

Public Private Partnerships in der Entwicklungszusammenarbeit

Wirkungen und Lessons Learnt am Beispiel des GTZ/AVE Projektes

LOTHAR RIETH UND MELANIE ZIMMER^{*}

The importance of public-private partnerships in development cooperation is increasing. Against this background the article analyses the effectiveness of the public-private partnership between the German Technical Cooperation (GTZ) and the Foreign Trade Association of the German Retail Industry (AVE). The partnerships project aimed to improve compliance with social standards in the textile industry. The analysis focuses on the effectiveness of the national round tables in Bulgaria, China, and in the Philippines. The article also discusses factors, such as global market structures, the different background conditions in developing countries and the cooperation between project partners, that have an influence on the success of partnership projects.

Keywords: Multistakeholder Initiatives, Round Tables, Labour Standards/ Social Standards, Impact Assessment, Effectiveness, Textile Industry, Public-Private Partnerships

1. Einleitung¹

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) und die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) arbeiteten von 2003 bis 2006 mit der Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels (AVE) in einem Public-Private Partnership (PPP) zusammen, um die Einhaltung von grundlegenden

^{*} Dipl. Verw. Wiss. Lothar Rieth, M. A., Institut für Politikwissenschaft, TU Darmstadt, Residenzschloss, D-64289 Darmstadt, Tel.: +49-(0)6151-1662-87, Fax: +49-(0)6151-1662-88, E-Mail: rieth@pg.tu-darmstadt.de, Forschungsschwerpunkte: Global Governance, Corporate Social Responsibility, Effektivität und Legitimität von Multistakeholder Initiativen.

Melanie Zimmer, M. A., Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Leimenrode 29, D-60322 Frankfurt a. M., Tel.: +49-(0)69-95910447, Fax: +49-(0)69-558481, E-Mail: zimmer@hsfk.de, Forschungsschwerpunkte: Global Governance und nichtstaatliche Akteure, Corporate Social Responsibility, Unternehmen in Konfliktzonen.

¹ Dieser Artikel basiert in großen Teilen auf einer Studie, die im Auftrag des Programmbüros Öko- und Sozialstandards der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) erstellt wurde. Die Studie hatte zum Ziel, die Wirkungen der nationalen Runden Tische des PPP von GTZ und AVE in drei Ländern (Bulgarien, China und Philippinen) zu erfassen. Dementsprechend werden in diesem Artikel auch die nationalen Runden Tische ausführlicher als die Audits behandelt, die im Rahmen des PPP durchgeführt wurden. Für die Zusammenarbeit, Hintergrundgespräche und hilfreichen Kommentare möchten wir uns insbesondere bei den Mitarbeitern des GTZ Programmbüros Peter Kocks, Konstanze Ricken und Philipp Schukat sowie bei Vertretern der AVE, insbesondere bei Stefan Wengler bedanken. Die im Artikel geäußerten Ansichten spiegeln ausschließlich die Meinung der Autoren wider, und nicht die der GTZ oder der AVE. Für die Inhalte des Artikels sind nur die Autoren selbst verantwortlich.

Sozialstandards in den wichtigsten Zulieferländern des deutschen Einzelhandels zu fördern. Von den Mitgliedsunternehmen der AVE wurde die Durchführung von Audits in ihrem Zulieferfirmen beauftragt und die GTZ richtete nationale Runde Tische (als Multistakeholder-Foren) zum Thema Sozialstandards ein, um eine gesamtgesellschaftliche und politische Diskussion der Thematik zu initiieren.

Das BMZ führte bereits 1999 zur Förderung der Kooperation von öffentlichen und privaten Akteuren eine PPP-Fazilität ein.² Im Rahmen dieser Fazilität fördert das BMZ auch so genannte „Strategische Allianzen“. Dies sind größere Projekte zur Erreichung entwicklungspolitischer Ziele, in denen ein PPP nicht nur mit einzelnen Unternehmen, sondern mit einer Reihe von Unternehmen oder Verbänden durchgeführt wird, um so eine größere Breitenwirksamkeit zu erreichen. Eine der ersten und größten strategischen Allianzen stellt das oben genannte PPP (im Folgenden kurz GTZ/AVE-Projekt) dar. PPPs sind seit Ende der 1990er Jahre ein etabliertes und wichtiges Instrument der deutschen Entwicklungszusammenarbeit geworden. In der Global-Governance-Debatte werden PPPs als wichtige alternative Steuerungsinstrumente diskutiert, die zur Bereitstellung öffentlicher Güter beitragen können. Doch während Befürworter PPPs als sinnvolle Lösungsansätze zur Bearbeitung globaler Probleme und als Komplement staatlicher Regulierung beschreiben, stehen Skeptiker der Zusammenarbeit mit und Einbeziehung von privatwirtschaftlichen Akteuren in Prozesse globalen Regierens kritisch gegenüber. Beide Seiten stützen sich aber bisher nur auf vage Argumente, da die Wirkungen von PPPs bisher nur selten systematisch (und empirisch) untersucht worden sind. Dieser Beitrag versucht zu dieser (Forschungs-)Lücke einen konzeptionellen und empirischen Beitrag zu leisten, in dem einerseits konzeptionelle und methodische Überlegungen zur Wirkungsanalyse vorgestellt werden, aber auch empirische Ergebnisse einer durchgeführten Wirkungsanalyse des PPPs von GTZ und AVE (in den Projektländern Bulgarien, China und Philippinen) skizziert werden. Die Untersuchung des GTZ/AVE-Projektes bietet sich insbesondere deshalb an, weil es sich um eine der ersten und größten strategischen Allianzen der deutschen EZ handelt. So können nicht nur Rückschlüsse auf die Wirkungen solcher PPP-Projekte gezogen werden, sondern es besteht die Möglichkeit *Lessons Learnt* in die Planung und Durchführung laufender und zukünftiger PPP-Projekte mit einfließen zu lassen.

Insgesamt kann das Projekt als Erfolg beurteilt werden. Allerdings ist erstens vor überhöhten Erwartungen an Projekte zu warnen, die sich mit so sensiblen politischen Themen wie der Einhaltung von Sozialstandards auf der Ebene von Unternehmen, aber auch auf gesellschaftlicher und politischer Ebene befassen. Zweitens muss bei der Bewertung von Projekten, die in verschiedensten Ländern durchgeführt werden, berücksichtigt werden, dass in diesen Ländern sehr unterschiedliche Ausgangsbedin-

² Laut BMZ sind PPPs „Allianzen zwischen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit und der privaten Wirtschaft zu beiderseitigem Nutzen. Bei diesem Modell fördert das BMZ Projekte privater Unternehmen im Ausland, wenn sie einen deutlichen entwicklungspolitischen Nutzen bringen. Durch PPP-Projekte können privatwirtschaftliche Mittel für die Entwicklungsländer gewonnen werden. Außerdem sensibilisieren und mobilisieren solche Vorhaben die Wirtschaftsunternehmen für entwicklungspolitische Ziele“ (www.bmz.de/de/service/glossar/ppp.html; 25.10.05).

gungen vorzufinden sind. Faktoren, die die Wirkungen bzw. den Erfolg von Projekten beeinflussen, finden sich darüber hinaus z. B. in den gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in den Projektländern vor Ort, aber auch in globalen (Markt-)Strukturen und im Management des Projektes durch die Projektpartner selbst.

Der Artikel ist wie folgt aufgebaut: Zunächst wird in Kapitel 2 das PPP von GTZ und AVE näher vorgestellt, in Kapitel 3 werden Überlegungen zur Wirkungsanalyse präsentiert. Kapitel 4 diskutiert die Kontexte und Ergebnisse des Projektes in drei Ländern. Schließlich werden im fünften Kapitel einige *Lessons Learnt* präsentiert.

2. Das Public Private Partnership zwischen GTZ und AVE

In Folge von globalen Kampagnen seit Mitte der 1990er Jahre wurden auch deutsche Unternehmen zunehmend für das Thema der Einhaltung grundlegender Arbeits- und Sozialstandards in ihren Zulieferbetrieben sensibilisiert. Dies geschah insbesondere durch eine Reihe von massiven NGO-Kampagnen, die auf die katastrophalen Arbeitsbedingungen in Produktionsstätten der Textilindustrie aufmerksam machten. Beispielhaft sind hier die Kampagnen gegen Nike und Reebok zu nennen (vgl. Klein 2000 und Sethi 2003).

