einkäufers ihre deutsche Telefonnummer oder Email-Adresse bei den ArbeiterInnen für Beschwerden hinterlassen (die nie von ArbeiterInnen genutzt werden), macht das System der FWF über die lokalen Partnernetzwerke das System für die ArbeiterInnen zugänglich, und damit ihre Rechte besser einklagbar. Ergänzend dazu werden die ArbeiterInnen durch die Partnernetzwerke über ihre Rechte aufgeklärt, was eine grundlegende Voraussetzung für die Nutzung des Mechanismus ist. Angesichts der zahlreichen Verstöße gegen die Codes der FWF (409 im Jahre 2005) (FWF 2005) bleibt jedoch unklar, warum im gleichen Jahr das Beschwerdeverfahren nur acht Mal verwendet wurde. Lokale NGOs glauben, dass dies ein Hinweis auf das mangelnde Vertrauen der ArbeiterInnen zu den Auditoren der FWF ist (Interview NGO India 2007).

## Transparenz

Nach der BSCI sei ihre „unabhängige“ Auditierung glaubwürdig. Da dies jedoch von vielen Seiten bezweifelt wird (ETI 2006), ist es wichtig, dass die Audits transparent sind. Die allgemeine Funktionsweise der Audits im BSCI ist relativ transparent dargestellt. Jedoch werden die Audit-Ergebnisse nur in einer Tabelle als summierte Zahlen dargestellt, Audit-Berichte werden gar nicht veröffentlicht und auch nicht Stakeholdern vor Ort zur Verfügung gestellt, u.a. weil die Zulieferfabriken als Geschäftsgeheimnis gesehen werden. Damit wird jedoch das Glaubwürdigkeitsproblem der BSCI-Audits nicht behoben.

Ähnlich halten die FWF-Auditoren ihre Berichte geheim, und teilen diese auch nicht mit allen lokalen Gruppen aus dem Partnernetzwerk, obwohl dies ausdrücklich gewünscht ist: „*They should not only consult. They should also involve the local stakeholder into the process of audit ... then only, it is really meaningful*“ (Interview NGO India 2007). Eine Folge der mangelnden Transparenz gegenüber den lokalen Gruppen aus dem Partnernetzwerk ist, dass diese beispielsweise nicht bewerten können, ob die Lieferanten die richtigen Sublieferanten angeben. Dadurch wird der Rat, den sie geben, ungenau, und folglich das Audit-Instrument ineffizient. Hinsichtlich der mangelnden Transparenz bei der FWF ist paradox, dass die CCC die Audits der BSCI als nicht glaubwürdig betrachtet, KonsumentInnen aber die Audits der CCC-gestützten FWF als glaubwürdig betrachten müssen, ohne dass diese transparent oder demokratisch legitimiert sind. Die FWF veröffentlicht nicht einmal, aus welchen Experten lokale Audit-Teams bestehen. Zudem werden auch die Auditoren der FWF ähnlich wie bei der BSCI bezahlt.

---

<sup>31</sup> Tirupur People's Forum for Protection of Environment and Labour Rights

Der zentrale Unterschied hinsichtlich der Transparenz der BSCI und FWF ist, dass die FWF Organisationen im Vorstand haben, welche die Hauptkritiker der Unternehmen sind, und die Auditoren dann von der FWF ausgewählt werden. Aber warum sollten Konsumenten oder nicht beteiligte lokale Gruppen diesen Nord-NGOs mehr Glauben schenken als einem Unternehmen, z.B. wenn die Finanzierung einer NGO mit davon abhängt, dass die NGO die Missstände in der Bekleidungsindustrie aufzeigt? Mehr Transparenz gegenüber allen Stakeholdern ist hier unabdingbar für eine höhere Glaubwürdigkeit/Accountability.

Tabelle 3: Partizipation und Transparenz in den Prozessen der judicative Governance der BSCI und FWF		
	FWF	BSCI
<b>Partizipation</b>	(+) Partnernetzwerke und ihre Struktur ermöglicht grundsätzlich Beteiligung lokaler Stakeholder. (+) Beschwerdesystem so gestaltet, dass es den ArbeiterInnen Beschwerden ermöglicht. (-) Beschwerdesystem bisher selten verwendet, ggf. wegen mangelnden Vertrauens der ArbeiterInnen in das System. (-) Trotz Partizipation keine langfristige Beziehung zwischen ArbeiterInnen und Auditoren. Audits sind immer noch temporäre Einblicke. (-) Mitglieder aus dem Partnernetzwerk werden zum Teil zu wenig in die Audits integriert.	(-) Oft diskutierte Probleme der Glaubwürdigkeit und Realitätsnähe der Audits sind nicht behoben. (-) Partizipation von lokalen NGOs und Gewerkschaften fehlt. (-) Kein Beschwerdesystem.
<b>Transparenz</b>	(-) Auswahl der Mitglieder im Partnernetzwerk und der Auditoren ist nicht transparent. (-) Detailliertere Audit-Ergebnisse nicht transparent.	(+) Funktionsweise der Audits und summierte Ergebnisse transparent dargestellt. (-) Detailliertere Audit-Ergebnisse nicht transparent.

