

LIEFERKETTEN UND IHRE GEGENWÄRTIGEN UND KÜNFTIGEN AUSWIRKUNGEN AUF SICHERHEIT UND GESUNDHEIT BEI DER ARBEIT

Die Lieferkette und ihre neuen Formen stellen große Herausforderungen für das praktische Management und die Regulierung von Sicherheit und Gesundheit von Beschäftigten dar – aktuell wie auch im Hinblick auf die Zukunft der Arbeit. Elemente dieser Unternehmensstrukturen und der ihnen zugrunde liegenden Beziehungen bieten jedoch auch potenzielle Chancen für ein besseres Management und eine bessere Unterstützung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in den sich abzeichnenden Szenarien, die die Zukunft des Arbeitsumfelds zunehmend prägen. Ausgehend von aktuellen Forschungsergebnissen werden in diesem Papier sowohl die Herausforderungen als auch die Chancen für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit untersucht, die mit der Rolle der Lieferkette heute und in Zukunft verbunden sind.

Einleitung

Ein wichtiges Element der Ausweitung des weltweiten Handels in den vergangenen Jahrzehnten ist die Zunahme länderübergreifender Lieferbeziehungen, vor allem zwischen den multinationalen Unternehmen des Westens und den Lieferanten in Entwicklungsländern. Dieses Wachstum ging innerhalb der einzelnen Länder häufig einher mit einem Trend zur Auslagerung von „peripheren“ und „Kern“-Tätigkeiten an externe Anbieter, sowohl bei öffentlich-rechtlichen wie auch bei privatwirtschaftlichen Organisationen. Durch diese Entwicklung hat sich die Bedeutung der vertikalen Lieferbeziehungen zwischen Käufern und Verkäufern für die Arbeitsbedingungen in den Bereichen Produktion und Dienstleistung sowohl innerhalb der nationalen Grenzen als auch länderübergreifend verstärkt. Dies hat zu einer radikalen Veränderung des wirtschaftlichen Umfelds für die Einhaltung gesetzlicher und anderer Standards für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit geführt. Daraus ergibt sich, dass die Arbeitsbedingungen, einschließlich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, viel stärker von der finanziellen und sonstigen wirtschaftlichen Dynamik innerhalb der organisationsübergreifenden Lieferketten bestimmt werden. Weiterhin ist festzustellen, dass bedingt durch diese Veränderungen die Einhaltung der Vorschriften für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit durch herkömmliche Mittel nur schwer zu gewährleisten ist, insbesondere bei den Organisationen, die verletzte Positionen am Ende der Lieferkette einnehmen (EU-OSHA, 2012).

In diesem Diskussionspapier erörtern die Verfasser die Auswirkungen dieser Dynamik auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und setzen sich damit auseinander, was getan werden kann und muss, um diesen Auswirkungen im Zusammenhang mit den nationalen und internationalen Lieferketten zu begegnen. In dem Papier werden zunächst einige Annahmen im Hinblick auf das Lieferkettenmanagement hinterfragt, wie z.B. die Vorstellung, dass sich die Verbrauchermacht auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten positiv auf die Arbeitsbedingungen in den Lieferketten auswirkt. Untersucht werden die unterschiedlichen Merkmale der Beziehungen zwischen Unternehmenseinkäufern und Anbietern sowie die externen Faktoren, die sie beeinflussen. Sodann werden die Auswirkungen dieser Beziehungen auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit betrachtet. Es wird untersucht, wie erfolgreich die derzeitigen Strategien zur Bekämpfung ihrer negativen Auswirkungen sind.

Weiterhin beschreibt dieses Papier die voraussichtlichen künftigen Einflüsse auf die Rolle der Lieferketten. Dies beinhaltet auch die Auseinandersetzung mit der Frage, wie neue Geschäftsmodelle die anhaltende Bedeutung der Lieferkettenbeziehungen bei der Ermittlung von Erfahrungen im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit beeinflussen können. Festgestellt wird eine zunehmende Notwendigkeit, sich mit der Bedeutung von Rechtsvorschriften für weitere Auslagerungen auf nationaler und internationaler Ebene zu befassen.

Abschließend umreißt das Papier, welche Maßnahmen bekanntermaßen tatsächlich dazu beitragen, eine verbesserte Einhaltung der Standards für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit innerhalb der Lieferkette zu erreichen, und formuliert Fragen zur Gestaltung künftiger Strategien und Ansätze in diesem Bereich, um die Einhaltung der Standards zu befördern. Die Verfasser vertreten die Ansicht, dass freiwillige Lieferketteninitiativen, wie zum Beispiel im Rahmen von Programmen zur sozialen Verantwortung der Unternehmen (CSR), durch Maßnahmen mehrerer Interessenträger unterstützt werden müssen, die darauf abzielen, rechtlich verbindliche Initiativen aufzulegen und ein Mitbestimmungsmodell einzuführen. Darüber hinaus sollten die Wettbewerbsdynamik und die wirtschaftlichen Grundlagen, die für die Funktionsweise von Lieferketten maßgeblich sind, ausdrücklich hinterfragt werden.