Verschiedene Einzelhandelsunternehmen des deutschen Textilhandels führten zunächst individuelle Verhaltenskodizes ein, die auch ihre Zulieferunternehmen einhalten sollten. Durch die zunehmende „Proliferation“ von Verhaltenskodizes wurden die Zulieferunternehmen durch ihre Abnehmer mit einer Vielzahl von sich zum Teil widersprechenden Kodizes und Standards konfrontiert (vgl. Mamic/International Labour Office 2004). Zudem wurden firmeninterne Verhaltenskodizes immer wieder von zivilgesellschaftlichen Organisationen kritisiert, da sie oft nur Teile der ILO-Kernkonventionen umfassen und oft nur über ein unzureichendes Monitoring verfügen (vgl. Kolk et al. 1999 und Kolk/Van Tulder 2006).

1999 wurde im Rahmen der Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels (AVE)³ ein gemeinsamer, kollektiver Verhaltenskodex, die „AVE-Erklärung betreffend Beschaffungs- und Verhaltensregeln zur Gewährleistung von Sozialstandards“, verabschiedet. Dieser hat zum Ziel, grundlegende Sozialstandards in den Lieferbetrieben des deutschen Einzelhandels einzuführen und somit die Arbeits- und Lebensbedingungen der ArbeiterInnen in den Herstellerländern, diese sind insbesondere Entwicklungs- und Schwellenländer, zu verbessern. Das AVE-Sektorenmodell ist angelehnt an den von der NGO Social Accountability International (SAI) entwickelten und international anerkannten Sozialstandard SA8000, nach dem sich Unternehmen zertifizieren lassen können (vgl. Leipziger 2003). Wesentliche Inhalte der AVE-Erklärung (vgl. AVE 2004) sind das Verbot der Zwangsarbeit, die Sicherheit des Arbeitsplatzes und die Gesundheit der Beschäftigten, das Verbot der Kinderarbeit, die Sicherstellung

³ Zu den auf Seiten der AVE beteiligten Unternehmen gehören unter anderem Deichmann, Karstadt/Quelle AG, die Metro-Gruppe, Otto Konzern, C&A und Peek & Cloppenburg sowie einige Unternehmen des niederländischen Einzelhandels (Gespräch mit einem AVE Vertreter, Stand: 25.10.05).

einer angemessenen Entlohnung, das Verbot von Diskriminierung sowie das Recht auf Vereinigungsfreiheit und das Führen von Kollektivverhandlungen.⁴

Nach einem PPP-Pilotprojekt von GTZ mit deutschen Unternehmen in Indien, startete im Jahr 2003 das zunächst dreijährige *Public-Private Partnership* (PPP) von AVE und GTZ zur Implementierung des AVE-Sektorenmodells für vier Produktgruppen (Textilien, Sportartikel, Schuhe und Spielwaren) in elf Projektländern.⁵ Das Projekt wurde schließlich bis Ende 2006 verlängert. Das GTZ/AVE Projekt versuchte Audits in Unternehmen in den wichtigsten Zulieferländern des deutschen Einzelhandels mit einem nationalen Dialogprozess zu Sozialstandards in diesen Ländern zu verknüpfen.⁶

Hauptziel des Projektes war die nachhaltige Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Zulieferbetrieben und damit die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der ArbeitnehmerInnen in den Projektländern.⁷ Das Projekt bestand aus zwei Säulen:

- (1) Die AVE und die teilnehmenden Unternehmen konzentrierten sich im PPP vor allem auf die Durchführung eines Auditierungsprozesses in ihren Zulieferfirmen. Diese Audits wurden von SAI-akkreditierten Dienstleistern durchgeführt. Die AVE-Unternehmen sollten ihre Zulieferfirmen bei der Verbesserung und dem Aufbau von Kapazitäten für das Re-Audit unterstützen, falls Defizite festgestellt wurden. Hierbei sollte ein Dialog zwischen AVE-Unternehmen und Zuliefererfirmen entstehen und dadurch eine nachhaltige Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Betrieben ermöglicht werden.
- (2) Der Hauptbeitrag der GTZ zum PPP war die inhaltliche und politische Begleitung des Projektes durch die Einrichtung von nationalen Runden Tischen zu Sozialstandards in den Projektländern. Die Runden Tische sind als Multistakeholder-Foren konzipiert, an dem alle für das Thema Sozialstandards relevanten Akteure beteiligt werden sollten. Damit sollte die Einführung der Sozialstandards auf der Mikroebene in den Unternehmen gesellschaftspolitisch begleitet werden, eine Diskussion zu Sozialstandards stimuliert und somit eine nachhaltige Veränderung auf Meso- und Makroebene angestoßen werden.

⁴ Völkerrechtliche Grundlage der AVE Erklärung sind die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

⁵ Dies sind Bangladesh, Bulgarien, China, Indien, Indonesien, Pakistan, die Philippinen, Rumänien, Thailand, Türkei und Vietnam.

⁶ Der Arbeitskreis Sozialstandards der AVE steuerte das Projekt auf Seiten der AVE bzw. der Mitgliedsunternehmen. Dort wurden die Aktivitäten der Unternehmen abgestimmt und Probleme bei der Umsetzung besprochen. In der GTZ führte das Büro Öko- und Sozialstandards das Projekt im Auftrag des BMZ durch. Seit 2003 gab es einen Projektbeirat bestehend aus Vertretern von NGOs, Unternehmen, Ministerien und GTZ, der das Projekt beratend begleitet und die Projektpartner beraten soll (für eine Einschätzung aus zivilgesellschaftlicher Sicht vgl. Piepel 2004). In Deutschland führt der Runde Tisch Verhaltenskodizes das GTZ/AVE Projekt außerdem als loses Referenzprojekt.

⁷ Vgl. Homepage der Runden Tische: <http://www.social-standards.info>.

3. Wirkungsanalyse

3.1 Wirkungsanalysen in der EZ

Der Nachweis von Wirkungen hat in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) erst seit Ende der 1990er Jahre an Bedeutung gewonnen hat. Während in der Vergangenheit bei der Beurteilung von Projekten die erbrachten Leistungen im Vordergrund standen, wird der Erfolg von Vorhaben zunehmend stärker an den erreichten Wirkungen eines Projektes bewertet (vgl. GTZ 2004).

Wirkungsanalysen in der EZ stellen somit sowohl für Organisationen der EZ als auch für die praxisorientierte Forschung ein relativ neues Aufgabengebiet dar. Dies hat zur Folge, dass bisher relativ wenig verallgemeinerbare und gesicherte Erkenntnisse zu Wirkungen der EZ vorliegen. Dies gilt in besonderem Maße für die Wirkungen von PPPs oder Multistakeholder-Initiativen, also Instrumente, die ebenfalls erst in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben. Dies ist letztlich schon dadurch zu begründen, dass eine kritische Masse an Forschung in einem bestimmten Feld erst im Laufe der Zeit generiert werden kann (vgl. Stockmann 2002).⁸

In der Wissenschaft gibt es unterschiedliche Ansätze zur Analyse von Wirkungszusammenhängen. Wirkung wird unter anderem verstanden als *Compliance* (Einhaltung von Verträgen), *Enforcement* (Durchsetzung von Vereinbarungen) und *Effectiveness* (vgl. Raustiala/Slaughter 2002, Underdal 2004, Young 2004 und Young/Levy 1999). Der Fokus politikwissenschaftlicher Arbeiten liegt zumeist auf der Bestimmung der Effektivität von Institutionen. Nach Easton sind drei Formen von Effektivität zu unterscheiden (vgl. Easton 1965): *Output*, *Outcome* und *Impact*. Diese drei Formen sind einander nachgelagert und liegen auch dem Wirkungsverständnis der GTZ zu Grunde (s. u.). *Output* sind in der Politikwissenschaft solche (gesetzlichen und administrativen) Maßnahmen, die die praktische Anwendung einer Regel ermöglichen. *Outcome* ist demnach die Wirkung der Maßnahmen auf das Verhalten der Zielgruppe, unter *Impact* wird der Beitrag zur effektiven Problemlösung verstanden (vgl. Young 2004: 12). Unabhängig davon, welche Form der Effektivität untersucht wird, ist die größte Herausforderung die kausale Zuordnung von Intervention und Wirkungen. Tendenziell stellt die Messung des *Impacts* das Hauptinteresse der Forschung und der Praxis dar, jedoch ist der *Outcome*, also die Verhaltensänderung von Akteuren, häufig früher und einfacher messbar.