### 5.3 Executive governance

Beide Initiativen fordern ihre Mitglieder explizit dazu auf, nicht radikal die Beziehung zu einem Zulieferer abzubrechen, der gegen Standards verstößt, sondern stattdessen Bewusstsein für die Probleme zu schaffen und Aufklärungsarbeit zu leisten. Diese Politik findet Unterstützung von neueren Studien, die zeigen, dass ein reines Monitoring keine nachhaltigen Fortschritte bringt, wenn es nicht mit einer Unterstützung der Exporteure verbunden ist (Locke / Romis 2006). Deshalb spielt die *executive governance* eine besonders wichtige Rolle.

#### Partizipation

Die Partizipation in der *executive governance* betrifft vor allem Schulungen oder Trainings des Managements oder der ArbeiterInnen, aber auch Runde Tische, durch die Lernprozesse und Projekte bei allen Akteuren angestoßen werden sollen. Schließlich kann die Interaktion mit Stakeholdern auch die Kooperationsbereitschaft von Stakeholdern beeinflussen.

Für Trainings zur Unterstützung beim Implementieren von Standards werden bei BSCI-Mitgliedern in der Regel Firmen (*Service-Provider*) beauftragt, die allgemeine Schulungen für die Zulieferer in den Partnerländern durchführen. Meistens zahlen die Zulieferer für eine Schulung. Tendenziell sieht die BSCI die Unterstützung jedoch eher als „Ermutigung“: „*We encourage our members to undertake useful activities to strenghten the social commitment of their company*“ (BSCI 2006:14). Da es keine Regeln für die „Ermutigung“ gibt, entscheidet jedes Unternehmen für sich, welche Unterstützung es gewährt. Dieser Ansatz ist darauf zurück zu führen, dass die BSCI die Verantwortung für die Lösung der Probleme nicht primär bei seinen Mitgliedern sieht, sondern bei den Zulieferern und den Entwicklungsländern.

Zunächst einmal kann die stärkere Partizipation von Stakeholdern Lernprozesse bei Unternehmen anstoßen. So hat die Einbindung in die FWF die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und NGOs erleichtert, wodurch Lernprozesse bei den veränderungswilligen Unternehmen anfallen: „Genauso arbeiten wir heute auch ganz konstruktiv mit der CCC zusammen – das war am Anfang anders, misstrauischer. Wir hören (uns heute) deren Probleme an und deren Erfahrung, und wir berichten aber auch von unseren Problemen“ (Interview Buyer EU 2007). Doch nicht immer scheint mehr Kooperation in Netzwerken positiv aufgenommen zu werden oder in Lernprozessen zu münden. So kann eine zu heterogene Struktur im Netzwerk Lernprozesse erschweren und Entscheidungsprozesse verlangsamen, was sowohl bei der FWF als auch bei der BSCI für Kritik von Unternehmen gesorgt hat (Interview Buyer EU 2007).

Governance-Netzwerke können ferner die Kooperationsbereitschaft zivilgesellschaftlicher Organisationen in den Produktionsländern negativ beeinflussen: So beschwerten sich lokale NGOs in Südindien über die FWF und FLA, weil diese immer wieder mit Projektideen und Versprechungen kämen, ohne dass diese die Situation der ArbeiterInnen spürbar verbesserten. Dies kann dazu führen, dass einige lokale NGOs und Gewerkschaften sich von den MSI ausgenutzt und zum Teil betrogen fühlen, u.a. weil diverse MSI lokale Hilfe oft kostenlos in Anspruch nähmen, und auch ohne die lokalen Gruppen über das weitere Vorgehen der MSI zu informieren. Angefangene Projekte würden oft nicht fortgesetzt. Schließlich scheinen lokale Gruppen wenig Verbesserung in den allgemeinen Arbeitsverhältnissen zu spüren. Aufgrund dieser Probleme in internationalen Netzwerken haben sich in Tirupur die lokalen NGOs zusammengetan und ein Netzwerk gegründet: das Tirupur's Peoples Forum (TPF), über das sie die Diskussion zu wichtigen sozialen und ökologischen Themen in der Bekleidungskette fördern wollen. Ferner haben einige Mitglieder der Gruppe angedroht, eine Kampagne gegen die FWF und FLA zu starten (Interview NGO India 2007).

Die Runden Tische in Europa und in den Produktionsländern sind Lernplattformen, die es Stakeholdern ermöglichen sollen, an Entscheidungen der BSCI zu partizipieren. Doch wer entscheidet darüber, welche Akteure eingeladen, welche Lernprozesse also angestoßen werden? In Bangladesch war Anfang 2007 die GTZ dafür verantwortlich. Zwar muss sie dafür nicht demokratisch legitimiert sein, aber da diese Prozesse Meinungen prägen, sollte transparent sein, nach welchen Kriterien die GTZ die Stakeholder am Runden Tisch selektiert, die als „Repräsentanten“ die Position der NGOs oder Gewerkschaften aus Bangladesch darstellen sollen. Ferner scheint bisher die Wirkung der Runden Tische noch nicht durchzuschlagen: Obwohl die Zulieferer bei Runden Tischen in Bangladesch immer wieder betonen, dass es für sie nicht möglich sei, gleichzeitig zu geringeren Kosten zu produzieren und höhere Standards zu implementieren, hat dies in der BSCI noch nicht zu Veränderungen im Einkaufsverhalten geführt. Es ist also fraglich, ob die Akteure an den Runden Tischen tatsächlich die relevanten Dinge lernen.