Vielfalt der Lieferbeziehungen

Verschiedene aktuelle Konzepte vom Einfluss der Verbraucherentscheidung auf den Markt und der sozialen Verantwortung großer Organisationen deuten darauf hin, dass die Arbeitsbedingungen, einschließlich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, durch Nachfragedruck verbessert werden können, der über die Lieferketten weitergegeben wird. Das mag in einigen Zusammenhängen der Fall sein, aber es ist erwiesen, dass sich das geschäftliche Umfeld der Lieferketten, die wirtschaftlichen Motive, die sie antreiben, und die Art der Beziehungen, die sie verkörpern, allesamt stark unterscheiden. Es hat sich daher herausgestellt, dass ihre Dynamik ein komplexes Gemenge von Einflüssen widerspiegelt, die keineswegs alle diese Vorstellungen von positiven marktbasieren Einflüssen auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit stützen.

Wie seit langem bekannt ist, können Lieferbeziehungen ganz unterschiedlich eng sein, wobei allgemein zwischen in hohem Maße kooperativen, auf Wechselseitigkeit beruhenden Beziehungen am einen Ende des Spektrums und einem distanzierten, marktbasieren Austausch am anderen Ende unterschieden wird. Diese Unterschiede spiegeln teilweise Unterschiede bei der Komplexität der Produkte wider, die die Käufer zu erwerben suchen⁽¹⁾, sowie auch die spezifischeren Ziele, die sie verfolgen (Gereffi et al., 2005). So gibt es zum Beispiel Hinweise darauf (Cousins und Lawson, 2007), dass die Käufer bei hoher Komplexität und einem geringen Maß an Kodifizierung eher enge, kooperative Beziehungen anstreben. Wo das Gegenteil der Fall ist, ist eher ein distanzierterer Marktaustausch üblich. Die Daten legen ferner den Schluss nahe, dass engere Beziehungen angestrebt werden, wenn die erworbenen Produkte von kritischer strategischer Bedeutung sind. Dagegen entstehen durch die Fokussierung auf Kosteneinsparungen bei strategisch weniger wichtigen Produkten und Dienstleistungen weniger enge Beziehungen zwischen Käufern und Lieferanten.

Es gibt Hinweise darauf, dass engere Beziehungen wahrscheinlich wichtig für die Unterstützung positiver Ergebnisse im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sind. Weiterhin gibt es Hinweise darauf, dass die Ausgewogenheit zwischen der wirtschaftlichen Macht von Käufern und Lieferanten und damit auch die wechselseitige Abhängigkeit sehr unterschiedlich sein kann, mit wichtigen Folgen für Art und Dynamik der Lieferbeziehungen (Walters und James, 2011). So ist beispielsweise die Wahrscheinlichkeit größer, dass sich kleinere und weniger mächtige Lieferanten mit Forderungen hinsichtlich Kostenstruktur und Lieferbedingungen konfrontiert sehen, die sich ungünstig auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit auswirken, und dass sie diesen auch weniger entgegensetzen haben (EU-OSHA, 2016).

Es gibt auch Belege dafür, dass das kulturelle und institutionelle Umfeld die Art der in der Praxis vorkommenden Lieferbeziehungen beeinflusst. Insbesondere haben Forscher darauf hingewiesen, dass nationale Zusammenhänge kooperativen, also weniger konfliktbehafteten Beziehungen zwischen Käufern und Lieferanten in unterschiedlichem Maße zuträglich sind (siehe z. B. Sako, 1992, zu den Unterschieden zwischen dem Vereinigten Königreich und Japan). Manche wirken sich daher möglicherweise positiver auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit aus als andere (Walters und James, 2011). In anderen Untersuchungen wurde festgestellt, dass die Einstellung multinationaler Konzerne im Hinblick auf die soziale Verantwortung von Unternehmen häufig von dem geschäftlichen Umfeld in ihren Stammländern bestimmt wird und dementsprechend unterschiedlich ausfällt. Es wurde auch darauf hingewiesen, wie sehr die Beziehungen zwischen westlichen multinationalen Konzernen

¹ Wenn zum Beispiel die Produkte komplex sind, wird möglicherweise ein gewisser Kundendienst erwartet, was zu engeren Beziehungen zwischen Käufern und Lieferanten führt und diese auch erfordert.

und Lieferanten in Entwicklungsländern davon beeinflusst werden, ob es vor Ort verbindliche Rechtsvorschriften und Kulturen gibt, die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit unterstützen, oder, was häufiger zutrifft, das Gegenteil der Fall ist (ILO, 2017).

