

Die Stimme der Beschäftigten und die Sicherung von Sozialstandards in globalen Lieferketten

Eine Einführung

Thomas Haipeter, Markus Helfen, Christine Üyüç

Workers' Voice in globalen Lieferketten

Beim Einsturz des Rana-Plaza-Gebäudes in Bangladesch, in dem fünf Textilfirmen für den europäischen Markt produzierten, starben am 24. April 2013 mehr als 1.100 Menschen, über 2.400 wurden verletzt. Die Arbeitsbedingungen bei Foxconn, einem Apple-Zulieferer in Shenzhen, erlebten viele Beschäftigte als so drückend, dass 2010 in kurzer Zeit zehn von ihnen Selbstmord begingen. »Konfliktdiamanten« finanzieren nicht nur zahlreiche Kriege in Afrika – sie werden häufig von Kindern in moderner Sklaverei geschürft.

Anders als früher lässt uns all das in Deutschland aber nicht länger unberührt: Die Situation der Beschäftigten in den Ländern des globalen Südens bekommt deswegen viel Medienaufmerksamkeit, weil sie viel mit unserem Leben hier zu tun hat: Gemeinsam ist diesen ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen und Rechtsverletzungen nämlich, dass sie Teil globaler Lieferketten sind, deren Endprodukte wir konsumieren. Globale Lieferketten bestimmen die Produktion einer Vielzahl von Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs; sie sind aus unserem Alltag nicht wegzudenken. Damit wird die Durchsetzung von Sozialstandards entlang der Lieferkette zu *unserem* Problem.

Unter Sozialstandards verstehen wir nach Werner Sengenberger (2004) alle Regeln und Rechte, die Beschäftigte schützen, beteiligen und fördern. Dazu gehören Regeln des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, das Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit sowie Diskriminierung am Arbeitsplatz, aber

auch Ansprüche auf sozialstaatliche Sicherung, berufliche Entfaltungsmöglichkeiten und Gleichstellung. Sozialstandards schließen auch individuelle und kollektive Rechte ein: das Recht der Beschäftigten, sich gewerkschaftlich zu organisieren, genauso wie die Vertretung durch Gewerkschaften in Kollektivverhandlungen, um Tarifverträge abzuschließen.

Der vorliegende Band setzt hier an und versammelt Beiträge, die die Einbindung der Beschäftigten im Sinne von Beteiligung und Mitsprache – kurz: *Workers' Voice* – bei der Durchsetzung von Sozialstandards in globalen Lieferketten untersuchen. Die Beiträge bieten ausgewählte Ergebnisse aus dem Projektcluster »Sicherung sozialer Standards« des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsverbundes »Die Ökonomie der Zukunft«. Das Buch gibt so wichtige Hinweise darauf, wie eine erfolgreiche Umsetzung des Lieferkettengesetzes gelingen kann.

Zu diesem Zweck fragen wir: Auf welche Weise und mit welchen Möglichkeiten können Arbeitnehmer*innen ihre Interessen an Sozialstandards in multinationalen Unternehmen und den von ihnen organisierten Wertschöpfungsketten zum Ausdruck bringen und in einem zweiten Schritt auch durchsetzen?

Zur Beantwortung dieser Leitfrage lohnt es, zunächst einen Blick auf globale Lieferketten zu werfen und deren Bedeutung für die Einhaltung von Sozialstandards zu beleuchten.

Globale Lieferketten entstehen aus grenzüberschreitenden Vertragsbeziehungen zwischen Unternehmen auf verschiedenen Wertschöpfungsstufen auf dem Weg zum Endprodukt, d. h. von den Stufen der Rohstoffgewinnung und der Herstellung von Vorprodukten bis hin zur letzten Stufe, der Auslieferung von Fertigwaren am Markt. Treiber sind multinationale Unternehmen, die ihre Produktionsaktivitäten an Unternehmen in anderen Regionen und Ländern verlagern und so ihre Zulieferbeziehungen neu ausrichten. Dies geschieht vor allem mit dem Ziel, Kosten zu senken – auch Arbeitskosten.

Trotz ihrer Bedeutung für die Struktur der Weltwirtschaft sind Lieferketten und ihre Entwicklung im öffentlichen Diskurs lange Zeit kaum wahrgenommen worden. In Deutschland galt, geprägt von der Debatte um den Standort Deutschland seit den 1990er-Jahren, das Augenmerk zumeist der Frage der Konkurrenzfähigkeit deutscher Standorte im internationalen Wettbewerb und der Gefahr für Arbeitsplätze und Wohlstand. Die Frage nach der Qualität von Arbeitsplätzen in der Lieferkette und damit auch die

Frage nach den Sozialstandards, die außerhalb Deutschlands für Arbeit in der Lieferkette gelten, spielte kaum eine Rolle.

Diese Vernachlässigung sozialer Standards ist, die einführenden Beispiele haben es gezeigt, inzwischen einem verstärkten Interesse am Thema Lieferketten gewichen. Das liegt vor allem an zwei Entwicklungen: der Corona-Pandemie und dem Lieferkettengesetz.

In der Corona-Pandemie wurde die Zerbrechlichkeit verzweigter Lieferketten offenbar, als Teile und Produkte nicht geliefert werden konnten, weil entfernte Fabriken geschlossen blieben und Transportwege blockiert waren. Offensichtlich stimmte die Wahrnehmung nicht, dass jede Produktion beliebig auf dem Globus verschiebbar ist. Zugleich zeigte sich, dass es auch aus Unternehmenssicht vorteilhaft sein kann, in Deutschland zu produzieren, d. h. in einem Land, für das gemeinhin angenommen wird, dass die Sozialstandards vergleichsweise hoch sind.