Am Runden Tisch für Verhaltenskodizes in Deutschland nehmen diverse Vertreter der Unternehmen und der Zivilgesellschaft teil. Von einigen Teilnehmern wurde er als positive Austauschplattform beschrieben<sup>32</sup>, doch anderen Teilnehmern fehlen konkret messbare Ergebnisse der Diskussionen. So erklärte im November 2004 die wohl prominenteste NGO in diesem Bereich – die CCC – ihren Rücktritt vom Tisch, weil der Aufwand, den eine NGO dafür betreiben muss, in keinem Verhältnis zum erzielten Mehrwert stand:

---

<sup>32</sup> Bisher existieren keine Erkenntnisse zu den Lernprozessen.

Gemessen an Zeit, Personal- und Finanzaufwand für die Teilnahme, für Vorgaben und Abstimmungsverhalten am Runden Tisch sind die Stakeholder Regierung, Unternehmen, Gewerkschaften und NRO sehr ungleich betroffen. ... Eine „Win-Win“-Situation, mit der die Arbeit der verschiedenen Stakeholder am Runden Tisch oft beschrieben wird, kann die CCC für sich nicht erkennen. (Die CCC ist) ihrer Hauptzielsetzung am Runden Tisch, der Durchführung gemeinsamer Pilotprojekte, kaum näher gekommen. (Kampagne für 'Saubere' Kleidung 2004)

## Transparenz

Angesichts der Prominenz, welche die BSCI oder der Runde Tisch in Bangladesch erfahren haben, können Plattformen wie diese dazu benutzt werden, die Glaubwürdigkeit einer gesamten Branche zu verbessern, indem eine allgemeingültige Definition der Prozesse gemeinsam mit Stakeholdern konsensuell konstruiert wird (Egels-Zandén / Wahlqvist 2007). Problematisch wird dies, wenn nicht transparent ist, welche Akteure die Entscheidungen am Runden Tisch mitgetragen haben, und nach welchen Kriterien diese ausgewählt wurden. So ist es bei einem komplexen NGO-Gefüge, wie es in Bangladesch existiert, durchaus möglich, dass wichtige NGOs nicht am Runden Tisch repräsentiert sind. Die Tatsache aber, dass ein Runder Tisch mit Stakeholdern existiert, suggeriert, dass alle wichtigen Gruppen gleichermassen repräsentiert seien. Ob dies tatsächlich der Fall ist, ist jedoch kaum zu beurteilen, weil wenig Transparenz zu den Tischen herrscht.

Ferner sind beide Initiativen intransparent hinsichtlich der Preise, die den Zulieferern gezahlt werden. Im Gegensatz zur FWF hat die BSCI keine Regeln im System, die darauf hinweisen, dass die Mitglieder den Zulieferern bei Preisen oder Lieferzeiten entgegen kommen müssen. Ganz im Gegenteil: Durch Marketingstrategien wie „*Geiz ist geil!*“ oder „*Ich bin doch nicht blöd!*“ wecken BSCI-Mitglieder bei den Konsumenten Wünsche nach niedrigen Preisen, weshalb beispielsweise die Einkäufer der Metro Group „*mit tausenden Lieferanten (verhandeln), um möglichst günstige Preise und Konditionen zu erzielen.*“<sup>33</sup> Die Mitglieder der FWF verpflichten sich hingegen, ihr Management-System an die Anforderungen der FWF anzupassen. Sie müssen berücksichtigen, dass vor allem die Einkaufsstrategie und die Verträge eine Umsetzung der FWF-Standards nicht behindert. Dies klingt nach einem großen Fortschritt, und es müsste sich auf die gezahlten Preise auswirken, wenn es richtig angewandt wird. Doch es ist nicht transparent, ob und wie diese Vorschrift tatsächlich umgesetzt wird. Offen ist also unter anderem, ob die FWF-Mitglieder den Zulieferern tatsächlich einen fairen Preis zahlen, und wie sie diesen Preis festlegen. Dabei könnte die FWF von den Erfahrungen der *Fair Labelling Organisation* (FLO) lernen, die versucht, faire Preise zu bestimmen.

Bei der FWF ist grundsätzlich denkbar, dass die FWF von ihren Mitgliedern ein angepasstes Managementsystem fordern kann, weil sich ihre Mitglieder ohnehin hinsichtlich ihrer Verantwortung in der Kette von der anderer Unternehmen positiv abheben, und sie deshalb nur wenige, eher kleine Mitglieder hat: Ferner haben viele FWF-Mitglieder ihre Unternehmensstrategie auf ein höherpreisiges Segment ausgerichtet. Also ist der Preis nicht das zentrale Argument, und kein FWF-Mitglied würde ein T-Shirt für 3 Euro verkaufen. Im Gegensatz zur BSCI treten große Einzelhändler hingegen gar nicht erst der FWF bei, weil ihnen die Regelungen zu weit gehen, und weil vor allem die Konsumenten bisher nicht gezeigt haben, dass sie auch bereit wären, höhere Preise zu zahlen<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> [www.metrogroup.de/servlet/PB/menu/1000765\\_11/index.html](http://www.metrogroup.de/servlet/PB/menu/1000765_11/index.html) am 11.10.2007

<sup>34</sup> Persönliches Gespräch mit deutschen BSCI Mitgliedern.