Es gibt daher gute Gründe für die Ansicht, dass Lieferketten im Allgemeinen die Arbeitsbedingungen und die Standards für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit negativ beeinflussen können. Das gilt insbesondere, wenn man bedenkt, dass die wachsende Heranziehung externer Lieferanten dem aktuellen wirtschaftlichen Trend und orthodoxen neoliberalen Wirtschaftskonzepten entspricht, die den Glauben unterstützen, dass sich daraus unweigerlich geschäftliche Vorteile ergeben. Als Folge daraus werden Kosten- und Qualitätserwägungen zu zentralen Elementen der Entscheidungen, die Art und Nutzung der Lieferketten bestimmen. Daraus ergibt sich, dass Entscheidungen für eine Auslagerung statt einer positiven viel zu oft eine negative arbeitsbezogene Dynamik auslösen. Auch wenn bei Spekulationen über die künftige Entwicklung von Geschäftsmodellen grundsätzlich Vorsicht geboten ist, scheint es doch wahrscheinlich, dass die Dynamik der Lieferbeziehungen auf absehbare Zeit weiterhin ein wichtiger Einflussfaktor für die Ergebnisse von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit bleibt. Daher werden wir uns nun mit ihren nachweislichen Auswirkungen auf die Bedingungen und Ergebnisse von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit befassen.

Auswirkungen von Lieferketten auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit

Seit geraumer Zeit liefern internationale Studien zu den Folgen der Auslagerung bemerkenswert übereinstimmende Ergebnisse sowohl im Hinblick auf länderübergreifende Lieferbeziehungen als auch in Bezug auf die zunehmende Aufteilung der peripheren und Kerntätigkeiten von Wirtschaftsunternehmen. Es gibt umfassende und langfristige Belege dafür, dass die Arten von arbeitsbezogenen Veränderungen, die in der Regel auf Druck in der Lieferkette zurückzuführen sind, mit einer Vielzahl ungünstiger Folgen für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sowie für den Gesundheitszustand der Beschäftigten in Verbindung gebracht werden können. Dazu zählen nicht nur die Zunahme von schweren Verletzungen und Todesfällen, wie sie bei kleinen Unternehmen am Ende der Lieferketten zu beobachten sind, sondern auch ein verstärktes Auftreten von Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Burnout und Depressionen (Quinlan et al., 2001; Benach et al., 2002; Ferrie et al., 2002; Quinlan und Bohle, 2008). Diese arbeitsbezogenen Veränderungen beinhalten größere Arbeitsplatzunsicherheit, schlechtere Bezahlung, weniger Zugang zu Schulungen/Weiterbildung bei prekären Arbeitsverhältnissen und eine geringere Kontrolle über die Arbeitszeit (siehe beispielsweise Aronsson et al., 2002; Bohle et al., 2004). Wie weithin berichtet wird, führt dies zu schlechten Arbeitsbedingungen und schlechten Bedingungen in Bezug auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit für indirekt Beschäftigte und solche in prekären Arbeitsverhältnissen, sowohl in Entwicklungsländern als auch in Industrieländern (siehe beispielsweise Walters et al., 2020 Lahari-Dutt, 2017). Weithin anerkannt ist auch, dass häufig die Beschäftigten am unteren Ende der Lieferketten, die weit von den großen, mächtigen Wirtschaftsakteuren entfernt sind, die die Geschäftsbeziehungen mit ihnen bestimmen, diesen Ungleichheiten im Hinblick auf die Verteilung der Risiken am stärksten ausgesetzt sind (EU-OSHA, 2016).

Typischerweise finden sich diese Ungleichheiten beispielsweise bei den Klein- und Kleinstunternehmen am Ende langer Ketten von Geschäftsbeziehungen, wo sie kaum über horizontale Entscheidungsmacht und nur über unzureichende Ressourcen für Präventionsmaßnahmen im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit verfügen. Es ist daher nicht überraschend, dass die Beschäftigten in diesen Unternehmen vor dem Hintergrund der Forderungen in Bezug auf Preise und Lieferzeiten wirtschaftlich mächtigerer Käufer einem unverhältnismäßig hohen Risiko von schweren und tödlichen Verletzungen sowie Gesundheitsschäden ausgesetzt sind (EU-OSHA, 2016, 2018). Ebenso wenig überrascht es – wie aus denselben Studien hervorgeht –, dass die Klein- und Kleinstunternehmen, häufig dadurch begünstigt, dass ihr Standort außerhalb des Einflussbereichs der Aufsichtsbehörden liegt, für die sie oft tatsächlich unsichtbar sind, in derartigen Situationen bei ihren geschäftlichen Überlebensstrategien eher den einfachen Weg wählen und dadurch die Risiken für ihre Beschäftigten erhöhen.