Zudem wurden in der Pandemie soziale Verwerfungen deutlich. Dazu gehörten »Peitschenschlageffekte«, wonach geringfügige Schwankungen in den verkauften Beständen einzelner Marken- oder Handelsunternehmen zu großen Veränderungen der Bestellmengen führen, die ihrerseits von den Lieferanten große Anpassungen der Produktionsmenge verlangen. Ein Beispiel für dieses Phänomen war in der globalen Bekleidungsindustrie zu beobachten: Der Einbruch der Bestellungen wurde von den Textilfabriken im globalen Süden mit Entlassungen »abgefedert« – oder erheblichen Lohn-einbußen bei bereits sehr niedrigen Löhnen (Anner 2022).

Die Pandemie wirkte nach Scheper und Vestena (2020) wie ein »Brenn-glas«, in dem die Defizite in der Umsetzung von Sozialstandards in Lieferketten tatsächlich global zutage traten. So zeigte sich während der Pandemie, dass die Einhaltung von Sozialstandards in der Lieferkette nicht nur ein Problem entfernter Länder ist. Schlaglichtartig wurden in Deutschland die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in der deutschen Fleischwirtschaft öffentlich: mangelnder Arbeits- und Hygieneschutz, überlan-ge Arbeitszeiten, Werkverträge und Leiharbeit und eine unzureichende Unterbringung von ausländischen Beschäftigten (Kohte/Rabe-Rosendahl 2020). Diese Missstände haben den Gesetzgeber auf den Plan gerufen, der mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz ab 2021 die besonderen Werkver-tragsarrangements in der Fleischwirtschaft beschränkt hat.

Die zweite Entwicklung neben der Pandemie war politischer Natur, nämlich die Vorbereitung und Verabschiedung des deutschen Lieferketten-

gesetzes (in voller Länge: »Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten«, auch Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz [LkSG], Deutscher Bundestag 2021). Grundgedanke des Lieferkettengesetzes ist die gesetzliche Verpflichtung multinationaler Großunternehmen, für die Einhaltung der Sozialstandards in ihrer Lieferkette Sorge zu tragen. Die Einhaltung dieser Verpflichtung wird überprüft, Verstöße können mit Strafen sanktioniert werden (siehe im Detail Scheper/Vestena/Sorg/Zajak in diesem Band). Das Lieferkettengesetz wurde im Juli 2021 vom Bundestag verabschiedet und trat zum 1.1.2023 in Kraft.

Die Debatte zwischen Parteien, Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen und Nichtregierungsorganisationen um das Für und Wider des Lieferkettengesetzes brachte die Sozialstandards in globalen Lieferketten ins Rampenlicht. Deutschland steht mit diesem Ansatz politischer Regelung nicht allein: Lieferkettengesetze wurden in Europa bereits in Großbritannien, Frankreich, den Niederlanden und Norwegen verabschiedet. Zudem liegt der Entwurf einer Richtlinie der Europäischen Union zu Lieferketten vor.

Nicht mehr nur bei gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Aktivist*innen, sondern auch im Handeln internationaler Organisationen (ILO, OECD, UNCTAD, EU) haben die weltweiten Probleme bei der Durchsetzung von Sozialstandards in der Lieferkette eine neue Dringlichkeit. Sie können nun auch in keiner Chefetage mehr ignoriert werden.

Zumindest zwei bislang unbeantwortete Fragen werden die Umsetzung des Lieferkettengesetzes dennoch begleiten. Erstens: Was wird aus dem Nebeneinander von Sozialklauseln in Handelsverträgen, unternehmensbezogenen Selbstverpflichtungen, Vereinbarungen der Sozialpartner*innen wie globale Rahmenabkommen oder Zertifizierungen? Diese staatlichen, privaten und gesellschaftlichen Einzelinstrumente und Initiativen stehen bislang unverbunden nebeneinander (Haipeter et al. 2021).

Hier sind das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, das Wirtschaftsministerium und das Arbeitsministerium gefordert, eine Bündelung der Kompetenzen mit einer verstärkten Kooperation mit den Stakeholdern zu verbinden, um so die Schlagkraft für die Durchsetzung der Sozialstandards zu erhöhen. Auf der Website des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle zeichnen sich die Umriss einer konkreten Umsetzung ab, die auch die Arbeitsteilung mit dem Wirtschafts- und Arbeitsministerium regelt.

Noch wichtiger aber ist die zweite Frage: Wie genau können die Arbeitnehmer*innen als Expert*innen in eigener Sache Einfluss auf die Sozialstandards in den Unternehmen entlang der Lieferkette nehmen, um ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern?

Nach dem Lieferkettengesetz sind zunächst die Unternehmen gefordert, ihre Politik und Strategie umzustellen. Es stellt sich also zuvor die Frage: Woher sollen eigentlich die Informationen kommen, auf deren Grundlage Missstände erkannt werden können? Es liegt nahe, die Beschäftigten und ihre Vertretungen direkt einzubeziehen, da sie die Verletzungen grundlegender Sozialstandards unmittelbar erfahren und so Ideen äußern können, wo und wie Abhilfe geleistet werden kann. Hilfreich zur Aufdeckung von Missständen durch die Beschäftigten können dabei neue informationstechnologische Möglichkeiten sein (Helmerich/Raj-Reichert 2021; Scheper/Vestena/Sorg/Zajak in diesem Band) – wobei aber auch die damit verbundenen Risiken abzuwägen sind (Klausner/Heimstädt/Dobusch in diesem Band).

Workers' Voice in Lieferketten beschränkt sich aber nicht darauf, eine Informationsquelle für die Aufdeckung von Missständen zu sein. Die Beschäftigten haben weiter gehende materielle und soziale Ansprüche an ihre Arbeit und die Bedingungen, unter denen sie erbracht wird. Daher sind die Beschäftigten und ihre Vertretungen auch als vollwertige und zentrale Partner in den Unternehmen zu beteiligen; sie sind eine Quelle von Wissen und Kompetenz, auf die die Unternehmen nicht verzichten können.