Schließlich sind die meisten von beiden Initiativen durchgeführten Projekte – also Schulungen oder Trainings zur Verbesserung der Standards – intransparent. Positiv hebt sich der Versuch der FWF heraus, gemeinsam mit anderen MSI über das *Jo-In* Projekt eine Harmonisierung von Standards herbeizuführen. Der gesamte Prozess ist ausführlich auf einer eigenen Website dokumentiert<sup>35</sup>.

<b>Tabelle 4: Partizipation und Transparenz in den Governance Prozessen der BSCI und FWF</b>		
	<b>FWF</b>	<b>BSCI</b>
<b>Partizipation</b>	<p>(+) Interaktion kann Lernprozesse bei Unternehmen anstossen.</p> <p>(+) FWF-Mitglieder müssen in den Lieferbedingungen dafür sorgen, dass die Zulieferer die Standards einhalten können. Doch inwiefern dies tatsächlich geschieht, ist zu intransparent.</p> <p>(-) Lokale Gruppen sehen zum Teil keine Fortschritte durch die Projekte der FWF.</p>	<p>(+) Es existieren Runde Tische, die Lernprozesse anstossen können.</p> <p>(-) BSCI sieht nicht die Involvierung lokaler Anspruchsgruppen vor.</p>
<b>Transparenz</b>	<p>(-) Projekte und ihr Beitrag zur Verbesserung der Arbeitssituation ist intransparent.</p> <p>(-) Die Auswahl der Stakeholder für die Projekte ist nicht transparent und erscheint deshalb auch für lokale Gruppen willkürlich.</p> <p>(-) Einkaufspreise der Mitglieder müssen gewährleisten, dass Standards erfüllt werden, aber Preise und Beurteilung sind intransparent.</p>	<p>(-) Vollkommen intransparent, welche Hilfe geleistet wird.</p> <p>(-) Was die Netzwerke tatsächlich verändert haben, ist nicht transparent. Wirkung ist also wage und ggf. zweifelhaft.</p> <p>(-) Keine Transparenz darüber, wie fair die Preise tatsächlich sind, die von den Einkäufern gezahlt werden.</p>

<sup>35</sup> [www.jo-in.org](http://www.jo-in.org) am 8.11.2007

## 6 Gesamtbeurteilung: Fairere und ökologischere Wertschöpfung durch Netzwerk-Governance?

Abschließend gehe ich noch einmal auf die vier Leitbilder ein, und werfe einen etwas allgemeineren Blick darauf, inwiefern die beiden Initiativen dazu beitragen, dass globale Wertschöpfungsketten fairer gestaltet werden, wobei ich randlich auch auf ökologische Aspekte eingehe. Dabei nehme ich – sofern möglich – die Ergebnisse der Analyse der demokratischen Legitimation auf und weise auf Forschungslücken hin.

Leitbild 1 (Umfassende Qualität = Qualität + soziale Standards + ökologische Standards): Zunächst einmal geht keine der beiden Initiativen vollständig auf eine „umfassende Qualität“ ein, sondern beide beschränken sich fast ausschließlich darauf, soziale Standards bei einem Teil der Kette zu integrieren. Beide Initiativen tragen also nichts zur Verbesserung der zum großen Teil miserablen ökologischen Zustände bei, und auch nicht zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Faser- und Textilproduktion. Besonders merkwürdig ist es in diesem Zusammenhang von „Fair Wear“ zu sprechen, weil erstens in der Wertschöpfungskette bis zur Veredelung der verwendeten Stoffe zum Teil schwerwiegende ökologische Probleme bestehen, und weil zweitens andere private Initiativen wie die Zertifizierung nach dem *Internationalen Naturtextil Verband* (IVN) oder das *Forest Stewardship Council* (FSC) sowohl soziale als auch ökologische Probleme in gesamten Wertschöpfungsketten angehen.

In der privaten Governance wird vor allem das aufgegriffen, was im öffentlichen Diskurs präsent ist, auch wenn schwerwiegendere Probleme bestehen. Beim Verstehen der Grenzen privater Governance, mehr Fairness in globalen Wertschöpfungsketten zu erreichen, helfen neo-institutionelle Theorien. Diese erklären, dass der Fokus auf soziale Standards eine Reaktion auf externen Druck in Abwägung mit den entstehenden Kosten ist: Unternehmen willigen in solche Maßnahmen ein, um für ihr Tun eine (gesellschaftliche, nicht demokratische) Legitimation in den Ländern zu erhalten, wo ihre Waren konsumiert werden. Nach dieser Lesart fokussieren die Initiativen beispielsweise nicht auf die Kinderarbeit in der Baumwollproduktion, weil die Regulierung sozialer Standards in der Baumwollproduktion im Verhältnis zu den dafür aufgewendeten Transaktionskosten für die BSCI-Mitglieder keine hinreichend hohe Gefahr darstellen, die Reputation der Unternehmen zu beschädigen. Neueste Entwicklungen in der BSCI bestätigen, dass Unternehmen bei privater Governance von Standards zwischen gesellschaftlicher Legitimation und den dabei entstehenden Transaktionskosten abwägen müssen: Da ein Skandal mit Kinderarbeit bei einem Subunternehmen in Delhi im Sommer 2007 eine Gefahr für die Reputation Ottos darstellte, versucht der Konzern nun auch Subunternehmen in das BSCI-Kontrollsystem zu integrieren<sup>36</sup>. Da also private Governance immer nur in solchen Bereichen funktioniert, die von Stakeholdern wie zivilgesellschaftlichen Organisationen oder KonsumentInnen thematisiert werden, stellt zunächst einmal keine private Standard-Initiative einen Ersatz für staatliche Governance dar. Ferner zeigt dies, dass der Druck von KonsumentInnen und aus der Zivilgesellschaft bedeutend ist, um Veränderungen in globalen Wertschöpfungsketten zu erreichen.

