

# Existenzsichernde Löhne und internationale Einkaufspraktiken

Frank Hoffer

*Das ethisch Gute oder Schlechte sind keine marktwirtschaftlichen Kategorien. Die Stärken des Marktes sind Konkurrenz und Innovation und nicht die gerechte Verteilung. Die Durchsetzung der Menschenrechte einschließlich des Rechts auf ein existenzsicherndes Einkommen ist daher eine gesellschaftliche Gestaltungsaufgabe. Hier ist kein Verlass auf die 'unsichtbare Hand' des Marktes. Der freien Konkurrenz sind Grenzen zu setzen, wo Geschäftsvorteile durch die Zerstörung der Umwelt oder menschenunwürdige Arbeitsbedingungen und Entlohnung erzielt werden.*

Die Fast Fashion Industrie beschäftigt Millionen Menschen. Arbeitszeiten sind lang, Arbeitsbedingungen hart und Löhne niedrig. Aufgrund starker Konkurrenz sowohl im Einzelhandel als auch zwischen Zulieferern besteht erheblicher Kostendruck entlang der Lieferketten. Einfache Qualifikationsanforderungen bei Arbeitskräften und geringe Kapitalintensität ermöglichen es der Bekleidungsindustrie zudem, schnell Produktionsstandorte zu wechseln. Im Wesentlichen konkurrieren dabei die verschiedenen Niedriglohnländer miteinander. So schafft die weltweite Bekleidungsindustrie zwar überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze in armen Ländern, aber die jungen ArbeiterInnen, meist Frauen, an den Nähmaschinen verdienen oft nur ein paar Dollar am Tag. Die schlechten Arbeitsverhältnisse in der Industrie sind vielfach beschrieben worden und spätestens seit Rana Plaza weltweit bekannt.

Solange viele ArbeiterInnen die 60 Stundenwoche in einer Textilfabrik jedoch der Armut und dem Elend in den Dörfern vorziehen und es ein Überangebot an Arbeitskräften gibt, sorgt das Marktgleichgewicht dafür, dass die Löhne auf dem Armutsniveau verharren. In Bangladesch war der inflationsbereinigte Mindestlohn 2018 nur unwesentlich höher als 1980. 40 Jahre starkes Wirtschaftswachstum ist an den Näherinnen weitgehend vorbeigegangen.

Es ist die Struktur der internationalen Konkurrenz und der nationalen Arbeitsmärkte, die Lohnanstiege verhindern. Unter diesen Bedingungen bewirken Marktkräfte, dass Produktivitäts- und Effizienzgewinne sich nicht in Lohnerhöhungen niederschlagen, sondern fast ausschließlich lokalen Produzenten, internationalen Konzernen oder den KonsumentInnen in den reicheren Ländern zugutekommen. Darüber hinaus sind in vielen Ländern auch die politischen Verhältnisse einer gerechteren Lohngestaltung nicht förderlich. Gewerkschaften sind häufig verboten oder ArbeitnehmerInnen erleben Einschüchterung, Kündigungen und Verfolgungen, sobald sie ihre Rechte wahrnehmen wollen.

Erzeugen bereits diese Marktbedingungen einen ständigen Lohndruck, so wird dieser durch Handelspräferenzen der europäischen Union oder der USA für die ärmsten Länder noch verstärkt. Die EU beispielsweise gestattet den ärmsten Ländern den zollfreien Import von Textilien, während andere Länder 12% Zoll auf den Einfuhrpreis zahlen müssen. Die Verlagerung von Produktion in Niedrigstlohnländer wird durch die Zollerleichterungen massiv gefördert. Gleichzeitig intensiviert es den Lohndruck in den Ländern, die mit den subventionierten Niedrigstlohnländern konkurrieren. Der offene Marktzugang ist für die ärmsten Länder positiv, aber entwicklungspolitische Ziele könnten weit besser erreicht werden, wenn vollumfänglich Handelspräferenzen an Fortschritte beim Menschenrecht gerechte Entlohnung gekoppelt würden. Schliesslich sollen diese Handelspräferenzen ja nicht die Konzerne reich machen oder europäische KonsumentInnen entlasten, sondern der Entwicklung und dem Wohlstand der Menschen im globalen Süden dienen.