Folglich sind die Beschäftigten bei der Aufgabe der Sicherstellung sozialer Standards auf verschiedenen Ebenen – am Arbeitsplatz, im Betrieb und im Unternehmen – und in verschiedenen Formen – etwa durch direkte Mitsprache, durch frei gewählte Betriebsvertretungen und in kollektiven Verhandlungen – einzubeziehen und zu beteiligen.

Eine grenzüberschreitende Verbindung dieser vielfältigen Stimmen aus verschiedenen Ländern und verschiedenen Unternehmen entlang von globalen Lieferketten erfordert wiederum die Zulassung und Unterstützung einer ebenso grenzüberschreitenden Organisation der Beschäftigten, sei es in Form von globalen Gewerkschaftsverbänden, sei es in Form von transnationalen Interessenvertretungen in multinationalen Unternehmen wie Europäischen oder Weltbetriebsräten oder Netzwerken aus Gewerkschaften und Nicht-Regierungsorganisationen. Kurz: Die Beschäftigten brauchen eine Stimme, und dies auf vielen Ebenen.

Dieser kurze Blick auf das Potenzial von grenzüberschreitender Workers' Voice zeigt zugleich eine Schwäche im deutschen Lieferkettengesetz auf: Dieses sieht nämlich eine geregelte Einbeziehung dieser vielfältigen Formen von Workers' Voice nicht vor. Die einzige dazu getroffene Regelung lautet, dass der Wirtschaftsausschuss, der nach dem Betriebsverfassungsgesetz in Unternehmen über 100 Beschäftigte vorgesehen ist, über die Einhaltung der Sorgfaltspflicht zu unterrichten ist (Artikel 4 des LkSG ändert dafür das Betriebsverfassungsgesetz § 106 Abs. 3).

Dies schafft zwar eine wichtige Informationsbasis für die deutschen Interessenvertretungen; doch gehen mit dieser Regelung weder direkte Mitbestimmungsrechte einher, die die Arbeitnehmerseite geltend machen könnte, noch wird geklärt, wie die Stimme der Beschäftigten entlang der Lieferkette – also auch aus anderen Ländern – einbezogen wird. Ohne eine ausdrückliche Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Vertretungen ist nicht zu erwarten, dass das Lieferkettengesetz die Einhaltung oder gar Verbesserung der Sozialstandards erreichen wird.

Bevor wir die hier versammelten Beiträge im Detail vorstellen, möchten wir zur weiteren Einführung in das Thema zunächst ein Schlaglicht auf das Thema Lieferketten aus der Perspektive der sozialwissenschaftlichen Literatur werfen und dabei die in der Forschungsliteratur genutzten Begrifflichkeiten erläutern. Des Weiteren werden wir die Hintergründe der Verletzung von Sozialstandards in globalen Lieferketten näher beleuchten und kurz die vielfältigen Ansätze grenzüberschreitender Arbeitsregulierung darstellen.

Globale Lieferketten in der Forschung

Mit dem Begriff der globalen Lieferkette können verschiedene Forschungsstränge aus der Soziologie, den Wirtschaftswissenschaften und der Wirtschaftsgeografie verknüpft werden (Lee 2010; Fischer 2020). Diese multidisziplinäre Literatur befasst sich u. a. mit Formen der »Labour Governance« von globalen Wertschöpfungsketten (z. B. Anner 2021) und Fragen des ökonomischen und sozialen »Upgradings« in den Ländern des Südens, also der Aufwertung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in globalen Wertschöpfungsketten (z. B. Gereffi/Korzeniewicz 1990).

Lieferketten werden vor allem in der wirtschafts- und sozialgeographischen Literatur meist mit anderen Begriffen belegt wie »Wertschöpfungs-

ketten« (Gereffi/Humphrey/Sturgeon 2005) oder »Produktionsnetzwerken« (Henderson et al. 2002; Coe/Dicken/Hess 2008; Yeung/Coe 2015). In der öffentlichen Debatte werden die Begriffe zum Teil synonym verwendet, doch verbergen sich dahinter unterschiedliche theoretische Ansprüche.

Wertschöpfungsketten werden als grenzüberschreitende Verknüpfung einzelner Schritte der Produktion von Gütern und Dienstleistungen zwischen unterschiedlichen Unternehmen verstanden. Diese Verknüpfung wird häufig von einem sogenannten Leitunternehmen, etwa den großen Markenherstellern oder Handelsketten, initiiert und gesteuert. Eine wichtige Leistung dieses »Wertschöpfungsketten«-Ansatzes besteht darin, mehrere Typen von Wertschöpfungsketten danach zu unterscheiden, wie stark die Koordinierung der Lieferketten durch Leitunternehmen ausfällt bzw. wie groß die Autonomie und die Machtressourcen der Zulieferer in den jeweiligen Lieferbeziehungen sind (Gereffi/Humphrey/Sturgeon 2005).

Das Konzept globaler Produktionsnetzwerke wurde in kritischer Abgrenzung dazu entwickelt: Wertschöpfungsketten, so das Argument, legen den Blick zu stark auf ökonomische Aspekte, liefern keine ausreichende Erklärung für die Dynamik globaler Produktion und schenken der politischen Dimension der sozialen Beziehungen in den Lieferketten zu wenig Aufmerksamkeit. Der Begriff der Produktionsnetzwerke hebt im Gegensatz Verflechtungen zwischen den am Produktionsprozess beteiligten Unternehmen, gesellschaftlichen Stakeholdern und dem Staat hervor (Yeung/Coe 2015).

Für diesen Band haben wir uns entschieden, vor allem den Begriff »globale Lieferketten« prominent zu verwenden – was allerdings eine Verwendung anderer Begrifflichkeiten in den einzelnen Beiträgen dieses Bandes nicht ausschließt. Mit der Verwendung des Begriffs »globale Lieferketten« wollen wir die Relevanz des Begriffs in der Debatte rund um das deutsche Lieferkettengesetz unterstreichen.