---

<sup>36</sup> Financial Times Deutschland, 4.12.2007

Im Hinblick auf die Verbesserung der Arbeitsstandards kann vor allem die FWF positiv als Experimentierfeld und Wegbereiter für eine nachhaltige Regulierung gesehen werden. Insbesondere die Bemühungen, VertreterInnen der betroffenen ArbeiterInnen bereits in die Organisationsstruktur (v.a. Vorstand, Partnernetzwerke, Beschwerdesystem) der FWF zu integrieren, sind positiv. Dem gegenüber verblasst der Ansatz der BSCI als wenig partizipativ und glaubwürdig. Im Hinblick auf die Transparenz müssen beide Initiativen sich verbessern, um ihre demokratische Legitimation zu steigern.

*Leitbild 2 (Öko-faire Preise):* Wäre die BSCI tatsächlich um Fairness in der Wertschöpfungskette bemüht, würde sie öko-faire Preise in das System integrieren, was aber vielleicht aufgrund der Marketingstrategien vieler Mitglieder, auf billige Produkte zu setzen, nicht der Fall ist. Die Mitglieder der FWF hingegen müssen beim Festlegen der Verträge zumindest sicherstellen, dass die Zulieferer die sozialen Standards auch tatsächlich bei den Preisen und Lieferzeiten einhalten können. Aufgrund mangelnder Transparenz bei der FWF ist jedoch nicht überprüfbar, ob die bezahlten Preise dies tatsächlich sicherstellen.

*Leitbild 3 (Langfristige Entwicklungschancen):* Beide Initiativen sehen die Verbesserung der Arbeitsstandards in der Wertschöpfungskette als langfristigen Prozess, insofern wird dem Leitbild zunächst einmal entsprochen. Problematisch ist jedoch in beiden Initiativen, dass aufgrund der mangelnden Transparenz der Audits die Stakeholder nicht überprüfen können, inwiefern tatsächlich Fortschritt erzielt wird. Die aggregierten Audit-Ergebnisse in den Jahresberichten sind wenig aussagekräftig. Dies ist vor allem problematisch vor dem Hintergrund, dass einige große Unternehmen dazu übergehen, größeren Zwischenhändlern wie Li & Fung die Koordinierung der Kette zu übertragen. So kann ein Unternehmen wie Arcandor gegenüber seinen Stakeholdern eine langfristige Beziehung zu Li & Fung nachweisen. Doch welche Zulieferer Li & Fung für die Aufträge von Arcandor verwendet, wird wenig transparent sein. Es mangelt also an Transparenz über die Zulieferer in der gesamten Kette.

*Leitbild 4 (Rahmenbedingungen für Nachhaltigkeit):* Schließlich sind beide Initiativen aktiv daran beteiligt, die „Rahmenbedingungen für Nachhaltigkeit“ zu verbessern. Die FWF tut dies durch Partnernetzwerke und Projekte, die BSCI über die Runden Tische. Neben den erhofften Veränderungen in den Praktiken sollen vor allem Lernprozesse angestoßen werden. Welchen Einfluss diese Partnernetzwerke, Projekte und Runden Tische jedoch auf die Veränderung der Rahmenbedingungen haben, wurde bisher so gut wie gar nicht wissenschaftlich untersucht, und dies konnte auch hier nicht geleistet werden.

Im Hinblick auf die demokratische Legitimation ist ferner interessant, dass neben den erhofften positiven Effekten beide Initiativen die Möglichkeit haben, die Rahmenbedingungen negativ zu beeinflussen. Vor allem prägen die Initiativen durch ihre Aktivitäten Diskurse darüber, wie der Handel auf eine faire Weise reguliert werden sollte. So trägt die BSCI durch ihre Aktivitäten und Marktmacht stark zur allgemeinen Definition bei, welche Regeln für faire Wertschöpfungsketten gelten sollen. Problematisch daran ist nicht nur, dass dieser Diskurs weder transparent noch hinreichend partizipativ geführt wird, sondern auch, dass die Initiativen unvollständige Bilder prägen können: So sind beide Initiativen auf einen Teil der Kette und nur auf soziale Standards beschränkt, obwohl die Namen der Initiativen „Fair Wear“ und „Social Compliance“ anderes implizieren. Wie es beim *Internationalen Naturtextil Verband* (INV) und bei der *Fair Labelling Organization* (FLO) geschieht, sollten Standard-Initiativen sowohl soziale als auch ökologische Standards verarbeiten (dies spart Transaktionskosten) und ferner die gesamte Wertschöpfungskette berücksichtigen.