Auf einzelbetrieblicher und auch auf einzelstaatlicher Ebene sind den wirtschaftlichen und politischen Akteuren unter den hier skizzierten Gesamtbedingungen enge ökonomische Grenzen gesetzt. Die simple Logik ist, dass, wer freiwillig höhere Löhne als sein Konkurrent zahlt, ins Hintertreffen gerät. In der Regel sind daher altruistische Unternehmen nicht 'sustainable'. Wohl wünschen viele KonsumentInnen, dass Waren sozial verantwortlich produziert werden, aber die Bereitschaft dafür einen höheren Preis zu zahlen ist gering.

Bei den Niedriglöhnen in der Bekleidungsindustrie handelt es sich um ein systemisches Problem, das einer systemischen Lösung bedarf. Es braucht eine Verknüpfung nationaler Lohnfestsetzung mit internationalen Einkaufspraktiken von Unternehmen und globalen Handelsregimen, um eine zufriede-

denstellende Lösung zu finden. Statt Fairplay in einem Spiel ohne Regeln muss es darum gehen, faire Regeln für alle zu schaffen.

Selbst in entwickelten Marktwirtschaften führt die Machtungleichheit am Arbeitsmarkt in den letzten Jahrzehnten zu einer Entkopplung von Produktivitäts- und Lohnentwicklung. Dies gilt umso mehr für Länder mit struktureller Unterbeschäftigung. Dort beginnt der Marktlohn für viele industrielle Arbeitsplätze in der Massenfertigung erst langsam zu steigen, wenn der unbegrenzte Zustrom billiger Arbeitskräfte aus den Dörfern und Slums zu versiegen beginnt, wie die Beispiele von China oder Vietnam zeigen. Darauf zu warten kann Jahrzehnte dauern und beruht auf der optimistischen Annahme kontinuierlich hohen Wirtschaftswachstums.

Mit den Vorstellungen von universellen Menschenrechten und einem Mindestmaß an Menschlichkeit ist es unvereinbar, Marktgesetze einfach hinzunehmen, bei denen die ArbeiterInnen Armutslöhne verdienen, während KonsumentInnen sich über fallende Preise freuen können und marktführende Brands Milliarden verdienen. Angesichts jahrzehntelanger öffentlicher Kampagnen, sich wandelnder Konsumentenerwartungen, wachsenden politischen Willens, Lieferketten gesetzlich zu regulieren und ArbeiterInnenprotesten in den Produktionsländern ist „business as usual“ keine zukunftsfähige Option.

Die Alternative zum Markt sind staatlich oder tarifvertraglich geregelte Löhne. Diese beiden Mechanismen ermöglichen eine institutionelle Festsetzung von allgemeinen Lohnuntergrenzen. Viele Regierungen in textilproduzierenden Ländern sind allerdings zurückhaltend mit gesetzlichen Mindestloohnerhöhungen, weil sie zum Einen die Standortkonkurrenz fürchten und zum Anderen die allgemeine Armut im Lande einem generellen gesetzlichen Mindestlohn eine engere Grenze setzt. Die im allgemeinen produktivere Exportindustrie kann und sollte aus entwicklungspolitischen Gründen Löhne zahlen, die die Produktivität des Sektors und nicht die Armut des Landes reflektieren.

Bei gesetzlichen Mindestlöhnen besteht zudem die Schwierigkeit der Durchsetzung, insbesondere solange ArbeitnehmerInnen aus Angst um den Arbeitsplatz nicht die Möglichkeit haben, diesen Lohn auch in der Praxis einzufordern. Gewerkschaftliche Organisierung ist hierbei das wirksamste Mittel der Kontrolle von unten.

Eine tarifvertragliche Lösung hat den Vorteil, dass die Betroffenen bei der Lohnfindung beteiligt sind und Lohn- und Arbeitsbedingungen differenzierter und umfassender geregelt werden können als durch eine Mindestlohnregelung. Arbeitgeber und Gewerkschaften können passgenaue Lösungen für die Industrie verabreden und eine gewerkschaftliche Interessenvertretung macht es der einzelnen Arbeitnehmerin leichter, ihre Rechte auch durchzusetzen. Allerdings kann ein Tarifvertrag nur wirksam die Funktion einer Lohnuntergrenze erfüllen, wenn er auf Branchenebene und nicht lediglich auf Betriebsebene verhandelt wird. Im Idealfall können Regierungen verhandelte Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklären, aber auch ohne eine Allgemeinverbindlichkeit kann ein Flächentarifvertrag bei hinreichendem Deckungsgrad die Funktion einer faktischen Lohnuntergrenze erfüllen, insbesondere wenn er durch internationale Einkaufspraktiken unterstützt wird und daher für Produzenten leichter einhaltbar ist.