Der deutsche Gesetzgeber verwendet eine weite Definition der Lieferkette, die die mittelbaren Zulieferer einbezieht und auch inländische Lieferbeziehungen im Blick hat. Im Lieferkettengesetz bezieht sich der Begriff der Lieferkette »auf alle Produkte und Dienstleistungen eines Unternehmens. Sie umfasst alle Schritte im In- und Ausland, die zur Herstellung der Produkte und zur Erbringung der Dienstleistungen erforderlich sind, angefangen von der Gewinnung der Rohstoffe bis zu der Lieferung an den Endkunden und erfasst 1. das Handeln eines Unternehmens im eigenen Ge-

schäftsbereich, 2. das Handeln eines unmittelbaren Zulieferers und 3. das Handeln eines mittelbaren Zulieferers.« (Deutscher Bundestag 2021, S. 2961, LkSG § 2 Abs. 5)

Hintergründe der Verletzung sozialer Standards

Die Regulierung von Arbeit findet auch heute noch ganz überwiegend innerhalb der Grenzen des Nationalstaates statt. Durch nationale Gesetzgebung, Gewerkschaften, Kollektivverträge und weitere Beteiligungsrechte im Betrieb können die Beschäftigten im globalen Norden – zumindest im Prinzip – Einfluss nehmen auf die Arbeitszeit, die (Mindest-)Entlohnung oder die Umsetzung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes.

Für die Länder des globalen Südens, wohin die Produktion von den Leitunternehmen aus dem globalen Norden oft verlagert wird, gilt dies nur eingeschränkt: Hier werden die individuellen und kollektiven Sozialstandards häufig nur rudimentär eingehalten. Aufgrund der schwachen Wirtschaft geht es in der staatlichen Wirtschaftspolitik in vielen dieser Länder weniger darum, die Einhaltung von Sozialstandards in den Betrieben zu gewährleisten, als darum, für die Leitunternehmen aus dem globalen Norden ein attraktiver Liefer- und Produktionsstandort zu sein. In Verbindung mit der starken Konkurrenz zwischen vergleichbaren Ländern um Investitionen besteht deshalb die Gefahr eines Unterbietungswettbewerbs (»race to the bottom«).

Durch politische Maßnahmen, die häufig im Widerspruch zur Einhaltung von Sozialstandards stehen, sollen möglichst kostengünstige Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für die Unternehmen hergestellt werden, um Produktion und damit Arbeitsplätze ins Land zu holen (Herr et al. 2020, siehe auch den Beitrag von Herr/Teipen/Gräf in diesem Band). Beispiele dafür sind die Sonderwirtschaftszonen, die einige Länder, darunter China und Indien, eingerichtet haben und die Sonderregelungen bei Steuern, Zöllen und den gesetzlichen Arbeitsstandards aufweisen.

Unternehmen, die als Zulieferunternehmen in die globalen Lieferketten eingebunden sind, stehen unter dem Druck, die Forderungen der Endhersteller und Großkunden nach schneller, flexibler und kostengünstiger Produktion zu erfüllen. Hierauf reagieren die Zuliefererbetriebe mit niedrigen Löhnen, Steigerung der Arbeitsintensität, atypischen Arbeitsverhält-

nissen, langen Arbeitszeiten, kurz: mit struktureller Gewalt, aber auch mit physischer und psychischer Gewalt – und indem sie die Organisation der Beschäftigten behindern.

Die Durchsetzung von Sozialstandards wird zusätzlich durch die Komplexität globaler Lieferketten erschwert. Seit der Jahrtausendwende hat die Ausgliederung einzelner Produktionsschritte und Tätigkeiten aus vormals integrierter Herstellung einen weiteren Schub erfahren. In Verbindung mit der Verlagerung ins Ausland schafft dies verzweigte und zergliederte Lieferketten (Gereffi 2010; Koos/Kattermann 2020) – was vom BDA als Argument gegen die Übernahme verpflichtender Verantwortung genutzt wird (vgl. BDA 2021, S. 1). Für die Gewerkschaften bedeutet die Unübersichtlichkeit der Lieferketten eine zusätzliche Herausforderung: Sie müssen sich jenseits ihrer Kernexpertise – Arbeitsbeziehungen in Deutschland – einen Überblick über Struktur und arbeitspolitische Auswirkungen im Ausland verschaffen.

Zudem sind komplexe Lieferketten in der Regel mit einer breit ausdifferenzierten Gewerkschaftslandschaft entlang der Lieferkette verbunden. So sind in einer globalen Lieferkette Gewerkschaften unterschiedlicher Nationen, Sektoren und Branchen mit jeweils unterschiedlicher Mitgliederzahl und politischer Ausrichtung anzutreffen (Helfen/Fichter 2013; Hübner 2015). In einigen Ländern des globalen Südens sind die Gewerkschaften zudem eher schwach und stark zergliedert.

Auslagerung, Verlagerung, Standortkonkurrenz und Zergliederung der Lieferkette stellen Gewerkschaften also vor die Herausforderung, transnationale Solidarität in globalen Lieferketten zu organisieren und sich um die Einhaltung sozialer Standards zu kümmern.

Ansätze grenzüberschreitender Arbeitsregulierung

Spätestens seit Mitte der 1990er-Jahre hat sich ein komplexer »Public-Private-Policy-Mix« (Weiss 2013) entwickelt, d.h. ein vielgestaltiges Gemisch aus privaten, gesellschaftlichen, staatlichen und internationalen Ansätzen zur Durchsetzung der Sozialstandards in der Lieferkette (Anner 2021).

Seit den 2000er-Jahren haben in diesem Gemisch vor allem die sogenannten privaten Initiativen den Ton bestimmt. Private Initiativen – wie beispielsweise Codes of Conduct, also selbst gesetzte Verhaltensregeln – werden häufig von Unternehmen angewendet, die soziale Verantwortung

übernehmen und das nach außen zeigen wollen. Dies geschieht meist im Rahmen der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen.