Das Wirkungsverständnis der GTZ lässt sich graphisch mit Hilfe eines Wirkungsstrahls verdeutlichen (vgl. Abb. 1). Während „Aktivitäten“ im Innern eines Projektes

⁸ Eine Zusammenfassung verschiedener wissenschaftlicher Studien zur Effektivität von Initiativen zur Durchsetzung von Sozialstandards unter Beteiligung nichtstaatlicher Akteure findet sich bei Heeks und Duncombe (2003) mit weiteren Verweisen. Demnach haben Initiativen im Bereich fairer Handel (*Ethical Trade*) etwa zur Reduzierung von Kinderarbeit, zur Verbesserung der Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen von Arbeitnehmern und insgesamt zu verstärkten Umweltschutzmaßnahmen beigetragen. Die Befunde sind aber nicht einheitlich. Außerdem weisen Heeks und Duncombe darauf hin, dass bei Initiativen zur Förderung von Sozialstandards eine Reihe von Externalitäten auftreten, die sowohl positiv als auch negativ sein können (vgl. Heeks/Duncombe 2003: 18).

stattfinden, werden „Leistungen“ (vgl. *Output*) aus dem Projekt heraus erbracht. Die Leistungen eines Projektes werden im Idealfall durch die Zielgruppen genutzt und führen zu einem direkten Nutzen des Projektes bei den Zielgruppen. Der „direkte Nutzen“ des Projektes (vgl. *Outcome*) hängt direkt und nachweisbar mit den Leistungen des Vorhabens zusammen und entspricht im Idealfall den Zielen eines Vorhabens. Die größte Herausforderung besteht schließlich darin, einen „indirekten bzw. entwicklungspolitischen Nutzen“ eines Vorhabens (*Impact*) nachzuweisen. Der entwicklungspolitische Nutzen entspricht einer sehr hohen Aggregationsebene, eine ursächliche Zuordnung zu einer bestimmten Intervention ist oft kaum noch möglich, es entsteht eine Zuordnungslücke.⁹

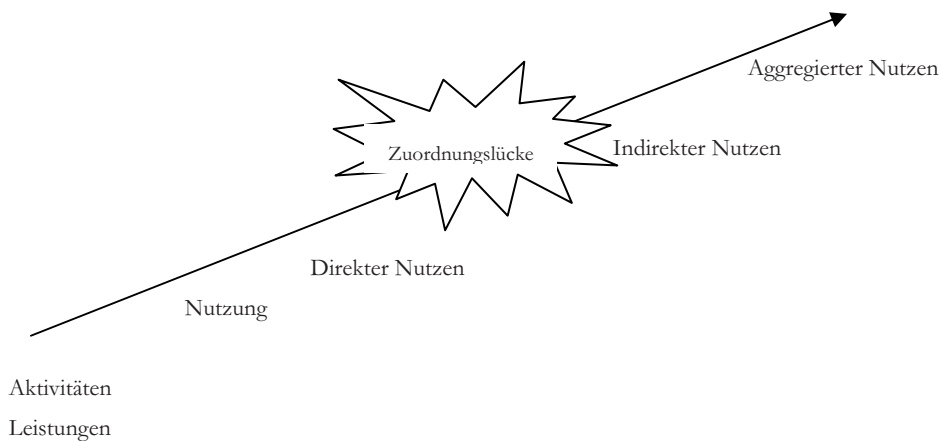


Abbildung 1: „Einfacher Wirkungsstrahl“ (vgl. GTZ 2004)

3.2 Wirkungsanalyse des GTZ/AVE-Projekt

Zur Analyse der Wirkungen des PPP von GTZ und AVE gilt es im Idealfall die Auswirkungen der beiden zentralen Projektmaßnahmen (Audits und Runde Tische) auf die Durchsetzung von Sozialstandards in den jeweiligen Projektländern zu untersuchen und dabei die verschiedenen oben eingeführten Dimensionen von Effektivität bzw. Wirkungen zu berücksichtigen.

Da die Implementationsphase des GTZ/AVE-Projektes erst Ende 2006 abgeschlossen wurde, die Runden Tische zum Teil erst seit etwas mehr als zwei Jahren existieren

⁹ Das Wirkungsgefüge ist in den meisten Fällen aber nicht einfach und linear, sondern sehr komplex und verwoben mit mehreren, sich überlagernden Wirkungsketten. Von Wirkungen eines Projektes kann dann gesprochen werden, wenn eine beobachtete Veränderung ursächlich (zumindest aber plausibel) in Zusammenhang mit einem Vorhaben gebracht werden kann. Dabei ist weiter zu beachten, dass Wirkungen nicht nur beabsichtigt, sondern auch unbeabsichtigt sein können. Unbeabsichtigte Wirkungen (Externalitäten) können sowohl positiv als auch negativ sein und können auch andere Gruppen als die Zielgruppe des Projektes betreffen.

und die Audits erst seit 2005 intensiviert wurden, ist eine Wirkungsanalyse im Sinne der Erfassung langfristiger, nachhaltiger Wirkungen (Impact oder entwicklungspolitischer Nutzen) kaum möglich, d. h. es kann nicht entschieden werden, ob sich die Lebens- und Arbeitsbedingungen von ArbeitnehmerInnen in der Textilindustrie tatsächlich verbessert haben.

Zur Bewertung der einzelnen Projektmaßnahmen wird hier vereinfacht ein Vergleich zwischen den (Teil-)Zielen des Vorhabens in den Bereichen Audits und Runde Tische (Soll-Zustand) und der Realität (Ist-Zustand) durchgeführt. Es wird angenommen, dass ein direkter Nutzen für die Zielgruppen am ehesten entsteht, wenn die Projektziele erreicht werden und dass dann auch längerfristig ein entwicklungspolitischer Beitrag entstehen kann, d. h. sich die Einhaltung von Sozialstandards und dadurch die Arbeitsbedingungen in der Textilindustrie verbessern.

- Die Beurteilung des Auditierungsprozesses konzentriert sich daher als Annäherung auf die Anzahl von durchgeführten Audits und Re-Audits und die damit erreichten ArbeitnehmerInnen. So wurde zu Projektbeginn als Zielvorgabe formuliert, dass bis Ende des Jahres 2005 2.500 Zulieferfirmen auditiert werden sollten (vgl. Ranke 2004).
- Neben den Auditierungen und somit der direkten Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Unternehmen (Mikroebene) sollen die Runden Tische eine Veränderung auf Meso- und Makroebene, d. h. strukturelle Veränderungen, anregen. Es lassen sich für die Runden Tische in den Partnerländern vier miteinander verbundene Ziele identifizieren: (1) Die Initiierung eines Dialog- und Informationsprozesses zwischen den Stakeholdern zum Thema Sozialstandards, (2) die Bewusstseinschaffung für die Problematik der Umsetzung von Arbeits- und Sozialstandards, (3) die begleitende Beratung des Auditierungsprozesses des AVE-Sektorenmodells in Unternehmen und (4) die Übernahme der Runden Tische in nationales *Ownership*, so dass auch nach Projektende eine dauerhafte Struktur in den Projektländern erhalten bleibt.

Die Bewertung des Projektes in den untersuchten Ländern wurde durch einen Vergleich der Entwicklung des Projektes mit diesen Zielen vorgenommen. Die Ziele wurden in dieser Form von den Projektpartnern in Deutschland festgelegt, somit könnte natürlich auch hinterfragt werden, ob die Erreichung dieser Ziele ein hinreichender Indikator für „Erfolg“ ist bzw. ob die Erreichung dieser Ziele tatsächlich zu einer Verbesserung von Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Zuliefermärkten führen kann. Dies wird jedoch im Folgenden als grobe Annäherung und als – zugegeben – vereinfachter Maßstab angenommen.

Die Datenerhebung für die durchgeführte Wirkungsanalyse wurde als ein Methodenmix aus Inhaltsanalysen, Beobachtung und insbesondere Leitfaden-gestützten Interviews durchgeführt. So wurden Interviews mit lokalen und internationalen Teilnehmern der Runden Tische in ausgewählten Projektländern geführt, wobei darauf geachtet wurde, möglichst Vertreter aller relevanten Stakeholdergruppen zu berücksichtigen (Arbeitgeber, Gewerkschaften, NGOs, Vertreter von Ministerien, GTZ- und AVE-Vertreter vor Ort). Außerdem wurden die Projektpartner in Deutschland zu ihrer Wahrnehmung des Projektes interviewt. Die Teilnahme an Sitzungen der Runden Tische in den untersuchten Projektländern ermöglichte einen Einblick in die Qualität

der Interaktion der beteiligten Stakeholder. Ergänzt wurden diese Informationen durch die Analyse von Protokollen, Presseberichten und internen Dokumenten.¹⁰

Bereits bei einer ersten Betrachtung des Projektes lässt sich feststellen, dass das Projekt in den Ländern zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen geführt hat. Dies bezieht sich sowohl auf die Zahl der durchgeführten Audits als auch auf die Entwicklung der Runden Tische. So lässt sich vermuten, dass das Projekt auch sehr unterschiedliche Wirkungen entfaltet hat. Zunächst ist natürlich zu berücksichtigen, dass die Ausgangssituation in den einzelnen Projektländern variiert. Weitere Faktoren, die die Wirkungen des Projektes beeinflussen können, sind (1) der Prozess der Runden Tische selbst, (2) die Eigenschaften und die Haltung der am Projekt beteiligten Stakeholder sowie (3) der nationale, regionale und globale Kontext.¹¹

4. Wirkungen des Projektes in ausgewählten Ländern

4.1 China

Die Herstellung von Textilien hat in China eine lange Tradition. China zählt zu den wichtigsten und mächtigsten Textilproduzenten der Welt. Die Textilindustrie besteht aus einem komplexen Geflecht aus ausländischen Händlern und Einkäufern und nationalen Produzenten, die eine mehrstufige Zulieferkette umfassen.¹² Geringe Löhne und eine hohe Produktivität haben China (nicht nur für die deutsche Bekleidungsindustrie) zum wichtigsten Produktionsstandort weltweit werden lassen. Seit dem Auslaufen der Quotenregelungen des Multifaserabkommens Ende des Jahres 2005 baut China seine Weltmarktanteile aus.