Insgesamt hat die BSCI also wesentlich stärkere Defizite im Hinblick auf die demokratische Legitimation des Governance von Standards als die FWF (für eine Zusammenfassung der positiven und negativen Aspekte: siehe Tabelle 2). Positiv an der FWF ist insbesondere ihre partizipative Organisation, da sie sehr viel stärker als die BSCI versucht, Probleme in Wertschöpfungsketten gemeinsam mit NGOs und Gewerkschaften zu lösen. Dies stellt einen großen Schritt in Richtung mehr Fairness dar, wobei die Transparenz der Prozesse in beiden Initiativen wesentlich verbessert werden muss, damit die Standards tatsächlich glaubwürdig und einklagbar werden. Die detaillierte Analyse zeigt ferner, dass es nicht ausreicht, Stakeholder zu beteiligen, um Wertschöpfungsketten fairer zu gestalten, sondern dass offen gelegt werden muss, welche Stakeholder wie beteiligt werden.

Die empirische Analyse sollte insbesondere für Netzwerk-Governance-Initiativen mit ähnlichen Zielen darstellen, wie Standards in Wertschöpfungsketten auf eine faire Art reguliert werden könnten. Letztendlich aber nützt ein demokratisch legitimes Standard-Setzungs-Verfahren wenig, wenn es nicht auch effektiv soziale oder ökologische Verbesserung erreicht. Ob solche Initiativen dies tatsächlich erreichen, wurde bisher kaum erforscht.



## 7 Literaturverzeichnis

- Altenburg, T. (2007). Donor approaches to supporting pro-poor value chains. The Donor Committee for Enterprise Development. Bonn.
- Barrientos, S. and S. Smith (2007). Mainstreaming Fair Trade in global production networks. Own brand fruit and chocolate in UK supermarkets. In: Fair Trade. The challenges of transforming globalization. L. T. Reynolds, D. L. Murray and J. Wilkinson. London and New York, Routledge.
- Braun, B. (2004). „Umweltmanagement in der Wirtschaft – Rahmenbedingungen, Diffusionsprozesse und Erfolgsfaktoren auf globaler und regionaler Ebene.“ *Petermanns Geographische Mitteilungen* 148(4): 56–65.
- Bringezu, S. (2004). *Erdlandung. Navigation zu den Ressourcen der Zukunft*. Stuttgart, Hirzel.
- BSCI (2005). Annual Report 2005. Business for Social Compliance Initiative (BSCI). Brussels.
- BSCI (2006). BSCI – Verhaltenskodex. Business for Social Compliance Initiative (BSCI). BSCI 2-11/06.
- BSCI (2007). Annual Report 2006-2007. Business for Social Compliance Initiative (BSCI). Brussels.
- BSCI (2007). BSCI system: rules and functioning. Business for Social Compliance Initiative. 1-08/07.
- Campbell, J. L. (2007). “Why would corporations behave in socially responsible ways? An institutional theory of corporate social responsibility.” *Academy of Management Review* 32(3): 946–67.
- Clean Clothes Campaign (2005). Looking for a quick fix? Amsterdam, Clean Clothes Campaign.
- Clean Clothes Campaign (2006). What is the BSCI and how does it measure up? Newsletter 21, May 2006. Amsterdam, Clean Clothes Campaign.
- Delmas, M. and M. W. Toffel (2004). “Stakeholder and environmental management practices: an institutional framework.” *Business Strategy and the Environment* 13: 209–222.
- Deutscher Bundestag (2007). Antwort der Bundesregierung auf die Grosse Anfrage der Abgeordneten Ulla Lötzer und weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE - Drucksache 16/3556. Bundestag Drucksache. Deutscher Bundestag. Berlin. 16/5844.
- Dicken, P. (2007). *Global shift. Mapping the changing contours of the world economy*. New York, London, The Guilford Press.
- DiMaggio, P. J. and W. Powell (1983). “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields.” *American Sociological Review* 48: 147–160.
- Dingwerth, K. (2004). Effektivität und Legitimität globaler Politiknetzwerke. Unternehmen in der Weltpolitik. T. Brühl, H. Feldt, B. Hamm, H. Hummel and J. Martens. Bonn, Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Dingwerth, K. (2007). *The new transnationalism*. Basingstoke, Palgrave.
- Egels-Zandén, N. and E. Wahlqvist (2007). “Post-Partnership Strategies for Defining Corporate Social Responsibility: The Business Social Compliance Initiative.” *Journal of Business Ethics* 70: 175–189.
- ETI (2006). Getting smarter at auditing. Tackling the growing crisis in ethical trade auditing. Report from ETI members' meeting, 16 November 2006. London, Ethical Trading Initiative (ETI).
- Fransen, L. and A. Kolk (2007). “Global rule-setting for business: A critical analysis of multi-stakeholder standards.” *Organization* 14(5): 667–684.
- FWF (2002). Die Fair Wear Foundation. Grundsätze und Strategien. Fair Wear Foundation (FWF). Mai 2002.
- FWF (2005). Audit results FWF members 2005. Amsterdam, Fair Wear Foundation (FWF)
- FWF (2007). Fair Wear Foundation Annual Report 2006. Amsterdam, Fair Wear Foundation (FWF).
- Gereffi, G., J. Humphrey, et al. (2001). “Introduction: Globalisation, value chains and development.” *IDS Bulletin* 32(3): 1–8.