Im Idealfall lassen die Unternehmen dazu Befragungen in Form von Audits bei Zulieferunternehmen durchführen, mit denen sie versuchen, Verletzungen sozialer Standards zu erheben. Auch wenn diese Initiativen der Unternehmen häufig als bloße Absichtserklärungen kritisiert werden, haben sie sich teilweise zu fortgeschrittenen Verfahren sozialer Auditierung entwickelt.

Diese Entwicklung ist in einzelnen Branchen nicht ohne Wirkung geblieben. So lässt sich feststellen, dass sich in einigen Lieferketten, gerade der Textilindustrie mit ihrer weitreichenden Auslagerung der Herstellung in den globalen Süden, die Kontrolle von Sozialstandards durch Auditierungen verbessert hat. Allerdings sind viele Probleme nach wie vor ungelöst, vor allem mit Blick auf freie Gewerkschaftsgründungen und Tarifverhandlungen (Haipeter et al. 2021). Zudem ist unklar, ob und wie in den Auditierungen auch die Stimme der Beschäftigten als Informationsquelle über Verletzungen sozialer Standards zu Worte kommt.

Neben diesen privaten, von den Unternehmen unternommenen Initiativen und Aktivitäten existieren auch Instrumente, die auf der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und mehreren Stakeholdern beruhen. Dazu gehören transnationale Vereinbarungen, die zwischen mehreren Unternehmen und mehreren Stakeholdern – wie Gewerkschaften, Nicht-Regierungsorganisationen und Regierungen – ausgehandelt werden (Ashwin et al. 2020).

Die zwei prominentesten Beispiele für solche Multistakeholder-Initiativen beziehen sich auf die Textilindustrie in Bangladesch. Sowohl der »Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh« (Accord) als auch die »Action Collaboration Transformation«-Initiative (ACT) sind nach dem Einsturz des Rana-Plaza-Gebäudes in Bangladesch im Jahr 2013, der mit seinen vielen Todesfällen als einschneidende Erfahrung die Gefährdung von Arbeitsstandards in Lieferketten offenbarte, ins Leben gerufen worden. Die Initiativen unterscheiden sich aber hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit und der beteiligten Akteure – und dem Stellenwert, der in ihnen der Stimme der Beschäftigten beigemessen wird.

Im Vergleich zu diesen wenigen Multistakeholder-Initiativen weisen Instrumente, die bilateral zwischen Unternehmen und Arbeitnehmervertretungen vereinbart werden, eine weit größere Verbreitung auf. Dies gilt vor allem für globale Rahmenabkommen, die auf freiwilliger Basis vor-

nehmlich zwischen multinationalen Unternehmen und globalen Gewerkschaftsverbänden abgeschlossen werden.

In globalen Rahmenabkommen haben die Beschäftigten schon deshalb eine Stimme, weil sie von ihren Repräsentanten in Gestalt der globalen Gewerkschaftsverbände initiiert und ausgehandelt wurden. Aktuell finden sich solche Vereinbarungen in gut 100 Unternehmen, doch ist die Qualität der Regelungen gerade mit Blick auf Form und Umfang der Einbeziehung der Workers' Voice unterschiedlich – wobei sich feststellen lässt, dass die Regelungsqualität steigt (siehe die Beiträge von Kirsch/Puhl/Rosenbohm und Casey/Fiedler/Delaney in diesem Band).

Zugleich versuchen die globalen Gewerkschaftsverbände, die Zusammenarbeit und Kooperation mit den nationalen Gewerkschaften auf transnationaler Ebene zu stärken. Dies geschieht in Form transnationaler gewerkschaftliche Netzwerke, die teilweise mit dem konkreten Ziel eingerichtet werden, ein globales Rahmenabkommen auszuhandeln, und die in einigen Fällen von den Unternehmen anerkannt werden (Davies/Williams/Hammer 2011). Die Netzwerke weisen in ihrer Form und in der Art und Weise der Einbeziehung der Beschäftigten bei der Einhaltung von Sozialstandards große Unterschiede auf (Bourque et al. 2021).

Einige bilaterale Vereinbarungen zielen überdies auf die Einrichtung von Weltbetriebsräten ab (Emons et al. 2021). Über diese Initiativen hinaus kooperieren Gewerkschaften und globale Gewerkschaftsverbände verstärkt mit Konsumenten und Nicht-Regierungsorganisationen. Gemeinsam durchgeführte Kampagnen richten sich dabei nicht mehr nur allein an die Leitunternehmen, sondern zum Teil auch direkt an deren Zulieferer (Amaeshi/Osuji/Nnodim 2008).

Sowohl die privaten als auch die bilateralen und die Multi-Stakeholder-Initiativen basieren zumeist auf den Sozialstandards, die von transnationalen Organisationen ausgearbeitet wurden. Dies gilt für die Definition der industriellen Menschenrechte durch die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO, engl. ILO), aber auch für die daraus abgeleiteten Prinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen – beispielsweise im UN Global Compact – und für die Leitsätze für multinationale Unternehmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

Handelsabkommen, die zwischen Staaten abgeschlossen werden, enthalten teilweise eine Bezugnahme auf diese Sozialstandards. Die UN-Leit-

prinzipien und die OECD-Leitsätze zielen dabei explizit auch auf die soziale Nachhaltigkeit in der Lieferkette ab (Emons et al. 2021, siehe auch Beitrag von Emons/Fulda/Klengel in diesem Band).

In Deutschland hat der Versuch eines staatlich koordinierten Dialogprozesses zwischen multinationalen Unternehmen und verschiedenen Stakeholdern zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien einen wichtigen Impuls für die Einführung eines Lieferkettengesetzes gegeben. So wurde im Jahr 2016 ein Nationaler Aktionsplan eingesetzt, der die Umsetzung der Prinzipien bei deutschen Großunternehmen prüfen sollte (BMAS 2020). Ein bundesweites Monitoring der Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten zeigte, dass die Selbstverpflichtung der Unternehmen nicht funktionierte (Auswärtiges Amt 2020) – eine gesetzliche Lösung, das stand schon im Koalitionsvertrag der Großen Koalition, wurde nötig.