Hauptprobleme bei der Einhaltung von Sozialstandards bestehen in der chinesischen Textilindustrie besonders durch lange Arbeitszeiten, niedrige Löhne, ungenügenden Arbeitsschutz, geringe soziale Absicherung und dem Verbot freier Gewerkschaften (vgl. Mamic 2005: 149f., Clean Clothes Campaign 2005). Verstärkt werden diese Probleme durch einen Überschuss an billigen Arbeitskräften. Zwar gibt es in China durchaus staatliche Regelungen bezüglich Sozialstandards, diese werden aber nicht oder nur unzureichend implementiert bzw. kontrolliert.¹³

¹⁰ Die Datenerhebung erfolgte im März 2006 in Bulgarien, im April 2006 in China und im September 2006 auf den Philippinen.

¹¹ Nicht alle möglichen Faktoren können im Rahmen einer Wirkungsanalyse detailliert berücksichtigt werden, dennoch ist es sinnvoll, im Rahmen der Datenerhebung auf Faktoren zu achten, die den Erfolg eines Projektes beeinträchtigen oder befördern und dies in die Gesamtbewertung einfließen zu lassen.

¹² Schätzungen gehen davon aus, dass es 25.000 Textil- und Bekleidungshersteller gibt, die vorwiegend in Südchina und in der ostchinesischen Küstenregion angesiedelt sind.

¹³ China hat lediglich die Hälfte der acht Konventionen, die zu den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) gehören, ratifiziert, darunter die Übereinkommen 100 (Gleichheit des Entgelts), 111 (Diskriminierung), 138 (Mindestalter) und 182 (Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit). Von einer Durchsetzung dieser Normen ist China aufgrund fehlender geltender rechtsstaatlicher Prinzipien bisher aber noch weit entfernt. Nach 1997 (Asienkrise) hat der Staat in Teilen versucht, Abhilfe

Die Implementierung des PPP zwischen GTZ und AVE begann im Jahr 2005 mit vier *Awareness Raising Workshops* für Zulieferfirmen und zwei Workshops für Auditoren. Bis Dezember 2006 wurden in China 513 Erst-Audits nach dem AVE Sektorenmodell durchgeführt, von denen die überwiegende Anzahl (390) als kritisch eingestuft wurde, d. h. dass die Zulieferbetriebe Anforderungen in wichtigen Bereichen nicht einhalten konnten.¹⁴ Insbesondere in den Bereichen Managementpraktiken, Überstunden und Entlohnung gab es die meisten Beanstandungen (vgl. BSCI 2006).

Bis zum Herbst 2006 fanden insgesamt sechs Sitzungen des nationalen Runden Tisches statt. Unter den durchschnittlich 40 Teilnehmern waren alle relevanten Stakeholdergruppen vertreten. Besonders hervorzuheben ist die Tatsache, dass neben (staatlich unterstützten) Verbänden und NGOs, internationalen Organisationen und AVE-Mitgliedsunternehmen auch eine bemerkenswerte Zahl von Vertretern der Regierung (aus Ministerien oder regierungsnahen Forschungsinstituten) teilnahmen.¹⁵

Der Runde Tisch nimmt in China eine prominente Stellung in der Debatte um Unternehmensverantwortung (CSR) ein. Er wurde zu einem Anlaufpunkt für viele nationale wie internationale Akteure, die am Thema interessiert waren bzw. sich für eine bessere Umsetzung von Sozialstandards einsetzten. Der Runde Tisch wurde von den Teilnehmern als nützliche Plattform zum Informationsaustausch wahrgenommen, auch wenn weniger das Thema Arbeitsstandards, sondern vielmehr eine breite Palette von CSR-Themen besprochen wurden. Als Ergebnisse der Treffen wurden einige Aktivitäten initiiert, wie etwa die Erstellung einer Datenbank *China CSRMap*, in der alle Akteure, die in China zum Thema CSR arbeiten, aufgenommen wurden.¹⁶

Überdies leistete der Runde Tisch einen wichtigen Beitrag zur Bewusstseins-schaffung bei den Stakeholdern und in der Gesellschaft. So gab es zum Zeitpunkt der Gründungssitzung des nationalen Runden Tisches in China noch keine öffentliche Diskussion zum Thema Unternehmensverantwortung. Die Sitzungen fanden in einem sehr informellen Rahmen statt, der in einem geschützten Raum einen weitestgehend offenen Meinungsaustausch – auch für staatliche Teilnehmer – ermöglichte.

Obwohl zunächst geplant, fand eine Begleitung des AVE Auditierungsprozesses nicht statt. Nur in einer Sitzung wurden Erfahrungen mit dem Auditierungsverfahren andiskutiert, so dass insgesamt die Chancen einer Verknüpfung von Auditierungen und Rundem Tisch nicht genutzt wurden. Auch wurde kein dauerhafter Bezug zu dem in China entwickelten Management Standard CSC9000T zur Förderung von Sozialstandards hergestellt, obwohl dieser Managementstandard z. T. in Zusammenarbeit mit der Business Social Compliance Initiative (BSCI), dem europäischen Pendant der

in bestimmten Bereichen zu schaffen, um zumindest seinen formalen Verpflichtungen im internationalen Kontext nachzukommen.

¹⁴ Die genannte Zahl der Audits beruht auf aktuellen Angaben der AVE (E-Mail von Stefan Wengler, AVE vom 29.03.2007).

¹⁵ Vertreter von chinesischen Unternehmen waren weniger stark vertreten, hingegen waren alle relevanten nationalen Unternehmensverbände präsent. Von AVE-Seite war fast immer mindestens ein Vertreter anwesend. Internationale Vertreter stellten nie mehr als 1/3 Drittel der Teilnehmer, so dass nationale Teilnehmer sich deutlich in der Mehrheit befanden.

¹⁶ Seit Ende 2006 ist diese Datenbank im Internet zugänglich (www.chinacsrmap.org).

AVE, entwickelt wurde.¹⁷ Als Konsequenz daraus konzentrierte sich der Runde Tisch stärker auf das Thema CSR und weniger auf die Verbesserung von Sozialstandards in Zulieferunternehmen der Textilindustrie.

Insgesamt kann der Runde Tisch in China als Erfolg bezeichnet werden, da er zur richtigen Zeit einen Prozess zum Thema CSR angestoßen hat. Mit dem nationalen Runden Tisch wurde ein wichtiger Schritt zum Aufbau von dauerhaften Strukturen geleistet. Innerhalb von zwei Jahren gelang es, eines der wichtigsten Dialogforen (mit bisher in China eher unbekanntem Multistakeholder-Charakter) zum Thema CSR und Sozialstandards zu etablieren. Da es Ende 2006 noch nicht sinnvoll und zu sensibel schien, den Runden Tisch an nationale Träger zu übergeben, führt die GTZ diesen im Rahmen eines Anschlussprojektes zu CSR in China weiter.

Wesentlich für den Erfolg des Runden Tisches war das hohe Ansehen der GTZ vor Ort. Die Reputation der GTZ erleichterte die Einladung von ausgewählten, insbesondere staatlichen, Teilnehmern. Überdies wurde durch die regelmäßige Präsenz von Vertretern von AVE-Mitgliedsunternehmen die Bedeutung der Veranstaltung und somit auch die des Zuliefermarktes China für deutsche Unternehmen betont. Ein weiterer Garant für den Erfolg der Runden Tische war in der Inklusivität des Prozesses begründet. Alle relevanten Stakeholdergruppen waren am Tisch repräsentiert und nahmen regelmäßig an den Sitzungen der Runde Tische teil. So nahmen auch Vertreter der Regierung regelmäßig am Runden Tisch teil, was in China ein Novum darstellte. Mit seiner Zusammensetzung und aufgrund der regelmäßigen Treffen nahm der Runde Tisch unter der inzwischen großen Zahl an Veranstaltungen zum Thema CSR eine Sonderstellung ein.