- Gereffi, G. and M. Korzeniewicz (1994). *Commodity chains and global capitalism*. Westport, Connecticut, Greenwood Press.
- Humphrey, J. and H. Schmitz (2001). "Governance in global value chains." *IDS Bulletin* 32(3): 9–19.
- ILO (2007). *The production of electronic components for the IT industries: Changing labour force requirements in a global economy*. Report for discussing at the Tripartite Meeting on the production of electronic components for the IT industries: Changing force requirements in a global economy sectoral activities programme. Geneva, International Labour Organisation (ILO).
- Kampagne für 'Saubere' Kleidung (2004). *Rückzug der Kampagne für Saubere Kleidung vom »Runden Tisch Verhaltenskodizes« – Ende eines Experiments*. Wuppertal.
- Kaplinsky, R. and M. Morris (2001). *Handbook of value chain research*. Brighton, IDS.
- Kuhndt, M., T. Burcu, et al. (2004). *Responsible corporate governance. An overview of trends, initiatives and state-of-the-art elements*. Wuppertal, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy.
- Lang, B. (2006). *Experience with voluntary initiatives and related multi-stakeholder dialogues*. Eschborn, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Liedtke, C., J. Welfens, et al. (2007). *Ressourcenschonung durch lebensstilorientierte Bildung*. Jahrbuch Ökologie 2008. U. Simonis. München, Beck.
- Locke, R. and M. Romis (2006). *Beyond corporate codes of conduct: Work organization and labor standards in two mexican garment factories*. MIT Sloan Working Paper. MIT Sloan School of Management. Boston.
- Manhardt, A. and R. Griesshammer (2006). *Soziale Auswirkungen der Produktion von Notebooks. Beitrag zur Entwicklung einer Produktnachhaltigkeitsanalyse (PROSA)*. Freiburg, Öko-Institut Freiburg.
- Merk, J. and I. Zeldenrust (2005). *The Business Social Compliance Initiative (BSCI). A critical perspective*. Amsterdam, Clean Clothes Campaign.
- Neilson, J. and B. Pritchard (2007). "Green coffee? The contradictions of global sustainability initiatives from an indian perspective" *Development Policy Review* 25(3): 311–331.
- O'Rourke, D. (2000). *Monitoring the monitors: A critique of Pricewaterhouse Cooper's labor monitoring*.
- O'Rourke, D. (2006). "Multi-stakeholder regulation: Privatizing or socializing global labor standards?" *World Development* 34(5): 899–918.
- Paulitsch, K., C. Baedeker, et al. (2004). *Am Beispiel Baumwolle: Flächennutzungskonkurrenz durch exportierte Landwirtschaft*. Wuppertal Paper 148. Wuppertal, Wuppertal Institut.
- Powell, A. (2000). *Greening the supply chain. Small and medium-sized enterprises and the environment-business imperatives*. R. Hillary. Sheffield, UK, Greenleaf Publishing.
- Sachs, W. (2002). *Die zwei Gesichter der Ressourcenproduktivität. Von nicht zuviel. Suffizienz gehört zur Zukunftsfähigkeit*. M. Linz. Wuppertal. Wuppertal Paper 125: 49–56
- Schaller, S. (2007). *The democratic legitimacy of private governance. An analysis of the Ethical Trading Initiative*. INEF-Report 91. Institute for Development and Peace (INEF). Duisburg.
- Schmidt-Bleek, F. (2007). *Nutzen wir die Erde richtig? Die Leistungen der Natur und die Arbeit des Menschen*. Frankfurt a.M., Fischer Taschenbuch Verlag.
- Schütz, H., S. Moll, et al. (2003). *Globalisierung und die Verlagerung von Umweltbelastungen – Die Stoffströme des Handels der Europäischen Union*. Wuppertal Paper 134. Wuppertal, Wuppertal Institut.
- Starmanns, M. and B. Braun (2006). *Environmental governance in global production chains – a conceptual framework based on network and stakeholder theory*. In: *Environmental Economics. Institutions, Competition, Rationality*. INFER Annual Conference 2004. R. Bleischwitz and O. Budzinski. Wuppertal, Verlag für Wissenschaft und Forschung.
- TextilWirtschaft (2006). *Die Grössten Bekleidungslieferanten in Europa 2006*.
- Utting, P. (2002). *Regulating business via multistakeholder initiatives: A preliminary assessment*. Geneva, UNRISD.
- Weizsäcker E. U., A. B. Lovins, (1997). *Factor four: Doubling health. Halving resource use*. London, Earthscan.

Welcher, S. (2002). "Firm-stakeholder networks." *Business & Society* 41(2): 251–257.

Wuppertal Institut (2005). *Fair future. Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit*. München, Beck.

Zöller, K. (2004). *Stakeholder-Dialoge zur Sicherung des neuen Standortfaktors „Akzeptanz“ bei deutschen und amerikanischen Chemieunternehmen. Eine wirtschaftsgeographische Untersuchung*. Mathematisch-naturwissenschaftliche Fakultät, Universität Köln.