Die Beiträge in diesem Band

Die Beiträge behandeln zum einen den Erkenntnisstand hinsichtlich der »Governance« von globalen Lieferketten, zum anderen beleuchten sie die Potenziale und Risiken aktueller Entwicklungen aus unterschiedlichen Perspektiven und Forschungsdisziplinen. Eine Gemeinsamkeit der Beiträge ist ihre zukunftsorientierte Ausrichtung. Sie zeigt sich daran, dass die Beiträge soziale und technologische Innovationen im Zusammenhang mit der Beteiligung von Beschäftigten betrachten. Zudem machen die Beiträge deutlich, wie unternehmensbezogene Formen der grenzüberschreitenden Arbeitsbeziehungen durch das Zusammenspiel von unterschiedlichen Beteiligten unterstützt werden können, wenn sie die Partizipation und Einbeziehung der Beschäftigten in den Vordergrund rücken.

Gegliedert ist der Sammelband in drei Themenblöcke. Der **erste Block** setzt sich mit globalen Abkommen auseinander, wie sie von multinationalen Unternehmen mit weiteren Akteuren abgeschlossen werden. Da globale Abkommen einen zentralen Ansatzpunkt der transnationalen Arbeitsregulierung darstellen, ist der Blick auf die Entwicklung und Umsetzung dieses Instrumentes besonders aufschlussreich.

Anja Kirsch, Carolin Puhl und Sophie Rosenbohm bilanzieren den aktuellen Stand der globalen Rahmenabkommen, sowohl mit Blick auf die

quantitative als auch die qualitative Entwicklung dieser Art von Vereinbarungen. Sie fragen, welche Regelungen zur Umsetzung in die Praxis in den Rahmenabkommen enthalten sind und inwiefern sich diese Regelungen auch auf die Lieferkette erstrecken.

Zwei wichtige Befunde: Erstens enthält die Gesamtheit der Abkommen eine Fülle von Maßnahmen zur Umsetzung der in den Texten benannten Arbeitsstandards, bei denen die Gewerkschaften explizit eingebunden sind. Diese Maßnahmen schließen aber erst in wenigen Fällen die Lieferkette mit ein.

Zweitens zeigt sich, dass die Entwicklung globaler Rahmenabkommen in Bezug auf die Gesamtzahl globaler Unternehmen zwar stagniert, gleichzeitig aber bei den fortlaufenden Vereinbarungsprozessen eine qualitative Vertiefung der Vereinbarungstexte festzustellen ist: Neu ausgehandelte Vereinbarungen beinhalten nun neben der Aufzählung von Sozialstandards wie den ILO-Kernarbeitsnormen häufiger Prozessnormen, also Regelungen, die die Umsetzung und Überwachung der Abkommen selbst regeln und dabei auch die Einbeziehung der Stimme der Beschäftigten in entsprechenden Verfahren sicherstellen.

Untermauert wird dieser Befund durch die Betrachtungen von *Catherine Casey*, *Antje Fiedler* und *Helen Delaney*, die sich die Implementierung von globalen Rahmenabkommen deutscher Unternehmen im asiatisch-pazifischen Raum und Faktoren, die ihre Umsetzung beeinflussen, näher ansehen.

Aus ihrer Sicht leisten die Rahmenabkommen einen Beitrag dazu, soziale Innovationen bei der Beteiligung von Beschäftigten anzustoßen, etwa erste Kollektivverhandlungen oder Konsultationen mit den Beschäftigten – und zwar auch, wenn landesspezifische Besonderheiten wie das lokale Arbeitsrecht oder kulturelle Normen dem entgegenstehen. Die Unterschiede zwischen den untersuchten Fallunternehmen verweisen auf die besonderen Herausforderungen, solche Innovationen in der Mitbestimmung vor Ort zu verwirklichen.

Ein **zweiter Block** an Beiträgen befasst sich mit der Frage der Verbindung von informationstechnologischen Neuerungen und der Durchsetzung von Sozialstandards in Lieferketten. Hier geht es um die Chancen und Risiken, die mit der Nutzung verbunden sind.

Christian Scheper, *Carolina Vestena*, *Christoph Sorg* und *Sabrina Zajak* zeigen, wie sogenannte digitale »Worker Voice Tools« dabei helfen können,

die Vorschriften des Lieferkettengesetzes mit Leben zu erfüllen. Konkret betrachten die Autor*innen Möglichkeiten und Grenzen, im brasilianischen Kaffeeanbau mithilfe digitaler Lösungen eine wirksame Beteiligung der betroffenen Beschäftigten entlang weit verzweigter Lieferketten zu initiieren.

Einerseits können digitale Beschwerdewege direkte Kanäle öffnen, die Datensammlung und Risikobeurteilung ermöglichen, andererseits besteht die Gefahr, dass die Instrumente eingesetzt werden, um die Verantwortung für die Einhaltung von Sozialstandards an den Beginn der Lieferkette in den globalen Süden zu verschieben, statt Verletzungen zu verringern. Aus ihrer Betrachtung leiten die Autor*innen einen Katalog von Anforderungen ab, den digitale Worker Voice Tools erfüllen sollten, damit sie einen Beitrag zur Durchsetzung der Beschäftigtenrechte und Sozialstandards leisten können.

Lukas Klausner, Maximilian Heimstädt und Leonhard Dobusch zeigen sowohl die Potenziale als auch die Risiken informationstechnischer Lösungen für Workers' Voice auf, indem sie die algorithmische Konfliktvorhersage durch die Auswertung von Daten der Sozialen Medien beleuchten.