Die positive Entwicklung des Runden Tisches gewinnt vor dem Hintergrund schwieriger struktureller Ausgangsbedingungen in China noch mehr an Bedeutung. Im Rahmen eines autokratischen Systems, dessen Wirtschaft sich zunehmend kapitalistischen Märkten öffnet, wird der Notwendigkeit einer stärkeren Beachtung von Sozialstandards noch immer mit Skepsis begegnet. So bestand ein grundsätzliches Misstrauen chinesischer Teilnehmer gegenüber Lösungsvorschlägen aus dem Ausland. Mit dem Runden Tisch konnte dieses Misstrauen zwar nicht völlig überwunden werden, aber doch zumindest ein informeller Diskussions- und Dialogprozess institutionalisiert werden.

In wiefern sich diese Bemühungen vor dem Hintergrund eines autokratischen Systems und ersten Schritten hin zu einer offenen Marktwirtschaft mittel- und langfristig in verbesserten Arbeitsbedingungen niederschlagen, bleibt abzuwarten. Die Größe des Landes sowie die sehr hohe Zahl an kleinen und mittleren Unternehmen erschwert die Weitergabe an Informationen und somit das Einsetzen des erwünschten *trickle-down*-Effekts.

¹⁷ Die Business Social Compliance Initiative (BSCI) ist eine privatwirtschaftliche Initiative der Foreign Trade Association (FTA), die aufbauend auf dem AVE-Sektorenmodell versucht, auf europäischer Ebene Sozialstandards in der Wertschöpfungskette fördert. Für mehr Informationen, siehe <http://www.bsci-eu.org/content.php>.

4.2 Bulgarien

In Bulgarien gehört die Textilindustrie zu einer der drei wichtigsten Industrien (vgl. Bundesagentur für Außenwirtschaft 2005a: 1). Rund 25% der bulgarischen Exporte stammen aus dem Textilsektor. Zudem ist die Textilindustrie in Bezug auf den Export und in der industriellen Verarbeitung der größte Arbeitgeber und damit die strukturbestimmende Exportbranche. Bulgarien ist als Zuliefermarkt aus verschiedenen Gründen für europäische Unternehmen interessant: zum einen wegen der deutlich geringeren Lohnkosten, die innerhalb Europas zu den günstigsten zu zählen sind, und zum anderen aber wegen der vorhandenen Nähe zum europäischen Markt. Das Auslaufen der Einfuhrquoten für Textilprodukte Anfang 2005 (Auslaufen des Multifaserabkommens) führte dazu, dass sich Exportmöglichkeiten für die Textilindustrie in Bulgarien verringerten (vgl. Bundesagentur für Außenwirtschaft 2005a; 2005b). Konkurrenz erfährt die bulgarische Textilindustrie aus Asien und hier insbesondere aus China, wo die Produktionskosten (und insbesondere Lohnkosten) noch wesentlich niedriger sind. Eine besondere Bedeutung für die Rahmenbedingungen in Bulgarien spielt der Beitritt zur Europäischen Union. Nahezu 70% des bulgarischen Außenhandels findet mit den Ländern der Europäischen Union statt. Durch den Beitritt zur Europäischen Union wird die Schließung von Firmen im Textilbereich befürchtet, da sie nicht europäischen Standards entsprechen.

Bulgarien hat sämtliche Konventionen ratifiziert, die zu den Kernarbeitsnormen der ILO zählen. Die Implementierung dieser Standards ist jedoch zum Teil verbesserungswürdig. Zu den größten Schwierigkeiten zählen die niedrigen Löhne bzw. die ungenaue Lohnberechnung und häufige Überstunden, deren Verweigerung mit der Gefahr des Arbeitsplatzverlustes einhergeht (vgl. Bulgarian Gender Research Foundation 2001). Ein weiteres Problem sind die nach wie vor mangelnden Sicherheitsvorkehrungen und damit verbundenen Gefahren für die Gesundheit, auch wenn die Europäische Union diese im Hinblick auf die Beitrittsverhandlungen als ausreichend verbessert gewürdigt hat. Außerdem bestehen große Probleme im Bereich Sozialstandards in der informellen bzw. der Schattenwirtschaft. Dadurch fehlen dem Staat dringend notwendige Steuereinnahmen, beispielsweise für die Erhaltung der Sozialsysteme. Andererseits können aber gerade in diesen Produktionsstätten die Arbeitsbedingungen nicht wirksam kontrolliert werden.

Die Implementierung des PPP zwischen GTZ und AVE startete in Bulgarien im Jahr 2003 mit zwei Sensibilisierungsworkshops, an denen Regierungsvertreter, Vertreter von Branchenverbänden und Zulieferunternehmen teilnahmen. Bis zum Dezember 2006 fanden in Bulgarien 23 Audits in Zulieferfirmen der AVE statt, davon wurde nur ein Audit als kritisch eingestuft, d. h. dass eine Firma grundlegende Anforderungen nicht erfüllte.¹⁸ Im Vergleich zu anderen Ländern, wie etwa China, werden Arbeitsstandards weitgehend eingehalten; Mängel bei den Audits zeigten sich aber, wie zu erwarten, insbesondere im Bereich der Managementpraktiken sowie der Gesundheits- und Sicherheitsvorkehrungen (BSCI 2006: 25). An der niedrigen Zahl der Audits lässt

¹⁸ Die genannte Zahl der Audits beruht auf aktuellen Angaben der AVE (E-Mail von Stefan Wengler, AVE vom 29.03.2007).

sich bereits erkennen, dass die Zahl der Zulieferunternehmen der AVE in Bulgarien eher rückläufig ist und Bulgarien als Zuliefermarkt an Bedeutung verloren hat.

Die erste Sitzung des nationalen Runden Tisches fand im Oktober 2004 statt. Bis Ende 2006 folgten insgesamt acht Sitzungen. Der Teilnehmerkreis setzt sich in Bulgarien aus den folgenden Stakeholdergruppen zusammen: Branchenorganisationen und Verbänden, Gewerkschaften, staatlichen Institutionen, Firmen, NGOs und akademischen Institutionen. Damit sind alle relevanten Stakeholdergruppen im Bereich Sozialstandards vertreten. Im Durchschnitt nahmen zirka 15 bis 20 Personen an den Sitzungen teil. Durch den Runden Tisch wurde ein Informations- und Dialogprozess zu den Themen CSR und Sozialstandards zwischen den Stakeholdern angestoßen. Während am Anfang noch Misstrauen zwischen den Teilnehmern herrschte, entstand im Laufe der Zeit am Runden Tisch eine offene und konstruktive Gesprächsatmosphäre.

Neben der Bewusstseinschaffung in den beteiligten Organisationen wurde die Umsetzung von Sozialstandards auch auf die politische Agenda gesetzt. Einige der Aktivitäten des Runden Tisches zielten darauf ab, den Runden Tisch und die Thematik CSR und Sozialstandards stärker ins Licht der Öffentlichkeit zu rücken. So wurde ein Preis für sozialverantwortliche Unternehmensführung (*Socially Responsible Company of the Year Award*) ausgeschrieben und eine hochrangig besetzte Konferenzveranstaltung Mitte des Jahres 2006 durchgeführt. Die Reaktion politischer Akteure war zunächst gemischt, jedoch konnte das Arbeitsministerium dafür gewonnen werden, die Schirmherrschaft für den Preis für die *Socially Responsible Company of the Year* zu übernehmen.

Es war auch in Bulgarien zunächst geplant, die Ergebnisse des Auditprozesses durch den Runden Tisch zu begleiten. Eine Zusammenarbeit in diesem Bereich zwischen GTZ und AVE kam aber in Bulgarien nicht zustande. Fragen der Auditierung wurden deshalb am Runden Tisch nur am Rande behandelt. Grund hierfür war, dass Bulgarien nicht mehr zu den wichtigen Zulieferländern des deutschen Einzelhandels gehört. Dem entspricht auch die geringe Zahl von Audits, die in Bulgarien durchgeführt wurden (vgl. oben). Die AVE war auch bei Sitzungen des Runden Tisches kaum vertreten. Als Konsequenz daraus konzentrierte sich der Runde Tisch thematisch stärker auf breitere CSR-Themen.

Der Runde Tisch Bulgarien kann somit wie in China ebenfalls insgesamt als Erfolg bezeichnet werden. Die Übernahme des Runden Tisches in nationales *Ownership* erfolgte Ende 2006 durch eine bulgarische NGO. Die Stakeholder erstellten gemeinsam einen Arbeitsplan für die Fortführung des Runden Tisches. Eine Finanzierung für die nächsten drei Jahre konnte ebenfalls sichergestellt werden. Damit bestehen insgesamt gute Aussichten, dass der Runde Tisch weiterhin wichtige Beiträge zur Entwicklung des Themas CSR und Sozialstandards leistet.