## **Abstracts der Reihe „Berichte aus dem Promotionskolleg“**

### **Öko-faire Preise im Welthandelsregime**

#### **Wasser – natürliche Ressource, Handelsware und Menschenrecht**

Lena Partzsch

Preise für natürliche Ressourcen stehen im Spannungsverhältnis zwischen Ökologie und Fairness. So dient die Einführung und Erhöhung von Preisen auf der einen Seite dem Schutz der Umwelt, weil sie die Ressourcennachfrage verringern. Auf der anderen Seite drohen sie, arme Bevölkerungsgruppen von der Nutzung lebenswichtiger Güter wie Wasser auszuschließen. Mit diesem vermeintlichen Antagonismus beschäftigt sich der Artikel und zeigt, wie Preise fair und sozial verträglich gestaltet werden können.

### **Weniger Inanspruchnahmen und gerechter Verteilen:**

#### **ein Konzept für ein Handelssystem mit globaler Dematerialisierung und einer gerechter verteilten Ressourceninanspruchnahme als Zielsetzung**

Monika Dittrich

Die steigende Inanspruchnahme der Natur durch die Menschen und die immensen Gegensätze zwischen Arm und Reich sind zentrale Herausforderungen unserer Zeit. In diesem Beitrag wird globale Dematerialisierung, also die Minderung des weltweiten Ressourcenverbrauchs, als das zentrale Ziel gesehen und aufgezeigt, wie Handel zu diesem Ziel beitragen kann. Handelsinduzierte Umverteilungen von Ressourceninanspruchnahmen – Nutzen, Belastungen sowie Kompensationen – werden unter dem Blickpunkt internationaler Ressourcengerechtigkeit thematisiert. Es werden drei Kriterien abgeleitet, die ein alternatives Handelssystem regeln könnten und mit denen bereits heute bewertet werden kann, inwiefern der internationale Handel zur globalen Dematerialisierung und ressourcengerechteren Verteilung zwischen Armen und Reichen beiträgt.

### **Geistige Eigentumsrechte an genetischen Ressourcen – weder ökologisch noch sozial gerecht**

Gregor Kaiser

Biologische Vielfalt und Saatgut sind seit einigen Jahren umkämpfte Ressourcen; geistige Eigentumsrechte wie Patente oder Sortenschutzrechte sind Instrumente, mit denen versucht wird, die Vielfalt Inwertzusetzen. Doch dies ist weder ökologisch sinnvoll noch sozial gerecht. In dem Artikel werden die Folgen geistiger Eigentumsrechte an genetischen Ressourcen aufgezeigt und die Dichotomie zwischen Gesellschaft und Natur überwunden. Anhand der Konzepte der ökologischen Gerechtigkeit sowie des Environmental Justice Movement werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie der Umgang mit genetischen Ressourcen gestaltet werden kann.

### **Qualität statt Masse – Spezialkaffee als Ansatz für eine öko-faire Gestaltung der Wertschöpfungskette?**

Reinhild Bode

Wie lassen sich Wertschöpfungsketten im Zeitalter der Globalisierung ökologisch und fair gestalten? Konventioneller Kaffeeanbau führt gegenwärtig zu ökologischen und sozialen Problemen. Inwieweit kann Produktion und Vermarktung von Qualitätskaffee eine Alternative für Erzeuger und Verbraucher bieten? Aus den Erfahrungen kolumbianischer Kleinbauernorganisationen leiten sich Möglichkeiten und Grenzen dieses Ansatzes ab.

### **Folgenabschätzungen als Teil internationaler Handelsabkommen**

Aranka Podhora

Die Zahl der regionalen Handelsabkommen ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Gleichzeitig steht die Handelsliberalisierung verstärkt in der Kritik der Öffentlichkeit, die sich gegen Umweltschäden und soziale Ungerechtigkeit als Ergebnis der Abkommen wendet. Das Instrument der Folgenabschätzungen soll dazu beitragen, die Auswirkungen von Handelsabkommen zu ermitteln. Das Paper gibt auf der Basis der EU-Nachhaltigkeitsprüfung und der NAFTA-Umweltprüfung einen Einblick in den Analyserahmen, in die Partizipationsmöglichkeiten sowie in den politischen Rückhalt des Instruments. Vor dem Hintergrund der beiden Beispiele werden die Einflussmöglichkeiten von Folgenabschätzungen

### **Biomassezertifizierung unter Wachstumsdruck: Wie wirksam sind Nachhaltigkeitsstandards bei steigender Nachfrage? Diskussion am Beispiel der Wertschöpfungskette Palmöl**

Justus von Geibler

Die globale Nachfrage nach Bioenergie lässt derzeit einen boomenden Biomassehandel mit weit reichenden ökologischen und sozialen Auswirkungen entstehen. Standards und deren Zertifizierung werden als viel versprechender Ansatz zur Sicherung der Nachhaltigkeit in der Wertschöpfungskette gesehen. Inwieweit kann damit aber den unerwünschten Auswirkungen einer stark steigenden Nachfrage begegnet werden? Am Beispiel des Palmölhandels und der Standards des Roundtable on Sustainable Palm Oil wird diskutiert, unter welchen Voraussetzungen nichtstaatliche Standards zu einer öko-fairen Gestaltung der Wertschöpfungskette beitragen können und wie eine steigende Nachfrage die Wirksamkeit der Standards beeinflusst.