Auch hier geht es um ein Dilemma digitaler Lösungen: Einerseits bieten Social-Media-Plattformen neue Möglichkeiten für Workers' Voice, indem global verteilte Beschäftigte Standard- und Rechtsverletzungen auf eine Weise sichtbar machen können, die analoge Möglichkeiten der klassischen Interessenvertretung nicht bieten. Digitale Beschwerden und Hinweise auf Missstände können dann beispielsweise in Kampagnen einfließen oder von bestehenden Vertretungsgremien aufgegriffen werden.

Andererseits bieten bereits erste Unternehmen eine sogenannte »predictive risk intelligence« an, in der Daten von Social-Media-Plattformen ausgewertet werden, um Konflikte – beispielsweise Arbeitsniederlegungen – vorherzusagen. Es besteht die Gefahr, dass Whistleblower persönliche Nachteile erleiden, sodass sich die Verletzung von Beschäftigtenrechten auch im digitalen Raum reproduzieren kann.

Der **dritte Block** des Sammelbandes beschäftigt sich mit der Frage, welche Bedeutung globalisierten Lieferketten für die Durchsetzung weltweiter Arbeitsstandards zukommt, und gibt einen Überblick über die vielfältigen transnationalen Regelungen zur Umsetzung sozialer Standards und die Einflussmöglichkeiten der Beschäftigten auf ihre Gestaltung und Umsetzung.

Hansjörg Herr, Christina Teipen und Helena Gräf nehmen eine Makroperspektive ein. Sie untersuchen, inwiefern die Einbindung in globale Lieferketten im globalen Süden zu einem ökonomischen und sozialem Upgrading führt – oder sogar für ein Downgrading verantwortlich ist. Aus ihren Forschungen zu den pandemiebedingten Krisenreaktionen in einzelnen Standortländern der Automobilindustrie leiten sie ab, dass globale Initiativen ohne die Akteure vor Ort kaum Wirkungen zur Verbesserung entfalten können.

Die Autor*innen stellen in diesem Zusammenhang die zentrale Bedeutung der lokalen Arbeitsbeziehungen heraus: Ohne gewerkschaftliche Organisation vor Ort gelingt es in den Ländern des Südens kaum, die aus der Einbindung in globale Lieferketten erwachsene ökonomische Integration auch in Initiativen zu einer Verbesserung der Sozial- und Arbeitsstandards umzumünzen.

Der Beitrag von *Oliver Emons, Barbara Fulda und Ernesto Klengel* schließlich beleuchtet den rechtspolitischen Diskurs und die Vielfalt der Regelungen, die zur Wahrung von Sozialstandards in der Lieferkette beitragen sollen. Er bietet einen Überblick über bisher entwickelte völkerrechtliche Normen sowie staatliche und private Regelungsansätze – von Richtlinien zu »Corporate Social Responsibility« über Transparenzvorschriften und globale Rahmenabkommen bis hin zur Lieferkettengesetzgebung.

Die Autor*innen untersuchen, mithilfe welcher Mechanismen die rechtlichen Instrumente wirksam werden können und inwiefern die Beschäftigten deren Gestaltung und Umsetzung beeinflussen können. Es zeigt sich, dass eine Lieferkettengesetzgebung andere Regelungsinitiativen nicht ersetzt, sondern ergänzt und stärkt. Der sich abzeichnende Mix legt eine Konsolidierung und Zusammenführung verschiedener Ansätze nahe, die den vielfach beklagten »regulatory gap« zwischen formaler Regelung und praktischer Umsetzung überwinden kann.

Die Beiträge dieses Bandes liefern einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand zur Durchsetzung von Sozialstandards in der Lieferkette. Sie zeigen, dass die dauerhafte Verbesserung der Situation nicht allein durch einzelne Gesetze gelingen kann, so wichtig diese als Voraussetzung auch sind. Die Durchsetzung von Sozialstandards in der Lieferkette erfordert vielmehr die konkrete Umsetzung weiterer sozialer Innovationen und die Zusammenarbeit zwischen privaten, staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren.

Die politische, unternehmerische und gesellschaftliche Aufmerksamkeit für die Verletzung von Sozialstandards entlang der Lieferkette ist geweckt. Eine Verbesserung ist aber erst dann möglich, wenn die Stimme der Beschäftigten gehört wird. Dafür zeigt dieser Band Handlungsmöglichkeiten auf.

Literatur

- Amaeshi, Kenneth M./Osuji, Onyeka. K./Nnodim, Paul (2008): Corporate social responsibility in supply chains of global brands. A boundaryless responsibility? Clarifications, exceptions, and implications. In: *Journal of Business Ethics* 81, S. 223–234.
- Anner, Mark (2021): Three labour governance mechanisms for addressing decent work deficits in global value chains. In: *International Labour Review* 160, S. 613–629.
- Anner, Mark (2022): Fournisseurs et travailleurs de l'habillement: les grands oubliés de la pandémie? Dynamique des rapports de force et répartition du coût des crises au sein des chaînes d'approvisionnement mondiales. In: *Revue Internationale du Travail* 161, S. 67–94.
- Ashwin, Sarah/Oka, Chikako/Schuessler, Elke/Alexander, Rachel/Lohmeyer, Nora (2020): Spillover effects across transnational industrial relations agreements: The potential and limits of collective action in global supply chains. In: *ILR Review* 73, H. 4, S. 995–1020.
- Auswärtiges Amt (2020): Abschlussbericht des Nationaler Aktionsplan Monitorings (2018–2020), Berlin, www.auswaertiges-amt.de/blob/2405080/23e76da338f1a1c06b1306c8f5f74615/201013-nap-monitoring-abschlussbericht-data.pdf (Abruf am 6.10.2022).
- BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2021): Umfassende Korrekturen notwendig. Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten 1. März 2021, Berlin, www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Stellungnahmen/sorgfaltspflichtengesetz-bda.pdf;jsessionid=7644B8493ABD7C3AF528CC7E1105C92D.delivery1-master?blob=publicationFile&v=1 (Abruf am 6.10.2022).
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020): Die Achtung von Menschenrechten entlang globaler Wertschöpfungsketten. Risiken