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor des Runden Tisches war die positive Reputation der GTZ in Bulgarien und die Unabhängigkeit der Moderation des Runden Tisches. Als Durchführungsorganisation der deutschen Bundesregierung verfügt die GTZ in Bulgarien über ein hohes Ansehen. Die Textilbranche ist seit längerem einer der Arbeitsschwerpunkte der GTZ im Programm „Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung“. Auf die im Rahmen des Programms geleisteten Vorarbeiten konnte die GTZ Bulgarien bei der Durchführung des Runden Tisches zurückgreifen.

Außerdem war die Inklusivität des Runden Tisches, d. h. die Vertretung aller relevanten Stakeholder, eine wichtige Erfolgsbedingung des Runden Tisches. Der als Multi-stakeholderforum konzipierte Runde Tisch ist in Bulgarien auf eine Lücke gestoßen. Es gab keine Projekte, die in direkter Konkurrenz zum Runden Tisch standen. Gleichzeitig gab es in Bulgarien eine große Offenheit für die Thematik. Dies hing eng mit dem Auslaufen der Quotenregelungen des Multifaserabkommens und EU-Beitritt zusammen. Beides waren wichtige strukturelle Rahmenbedingungen für die bulgarische Textilwirtschaft und führten dazu, dass bulgarische Unternehmen und ihre Verbände sich vermehrt mit ihrer Wettbewerbsfähigkeit auseinandersetzen mussten. So wurde unter anderem befürchtet, dass die Arbeitsbedingungen in einem Großteil der bulgarischen Unternehmen des Textilsektors nicht den europäischen Standards entsprechen. Die Umsetzung von Sozialstandards wurde von den bulgarischen Stakeholdern als Teil der Annäherung an die europäischen Standards und als Strategie zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit verstanden.

Bei der Gesamtbewertung des Projektes sind aber auch dessen Grenzen zu bedenken. Die Wirkungen der Runden Tische werden etwa dadurch limitiert, dass nicht alle Unternehmen der Textilindustrie Mitglieder in Verbänden sind und damit Informationen des Runden Tisches nicht an sie herangetragen werden können. Darüber hinaus ist der informelle Sektor in Bulgarien sehr wichtig. Die im informellen Sektor tätigen Unternehmen und beschäftigten ArbeitnehmerInnen werden aber weder durch Audits noch durch den Runden Tisch erreicht, da der informelle Sektor nicht organisiert ist.

4.3 Philippinen

Auf den Philippinen stellen Textilien und Bekleidung neben Elektrogeräten die zweitwichtigsten Exportprodukte dar. Obwohl noch zwischen 20-25% der werktätigen Bevölkerung dort beschäftigt sind, nimmt die Bedeutung der Textilindustrie kontinuierlich ab. Nach dem Auslaufen des Multifaserabkommens müssen sich die Philippinen einer erhöhten Konkurrenz durch China und anderer asiatische Billiglohnländer erwehren, so dass eine weitere Reduzierung der Exporte um bis zu 25% in den nächsten Jahren erwartet wird (vgl. ILO 2005). Für deutsche Unternehmen hat die Bedeutung der Philippinen als Zuliefermarkt kontinuierlich abgenommen, AVE-Mitgliedsunternehmen hatten zu Projektbeginn keine Zulieferfirmen mehr vor Ort. Philippinische Unternehmen beliefern schwerpunktmäßig den nordamerikanischen Markt.

Die Philippinen haben im Vergleich zu anderen asiatischen Ländern alle Kernarbeitsnormen der ILO ratifiziert. Die Situation der ArbeitnehmerInnen ist aber wegen der mangelnden Umsetzung der Arbeitsgesetzgebung¹⁹ als stark verbesserungswürdig einzustufen (geringe Entlohnung, niedrige Gesundheits- und Sicherheitsstandards, Diskriminierung von Frauen sowie Überstunden und fehlende Bezahlung etc.); sie wird zusätzlich durch das Überangebot an Arbeitskräften verschärft. Zudem wird die Kontrolle und Einhaltung von Sozialstandards durch die große Bedeutung des infor-

¹⁹ 2004 hat das Arbeitsministerium ein neues Gesetz (das sogen. *Labour Standards Enforcement Framework*) mit dem Ziel der Verbesserung der Arbeitsbedingungen eingeführt. Dies soll durch die Kombination von Freiwilligkeit einerseits und Kontrollen andererseits geschehen.

mellen Sektors und der vermehrten Verlagerung von Produktionsstandorte in Freihandelszonen erschwert.

Da es auf den Philippinen praktisch keine Zulieferfirmen der AVE gibt, konzentrierte sich das Projekt im Wesentlichen auf die Einrichtung eines nationalen Runden Tisches. Die Koordination und Ausrichtung des Runden Tisches wurde von der GTZ bereits sehr früh an den größten philippinischen Arbeitgeberverband, die *Employers Confederation of the Philippines* (ECOP), übergeben. Seit der ersten Sitzung des Runden Tisches Ende 2004 fanden insgesamt sechs Sitzungen statt, die mittlerweile im Rotationsverfahren jeweils von einer anderen Stakeholdergruppe ausgerichtet werden. Von den durchschnittlich 40 Teilnehmern stammen die meisten vom Arbeitgeberverband ECOP, den größten Gewerkschaften und verschiedenen Abteilungen des Arbeitsministeriums. Weiterhin nahmen einzelne Unternehmen, akademische Institutionen und gelegentlich internationale Organisationen, wie die ILO, am Runden Tisch teil. Andere wichtige Stakeholder, wie die katholische Kirche, NGOs und andere Unternehmensverbände waren nicht vertreten.

Der Runde Tisch thematisierte von Beginn an die allgemeine Bedeutung von Sozialstandards und weniger sektorspezifische Probleme der Textilindustrie. Im Vordergrund stand die Frage, wie die Einhaltung (*Compliance*) bereits bestehender staatlicher Regelungen durch Unternehmen verbessert werden kann. Die Durchführung der Runden Tische führte dazu, dass sich der Dialog und Informationsaustausch zum Thema Sozialstandards und Unternehmensverantwortung zwischen den beteiligten Stakeholdergruppen verbesserte, und dies obwohl der Runde Tisch durch einen Unternehmensverband, also von Arbeitgeberseite, organisiert wurde. So fanden neben den Sitzungen des Runden Tisches weitere Treffen einer *Technical Working Group* und eines *Steering Committee* statt. Durch ein eingeführtes Rotationsverfahren konnten darüber hinaus auch verschiedene beteiligte Stakeholdergruppen inhaltliche Schwerpunkte setzen. Der Runde Tisch näherte sich sehr sensiblen Themen (wie z. B. der Problematik des informellen Sektors, der schlechten Arbeitsbedingungen in den Sonderwirtschaftszonen, sowie dem verschärften Wettbewerb durch den massiven Preiskampf zwischen den asiatischen Produktionsländern) nur sehr langsam an.

Die Schaffung eines verbesserten Bewusstseins in den teilnehmenden Organisationen (und bei deren Mitgliedern) sowie in Gesellschaft und Politik konnte der Runde Tisch auf den Philippinen bisher nur sehr begrenzt leisten. Dennoch war es bemerkenswert, dass Gewerkschaften und Arbeitgeber sich in diesem eher informellen Umfeld trafen, da in der Vergangenheit der Austausch zwischen diesen beiden Parteien von einer eher feindseligen Atmosphäre geprägt war. Konflikte zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften eskalieren in den Philippinen auch heute noch häufig und werden zum Teil gewaltsam ausgetragen. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die öffentliche Unterzeichnung eines *Tripartite Commitment* im Oktober 2005, in dem alle Teilnehmer des Runden Tisches ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit und Umsetzung von Sozialstandards bekräftigten, die konkrete Umsetzung in Aktivitäten steht aber noch aus.

Trotz der schwierigen Ausgangslage und ohne direkte Einbeziehung des Projektpartners AVE vor Ort fällt die Bilanz des Runden Tisches aber nicht negativ aus. Insbesondere die Zufriedenheit der Teilnehmer sowie die frühe Übergabe des Runden Ti-

ches in nationales Ownership können als Erfolg gewertet werden.²⁰ Mit der Einrichtung von Arbeits- (*Technical Working Group*) und Leitungs- bzw. Repräsentationsgremien (*Steering Committee*) deutete sich bereits früh eine Verstetigung des Prozesses an. Auch wenn die Teilnehmer die Weiterführung des Prozesses befürworteten, bleibt abzuwarten, ob der Runde Tisch in dieser Konstellation (unter Führung des Arbeitgeberverbands) jedoch auch in Zukunft in dieser Form durchgeführt werden kann, dies hängt nicht zuletzt von der weiteren Finanzierung ab.