Es sind diese Überlegungen, die vor einigen Jahren zur Gründung von Action, Collaboration und Transformation (ACT) geführt haben. ACT ist der Zusammenschluss von mittlerweile 20 internationalen Textilhandelsunternehmen und der internationalen Gewerkschaftsföderation der TextilarbeiterInnen, IndustriALL Global Union, um die Durchsetzung existenzsichernder Löhne in der Bekleidungsindustrie zu erreichen.

In der internationalen Debatte ist dabei in den vergangenen Jahren viel über die Höhe eines existenzsichernden Lohnes gestritten worden. Während eine allgemeine Definition existenzsichernder Löhne<sup>1</sup> relativ unstrittig ist, gehen die Vorstellungen über einen nominellen Betrag für den Existenzlohn entsprechend unterschiedlicher statistischer Methoden und Interessenlagen weit auseinander. In der Praxis ist allerdings entscheidender sich darauf zu verständigen, dass unabhängig vom konkreten Betrag angesichts der niedrigen aktuellen Löhnen ein jährlicher substantieller Lohnzuwachs (oberhalb von Inflation plus Produktivität) der einzige Weg zur Lösung des Problems ist. Nationale Akteure zu unterstützen, eine solche Lohnentwicklung im Einzelnen auszuhandeln und durch internationale Einkaufspraktiken zu unterstützen, ist das Ziel von ACT.

In einem Memorandum of Understanding zwischen den Unternehmen und IndustriAll verpflichten sich die Unternehmen durch ihre Einkaufsprakti-

---

<sup>1</sup> „Ein existenzsichernder Lohn ist das Mindesteinkommen, das eine Arbeitnehmerin für die Grundbedürfnisse für sich und ihre Familie einschliesslich eines gewissen frei verfügbaren Einkommens benötigt. Dies Einkommen soll ohne Überstunden in der regulären Arbeitszeit verdient werden.“

ken, die Zahlung existenzsichernder Löhne zu gewährleisten. Basierend auf einer Analyse bestehender Einkaufspraktiken haben sich ACT Mitgliedsunternehmen gemeinsam auf Verbesserungen von fünf zentralen Einkaufspraktiken<sup>2</sup> verständigt:

- Die Lohnkosten werden als eigenständiger Kostenblock ausgewiesen und bei der Preiskalkulation entsprechend eingepreist;
- Mit den Zulieferern werden faire Zahlungsbedingungen vereinbart und einseitige retroaktive Vertragsänderungen werden ausgeschlossen;
- Die Auftragsplanung wird verbessert und mit den Auftragnehmern besser abgestimmt;
- Bei Beendigung von Lieferbeziehungen wird ein sozial verantwortliches Verfahren eingehalten;
- Die Einkäufer werden auf die Umsetzung der verbesserten Einkaufspraktiken geschult.

Darüber hinaus wird in Konsultationen auf Länderebene mit den Zulieferern, den Gewerkschaften und Regierungen besprochen, wie eine expansive Lohnpolitik in einer Kombination von Mindestlohn und Flächentarifvertrag umgesetzt werden kann und welche Unterstützung von den internationalen Unternehmen geleistet werden kann und muss. Dabei geht es vor allem um Sicherheit, dass Lohnerhöhungen in den Einkaufspreisen berücksichtigt werden und höhere Preise nicht zu einer Senkung der Auftragsvolumina führen.

Dies ist in der Praxis ein schwieriger Konsultationsprozess. Alle Beteiligten betreten Neuland bei der fundamentalen Veränderung bisheriger Geschäftspraktiken. Viele Zulieferer stehen Gewerkschaften und Tarifverträgen zögerlich bis ablehnend gegenüber und sind bezüglich der Zusagen der internationalen Unternehmen skeptisch. Auf der anderen Seite genügt die bisherige Praxis weder den menschenrechtlichen Erfordernissen, noch verspricht sie langfristige Stabilität und sie ist ein wesentlicher Faktor schleppender Produktivitätsentwicklung. Die zentralen Herausforderungen für eine erfolgreiche Veränderung sind Marktanteil, Vertrauen und Dialog.

ACT Mitgliedsunternehmen verfügen zurzeit in zentralen Produktionsländern wie Bangladesch, Kambodscha oder Myanmar über einen Marktanteil von 30 – 40 % im Exportsektor. Dies ist ein substanzieller Marktanteil,

---

<sup>2</sup> Im einzelnen siehe <https://actonlivingwages.com/purchasing-practices/>

aber Zulieferer stellen die Frage wie sich die anderen Einzelhändler verhalten werden. Mit wachsender Mitgliedschaft und wachsendem Marktanteil wird dieses Problem natürlich geringer und letztendlich werden viele Unternehmen öffentlich begründen müssen, warum sie sich nicht an den Bemühungen beteiligen, die Zahlung existenzsichernder Löhne zu ermöglichen. ACT Unternehmen werden hier vorangehen müssen, während gleichzeitig der öffentliche Druck auf die Unternehmen wachsen muss, die sich dem menschenrechtlichen Minimum verweigern.