- und Chancen für Branchen der deutschen Wirtschaft. Forschungsbericht 543, Berlin, www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-543-achtung-von-menschenrechten-entlang-globaler-wertschoepfungsketten.pdf;jsessionid=7E8E3EE75445E1FD9EF1DD5167356F10.delivery2-replication?__blob=publicationFile&v=1 (Abruf am 6.10.2022).
- Bourque, Reynald/Hennebert, Marc-Antonin/Lévesque, Christian/Murray, Gregor (2021): Do international union alliances contribute to the effectiveness of international framework agreements? A comparative study of Telefonica and Portugal Telecom. In: *Economic and Industrial Democracy* 42, S. 450–472.
- Coe, Neil M./Dicken, Peter/Hess, Martin (2008): Global production networks: realizing the potential. In: *Journal of Economic Geography* 8, S. 271–295.
- Davies, Steve/Williams, Glynne/Hammer, Nikolaus (2011): Organizing networks and alliances: International unionism between the local and the global. In: Papadakis, Konstantinos (Hrsg.): *Shaping Global Industrial Relations: The Impact of International Framework Agreements*, Houndmills: ILO & Palgrave Macmillan, S. 201–219.
- Deutscher Bundestag (2021): Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (LkSG). Bundesgesetzblatt Nr. 46, S. 2959–2969.
- Emons, Oliver/Fulda, Barbara/Klengel, Ernesto/Schietinger, Marc (2021): Soziale Standards in Lieferketten: Ein Überblick über Instrumente und Ansätze. Working Paper Forschungsförderung 207. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, www.boeckler.de/fpdf/HBS-007965/p_fofoe_WP_207_2021.pdf (Abruf am 8.2.2023).
- Fischer, Karin (2020): Dependenz trifft Warenketten: Zur Überausbeutung von Arbeit im globalen Süden. In: *Prokla* 198, H. 50 (1), S. 33–51.
- Gereffi, Gary/Korzeniewicz, Miguel (1990): *Commodity Chains and Footwear Exports in the Semiperiphery*. In W.G. Martin (Hrsg.): *Semiperipheral States in the World-Economy*, New York: Greenwood Press, S. 45–68.
- Gereffi, Gary/Humphrey, John/Sturgeon, Timothy (2005): *The Governance of Global Value Chains*. *Review of International Political Economy* 12, S. 78–104.

- Gereffi, Gary (2010): The global economy. Organization, governance, and development. In: Smelser, Neil J./Swedberg, Richard (Hrsg.): The handbook of economic sociology. Princeton: Princeton University Press, S. 160–182.
- Haipeter, Thomas/Helfen, Markus/Kirsch, Anja/Rosenbohm, Sophie/Üyük, Christine (2021): Industrial relations at centre stage: Efficiency, equity and voice in the governance of global labour standards. In: Industrielle Beziehungen. Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management 28, H. 2, S. 148–171.
- Helfen, Markus/Fichter, Michael (2013): Building transnational union networks across global production networks: Conceptualising a new arena of labour-management relations. In: British Journal of Industrial Relations 51, S. 553–576.
- Helmerich, Nicole/Raj-Reichert, Gale/Zajak, Sabrina (2021): Exercising associational and networked power through the use of digital technology by workers in global value chains. In: Competition & Change 25, S. 142–166.
- Henderson, Jeffrey/Dicken, Peter/Hess, Martin/Coe, Neil/Yeung, Henry W.-C. (2002): Global Production Networks und the Analysis of Economic Development. In: Review of International Political Economy 9, S. 436–464.
- Herr, Hansjörg/Teipen, Christina/Dünhaupt, Petra/Mehl, Fabian (2020): Wirtschaftliche Entwicklung und Arbeitsbedingungen in globalen Wertschöpfungsketten. Working Paper Forschungsförderung 175, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, www.boeckler.de/fpdf/HBS-007610/p_fofoe_WP_175_2020.pdf (Abruf am 6.10.2022).
- Hübner, Carsten (2015): Globale Wertschöpfungsketten organisieren. Eine neue Herausforderung für Gewerkschaften, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Kohte, Wolfhard/Rabe-Rosendahl, Cathleen (2020): Zerlegung des Arbeitsschutzes in der Fleischindustrie durch Werkverträge – und die Notwendigkeit integrativen Arbeitsschutzes. Zeitschrift für Arbeitswissenschaft Nr. 74, S. 328–336.
- Koos, Sebastian/Kattermann, Leonie (2020): Wie übernehmen Unternehmen Verantwortung in globalen Zulieferketten? Eine explorative Analyse der »Supply Chain Responsibility« des schweizerischen Lebensmitteleinzelhandels. In: Baur, Nina/Fülling, Julia/Hering, Linda/Kulke,

- Elmar (Hrsg.): Waren – Wissen – Raum. Interdependenz von Produktion, Markt und Konsum in Lebensmittelwarenketten, Wiesbaden: Springer, S. 561–588.
- Lee, Joonkoo (2010): Global Commodity Chains and Global Value Chains. In: Denmark, Robert A. (Hrsg.): The International Studies Encyclopedia, Oxford: Wiley-Blackwell, S. 2987–3006.
- Scheper, Christian/Vestena, Carolina A. (2020): Die Pandemie offenbart die Defizite des transnationalen Menschenrechtsschutzes: Ein Plädoyer für eine Konfliktperspektive auf globale Lieferketten. In: Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung 9, S. 429–441.
- Sengenberger, Werner (2004): The system of international labour and social standards: How effective is it? In: Concepts and Transformation 9, S. 297–304.
- Weiss, Manfred (2013): International labour standards: A complex public-private policy mix. In: International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 29, S. 7–19.
- Yeung, Henry Wai-chung/Coe, Neil M. (2015): Toward a Dynamic Theory of Global Production Networks. In: Economic Geography 91, S. 29–58.