Die Eigendynamik des Runden Tisches ist damit zu erklären, dass es bisher auf den Philippinen kein Forum gab, in dem sich die relevanten Stakeholdergruppen in einer konstruktiven und eher informellen Atmosphäre zu Themen wie CSR bzw. Sozialstandards austauschen konnten. Auf allen Seiten wurde deshalb positiv vermerkt, dass der Runde Tisch die Möglichkeit bietet zu diskutieren, ohne sich unter Druck auf Ergebnisse bzw. Kompromisse einigen zu müssen.

Im Gegensatz zu China und Bulgarien waren auf den Philippinen nicht alle relevanten Teilnehmer am Runden Tisch vertreten. Entsprechende Vorschläge stießen jedoch nicht bei allen Teilnehmern auf Zustimmung, was eine Verbreiterung der Basis des Runden Tisches behinderte. Auch wenn die Auswahl des Unternehmensverband ECOP als Moderator des Runden Tisches von allen Seiten akzeptiert wurde, so handelt es sich bei einem Arbeitgeberverband nicht um einen neutralen Moderator für einen Multistakeholderprozess. Im Gegensatz zu Bulgarien und China wurden kaum externe (internationale) Inputs für den Runde Tisch nachgefragt und die Diskussion blieb somit sehr stark auf den nationalen philippinischen Kontext beschränkt, was zumindest teilweise ebenfalls durch die Federführung von ECOP bedingt sein könnte.

Dennoch hat der Runde Tisch mit der Initiierung des Dialogs zur CSR und Sozialstandards, in einem Themenbereich der bisher marginalisiert war, eine Grundlage für mittel- und langfristige Veränderungsprozesse im Themenbereich CSR und Sozialstandards bei den beteiligten Stakeholder gelegt. Welche langfristigen Wirkungen sich hieraus ergeben, bleibt abzuwarten.

5. Zusammenfassung und Lessons Learnt

Trotz vieler Unterschiede zwischen den drei Ländern, ist China, Bulgarien und den Philippinen gemeinsam, dass der Textilsektor einer der bedeutendsten Wirtschaftssektoren im Land ist. Auch teilen alle Länder Defizite bei der Umsetzung und Einhaltung von international ratifizierten Kernarbeitsnormen, wobei die Defizite bei der Umsetzung in den Philippinen und China im Vergleich um ein Vielfaches gravierender sind als in Bulgarien.

Die Wirkungsanalyse wurde in jedem der drei Länder als ein Vergleich zwischen den Zielen des Vorhabens (Soll-Zustand) und der Realität (Ist-Zustand) durchgeführt. Im Vergleich der Erreichung der Ziele der Runden Tische ergeben sich trotz unterschied-

²⁰ Auch wenn es sich beim Koordinator der Runden Tische mit ECOP um einen Unternehmensverband handelt, so genießt dieser ein hohes Ansehen. So wurde auch die Führungsrolle von ECOP von den Teilnehmern nicht grundsätzlich in Zweifel gezogen, sondern der Verband wurde z. B. auch von den Gewerkschaften als legitimer (aber nicht neutraler) Koordinator wahrgenommen.

licher Kontexte zum Teil ähnliche Ergebnisse. Die Initiierung von Informations- und Dialogprozessen hat in allen drei Ländern sehr gut funktioniert, wobei die thematischen Schwerpunkte und die Zusammensetzung der Teilnehmer in den einzelnen Ländern variierte. Thematischer Fokus war stärker als zunächst geplant, die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (CSR), dennoch ging es oft zumeist nicht um CSR im westeuropäischen Sinne (von *activities beyond compliance*), sondern vorwiegend um Maßnahmen zur Einhaltung geltenden Rechts (*legal compliance*). Außerdem wurde das Bewusstsein für die Thematik jeweils bei den beteiligten Stakeholdern und von Land zu Land in unterschiedlichem Maße in der Gesellschaft und bei politischen Akteuren gestärkt. Die Runden Tische nach einer kurzen Zeit des Bestehens in *local ownership* zu überführen ist ein sensibler Prozess, da im idealen Fall die Zustimmung aller beteiligten Stakeholder sichergestellt werden sollte und außerdem eine Finanzierungsgrundlage geschaffen werden muss. Dementsprechend gelang dies auch nicht in allen Projektländern.

Allen drei Ländern ist gemeinsam, dass die zu Beginn geplante Begleitung des AVE-Auditierungsprozesses durch die nationalen Runden Tische nicht stattfand. Vielmehr wurden die Audits von den Mitgliedsunternehmen der AVE beauftragt und unabhängig von den nationalen Runden Tischen durchgeführt. Eine größere Zahl von Audits fand – bei den hier vorgestellten Ländern – nur in China statt, in Bulgarien nur sehr wenige, in den Philippinen keine. Auffällig sind die schlechten Ergebnisse der Audits. So wurden mehr als Zweidrittel der Audits als kritisch bewertet. Diese große Zahl von kritischen Audits ist primär durch die schlechten Bedingungen in Zulieferbetrieben bedingt, auch wenn die schlechte Quote der Audits von Seiten der AVE u. a. mit verzerrten Auswertungsschemata und der schlechten Vorbereitung der Lieferanten auf die Erst-Audits begründet wurde.

Die Verteilung der Audits über die Projektländer hinweg ist im Wesentlichen durch die veränderte globale Wettbewerbssituation bedingt. So haben etwa die Zuliefermärkte in Bulgarien und auf den Philippinen für die AVE an Bedeutung verloren, dagegen hat China an Bedeutung gewonnen. Die ursprünglich angedachte Zahl von 2.500 Audits für alle Projektländer konnte nicht erreicht werden.²¹

Durch einen Vergleich der verschiedenen Projektländer konnte auch eine Reihe von Faktoren isoliert werden, die den Erfolg des Projektes förderten oder auch behinderten. Ein wichtiger Faktor war der Grad der Inklusivität der Stakeholder, die am Projekt beteiligt waren. Der hohe Inklusivitätsgrad wurde von den Teilnehmern positiv bewertet und verschafft dem Prozess eine höhere Legitimität. Zu erwähnen sind auch die Dichte von Multistakeholderinitiativen und anderer Initiativen im Bereich Sozialstandards, die in einem Land vorzufinden waren. Dementsprechend entscheidet sich,

²¹ Im Nachhinein wurde die zunächst angestrebte Zahl von 2.500 Audits von der der AVE als außerordentlich anspruchsvoll empfunden, zumal es sich um ein vollkommen neues Projekt handelte, das per se eine Fülle von Unwegbarkeiten beinhaltete. Ursächlich für die niedrigere Zahl von Audits waren aus Sicht der AVE zunächst interne Gründe, wie die Weigerung von Lieferanten, sich auditieren zu lassen, und zum Teil gravierende Kapazitätsengpässe bei den Auditierungsgesellschaften. Jedoch spielen auch externe Gründe eine Rolle, so wurde die Implementierung des Projektes in China durch den Ausbruch von SARS verzögert (E-Mail von Stefan Wengler, AVE vom 29.03.2007).

ob ein Projekt auf einen entsprechenden Bedarf stößt oder nur eine Nische besetzt. Darüber hinaus sind aber auch das generelle Engagement der Projektpartner, der persönliche Einsatz einzelner Mitarbeiter vor Ort und die kontinuierliche Betreuung des Projektes durch eine(n) MitarbeiterIn der beteiligten Partner eine wichtige Bedingung für den Erfolg des Projektes vor Ort. Schließlich bilden der nationale, regionale und globale politische Kontext und die Wettbewerbssituation in der Textilindustrie den Rahmen für die Umsetzung des Projektes.

Entwicklungspolitisches Ziel des Projektes war die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen in den wichtigsten Zulieferländern des deutschen Einzelhandels. Der innovative Charakter des Projektes ergab sich daraus, dass durch das Projekt Veränderungsprozesse auf verschiedenen Ebenen initiiert werden sollten, um dieses Ziel zu erreichen.