Wichtiger noch als der Marktanteil ist allerdings das Vertrauen der Zulieferer, der Regierungen und der Gewerkschaften, dass die Unternehmen tatsächlich ihre Einkaufspraktiken verändern werden und sich an ihre Zusagen halten werden. Bisher gehen in der Textilindustrie die Aufträge an den, der die beste Kombination von Preis, Qualität und Geschwindigkeit anbietet. Andere Kriterien sind in der Regel nachrangig. Daher haben ACT Mitgliedsunternehmen sich auf ein gemeinsames „Accountability and Monitoring Framework“ geeinigt, um die Einhaltung der verbesserten Einkaufspraktiken zu überwachen. Dies schließt jährliche Fortschrittsberichte, regelmäßige Befragungen der Zulieferer, einen Beschwerdemechanismus und eine Überprüfung von zugesagten Einkaufsvolumina durch eine unabhängige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ein. Zudem haben sich alle Unternehmen verpflichtet gegenüber IndustriALL Rechenschaft über die Einhaltung ihrer Verpflichtungen abzulegen. Transparenz und Rechenschaftspflicht zwingen alle Beteiligten, um den Preis ihrer öffentlichen Glaubwürdigkeit, die gemachten Zusagen einzuhalten.

Die Skepsis der Zulieferer besteht allerdings nicht nur gegenüber den Brands, sondern viele Unternehmen werden paternalistisch-autoritär oder auch aggressiv-autoritär geführt. Die Bereitschaft mit Gewerkschaften in einen Dialog oder gar Verhandlungen einzutreten ist gering. Nun ist dies kein Spezifikum asiatischer Textilproduzenten. Arbeitgeber stehen im Allgemeinen einer Einschränkung unternehmerischer Freiheit durch gewerkschaftliche Gegenmacht und Tarifverträge zurückhaltend bis ablehnend gegenüber. Oft handelt es sich eher um einen aufgezwungenen Nutzen, den man erst zu schätzen weiß, wenn sich das einverständliche Regeln von Arbeitsbedingungen und Löhnen eingespielt hat und sowohl zu sozialem Frieden als auch zur Effizienzsteigerungen beiträgt. Dies ist auch ein gemeinsamer Erfahrungsprozess. In Myanmar beispielsweise hat ACT als ersten

Schritt den Abschluss einer Empfehlung zur Vereinigungsfreiheit<sup>3</sup> zwischen der Gewerkschaft und den ACT Zulieferern initiiert, um die elementaren Voraussetzungen und das gegenseitige Vertrauen für weitergehende Tarifverhandlungen zu schaffen.

Auf der einen Seite ist es offensichtlich, dass solche komplexen Prozesse ihre Zeit brauchen, auf der anderen Seite können die ArbeiterInnen nicht Jahr um Jahr auf eine Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse warten. Fünf Punkte werden dabei für schnellen Fortschritt von *großer* Bedeutung sein:

- Unternehmerischer Mut von ACT Mitgliedsunternehmen in diesen Ansatz zu investieren und voranzugehen, selbst wenn einige ihrer Konkurrenten weiterhin an der Niedrigstlohnpraxis festhalten;
- Öffentlicher Druck durch Gewerkschaften und andere zivilgesellschaftliche Initiativen für existenzsichernde Löhne;
- Bereitschaft anderer Unternehmen sich ACT als dem ambitioniertesten Versuch, Löhne in der Industrie nachhaltig zu verbessern, anzuschließen;
- Politischer Gestaltungswille von Regierung und EU, durch Lieferkettengesetze und Handelspräferenzen die engagierten Unternehmen gegen unfaire Konkurrenz zu schützen und in den Produktionsländern Anreize für existenzsichernde Löhne zu geben.
- Solidarität mit den mutigen Frauen und Männern, die sich unter schwierigsten Bedingungen in den Produktionsländern für ihre elementaren Grundrechte auf Respekt und faire Bezahlung engagieren.

---

<sup>3</sup> <https://actonlivingwages.com/wp-content/uploads/2019/11/Myanmar-Freedom-of-Association-FOA-Guideline-3.pdf>