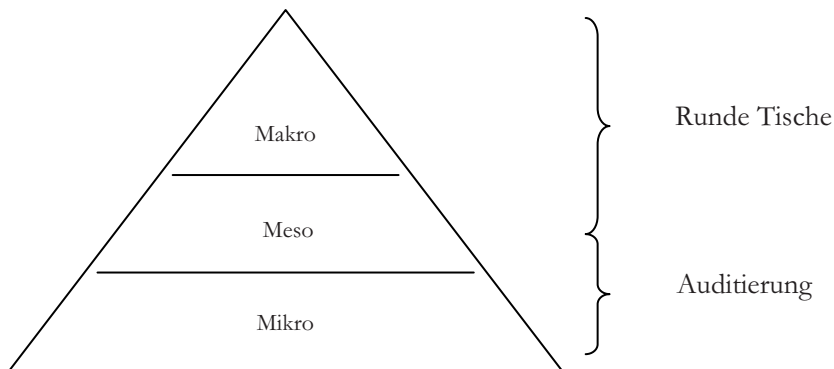


Abbildung 2: Projektkonzeption im PPP von GTZ und AVE (eigene Darstellung)

Es ist anzunehmen, dass die von der AVE durchgeführten Audits durchaus Veränderungsprozesse in Unternehmen (Mikroebene) angestoßen haben können und Auswirkungen auf die Situation der ArbeitnehmerInnen in diesen Fabriken gehabt haben könnten. Zu diesem Aspekt liegen aber keine Daten vor. Eine Bewertung dieses Aspektes würde eine Untersuchung der Situation der ArbeitnehmerInnen in den Zulieferfirmen vor und auch – in mehreren Zeitabständen – nach den Audits erfordern

Die Runden Tische hatten in erster Linie zum Ziel, Veränderungsprozesse auf der Meso- und Makroebene zu initiieren. Hier konnten Fortschritte bei der Akzeptanz des Themas bei relevanten Stakeholdern erzielt werden. Projekte wie der Runden Tisch können als Impulsgeber für Veränderungsprozesse wichtig sein, die Erwartungen müssen aber dennoch realistisch gesetzt werden. Veränderungsprozesse können von externen Akteuren nur angestoßen werden, sie müssen letztlich von nationalen Akteuren vorangetrieben werden. Ob dies in verschiedenen Projektländern eintreten wird, bleibt abzuwarten. Eine Rückwirkung der Runden Tische auf die Mikroebene kann indirekt über ausgewählte Akteure, wie z. B. Unternehmensverbände, Gewerkschaften und NGOs erfolgen, die als Multiplikatoren tätig werden können. Solche Rückwirkungen der Runden Tische auf die Unternehmensebene sind aber durch lange Wir-

kungsketten gekennzeichnet und schwer nachweisbar. Ob sich die Umsetzung von Sozialstandards und damit die Situation der Arbeitnehmer in den Zulieferbetrieben dadurch verbessern wird oder gar verbessert hat, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht endgültig beurteilt werden, sondern müsste zu einem späteren Zeitpunkt überprüft werden.

Insgesamt sind Wirkungsanalysen nicht nur ein wichtiges Instrument, welches BMZ und GTZ zur Erfolgskontrolle und Verbesserung von Projekten einsetzen können. Auch Unternehmen und Verbände sollten ein Interesse daran haben, eine differenzierte Beurteilung von *Corporate Social Responsibility* Maßnahmen durchzuführen, um die Ernsthaftigkeit ihres gesellschaftlichen Engagements zu dokumentieren. Auch wenn ein Projekt auf den ersten Blick insgesamt erfolgreich gewesen zu sein scheint, kann die Analyse des Prozesses und der Ergebnisse wichtig sein, um *Lessons Learnt* zu dokumentieren und diese in zukünftige Projekte einzubringen. So wurde das PPP von GTZ und AVE immer wieder von deutschen zivilgesellschaftlichen Organisationen, u. a. wegen mangelnder Transparenz und zu geringer Beteiligungsmöglichkeiten für NGOs in den Projektländern, aber vor allem auch in Deutschland, kritisiert. Solche Kritik sollte letztlich konstruktiv gewendet werden, um Projekte und deren Management und Strukturen zu verbessern. Da das PPP von GTZ und AVE eine der ersten strategischen Allianzen war, können auch das Management und die Planung von zukünftigen strategischen Allianzen von einer Dokumentation des Prozesses und der Ergebnisse nur profitieren.

Literaturverzeichnis

- AVE* (2004): Sektorenmodell Sozialverantwortung von Mitgliedsunternehmen der Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels e. V. (AVE). Systembeschreibung – Langfassung, Köln (www.ave-koeln.de; 20.10.2005).
- Bulgarian Gender Research Foundation* (2001): Social Environment and Standards. At the Work Place in the Garment Industry in Bulgaria, Sofia (<http://www.cleanclothes.org/ftp/bulgaria.PDF>, 21.05.2007).
- Bundesagentur für Außenwirtschaft* (2005a): Bulgariens Bekleidungsbranche trotz der chinesischen Konkurrenz (<http://www.bfai.de/DE/Navigation/Datenbank-Recherche/Laender-und-Maerkte/Recherche-Laender-und-Maerkte/recherche-laender-und-maerkte-node.html>, 21.05.2007).
- Bundesagentur für Außenwirtschaft* (2005b): Programmvorschläge für bulgarische Textil- und Bekleidungsindustrie. Wirtschafts- und Sozialrat veröffentlicht Empfehlungen für Stabilisierung der Branche (<http://www.bfai.de/DE/Navigation/Datenbank-Recherche/Laender-und-Maerkte/Recherche-Laender-und-Maerkte/recherche-laender-und-maerkte-node.html>, 21.05.2007).
- BSCI* (2006): Annual Report 2005: Business Social Compliance Initiative (BSCI), Brussels.
- Clean Clothes Campaign* (2005): Looking for a Quick Fix: How weak Social Auditing is keeping Workers in Sweatshops, Amsterdam (http://www.cleanclothes.org/ftp/05-quick_fix.pdf, 30.09.2006).
- Easton, D.* (1965): *A Systems Analysis of Political Life*, New York: Wiley.

- GTZ (2004): Wirkungsorientiertes Monitoring: Leitfaden für Vorhaben der technischen Zusammenarbeit, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Heeks, R./ Duncombe, R. (2003): Ethical Trade: Issues in the Regulation of Global Supply Chains, Manchester: Centre on Regulation and Competition, Paper No. 53.
- International Labour Organization (2005): The End of the Multi-Fibre Agreement and its Implications for Trade and Employment, Geneva (www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/esp2005-16.pdf, 15.09.2006).
- Klein, N. (2000): No Logo: Taking Aim at the Brand Bullies, Toronto: Knopf Canada.
- Kolk, A./ Van Tulder, R./ Welters, C. (1999): International Codes of Conduct and Corporate Social Responsibility: Can Transnational Corporations Regulate Themselves?, in: Transnational Corporations, 8(1), 143-180.
- Kolk, A./ Van Tulder, R. (2006): International Responsibility Codes, in: Epstein, M. J./ Hanson, K. O. (Eds.): The Accountable Corporation. Vol. 3, Corporate Social Responsibility, Westport and London: Praeger, 147-187.
- Leipziger, D. (2003): The Corporate Responsibility Code Book, Sheffield: Greenleaf Publishing.
- Mamic, I./ International Labour Office (2004): Implementing Codes of Conduct: How Businesses manage Social Performance in Global Supply Chains, Sheffield, Geneva: Greenleaf.
- Piepel, K. (2004): Sozialstandards in Handelsunternehmen – Das Beispiel AVE, in: VENRO (Hrsg.): Unternehmensverantwortung zwischen Dialog und Verbindlichkeit: NRO-Standortbestimmung nach 5 Jahren Diskussion an „Runden Tischen“, Berlin: Dokumentation des Workshops vom 7. Dezember 2004 in Bonn, 19-20.
- Ranke, J. (2004): Projektbeispiel: „Public-Private-Partnership“ – Zur sozialen Verantwortung deutscher Unternehmen, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik, 5(2), 208-211.
- Raustiala, K./ Slaughter, A.-M. (2002): International Law, International Relations and Compliance, in: Carlsnaes, W./ Risse-Kappen, T./ Simmons, B. A. (Eds.): Handbook of International Relations, London: Sage, 538-558.
- Sethi, S. P. (2003): Setting Global Standards: Guidelines for Creating Codes of Conduct in Multinational Corporations, Hoboken, NJ: John Wiley.
- Stockmann, R. (2002): Herausforderungen und Grenzen, Ansätze und Perspektiven der Evaluation in der Entwicklungszusammenarbeit, in: Zeitschrift für Evaluation, 1(1), 137-150.
- Underdal, A. (2004): Methodological Challenges in the Study of Regime Effectiveness, in: Underdal, A./ Young, O. R. (Eds.): Regime Consequences: Methodological Challenges and Research Strategies, New York: Kluwer Academic Publishers, 27-48.
- Young, O. R. (2004): The Consequences of International Regimes, in: Underdal, A./ Young, O. R. (Eds.): Regime Consequences: Methodological Challenges and Research Strategies, New York: Kluwer Academic Publishers, 3-23.
- Young, O. R./ Levy, M. A. (1999): The Effectiveness of International Environmental Regimes, in: Young, O. R. (Eds.): The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanisms, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1-32.