Diese Ergebnisse werden auch durch überzeugende branchenspezifische Daten bestätigt. So ergab sich beispielsweise in zahlreichen Studien, dass der weitverbreitete Einsatz von Subunternehmen und dessen häufig mangelhaftes Management wichtige Faktoren für die Häufigkeit von Unfällen mit den entsprechenden Verletzungsfolgen im Baugewerbe sind. Insbesondere der auf die Subunternehmer ausgeübte finanzielle Druck und Zeitdruck, die weniger intensive Betreuung, Information und Schulung der Beschäftigten von Subunternehmern und Probleme mit der Koordinierung der Tätigkeit der Subunternehmer gelten allesamt als wichtige Faktoren mit negativen Auswirkungen auf Sicherheit und Gesundheit sowie auf die Arbeitsbedingungen im Allgemeinen (Johnstone et al., 2001; Weil, 2014). In der Lebensmittelproduktion und -verarbeitung durchgeführte Studien zeigen ebenfalls, wie die Dynamik von Lieferketten ein Arbeitsumfeld schaffen kann, in dem ein erhöhtes Risiko für Gesundheit und Sicherheit der Beschäftigten besteht (Wright und Lund, 2003). Insbesondere geht aus den Studien hervor, wie die Anforderungen großer, mächtiger Käufer vermehrt zu Prekarisierung und Leiharbeit, instabilen Arbeitsmodellen und Arbeitszeiten sowie zu einer höheren Arbeitsintensität führen (James und Lloyd, 2008). Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Studien in der Textil- und Bekleidungsindustrie und Verkehrssektor sowie im Grunde in fast allen Branchen, in denen solche Studien durchgeführt wurden.

Im Hinblick auf die globalen Auswirkungen von Lieferketten auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sind detaillierte Nachweise selten, vor allem wegen Problemen mit der Erfassung und Zuverlässigkeit der Daten in vielen Ländern; eine Extrapolation aus aggregierten statistischen Daten ergibt jedoch, dass Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit auch in internationalen Lieferketten ein erhebliches Problem ist. Es ist weithin akzeptiert, dass es weltweit nach wie vor eine enorme Zahl von vermeidbaren, arbeitsbezogenen schweren Verletzungen, tödlichen Unfällen, Gesundheitsschäden und vorzeitigen Todesfällen gibt, die in Entwicklungsländern unverhältnismäßig höher ist als in stärker entwickelten Volkswirtschaften. Schätzungen zufolge sind 5 bis 7 % der weltweiten Todesfälle auf berufsbedingte Erkrankungen und Verletzungen zurückzuführen (ILO, 2006). Takala et al. (2012) erstellten auf Grundlage öffentlich zugänglicher Literatur und Berichte über die berufsbedingte Krankheitslast eine Übersicht über die Daten zur Beschäftigung sowie zur berufsbedingten Mortalität und Morbidität. Sie schätzten, dass weltweit jährlich 2,3 Millionen Todesfälle arbeitsbedingt waren, wobei die meisten, nämlich 2 Millionen, auf Berufskrankheiten zurückzuführen waren (siehe auch Takala, 2015; EU-OSHA, 2019). In einer weiteren ILO-Publikation wurde geschätzt, dass sich 2010 mehr als 313 Millionen nicht tödliche Arbeitsunfälle (mit einer Fehlzeit von jeweils mindestens vier Tagen) ereigneten und mehr als 666 000 Menschen an berufsbedingten Krebserkrankungen starben, wobei im Verhältnis die Belastung auch hier in den Entwicklungsländern weit höher war (Nenonen et al., 2014). Da ebenfalls nach Schätzung der ILO bei über 20 % der weltweiten Produktion eine Verbindung zu internationalen Lieferketten besteht, kommt die ILO zu dem Schluss, dass wahrscheinlich ein wesentlicher Anteil an der weltweiten berufsbedingten Belastung durch Krankheiten und Verletzungen auf die schlechten Ergebnisse bei Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz in diesen Lieferketten zurückzuführen ist (ILO, 2015). Diese verallgemeinernden Annahmen werden weiterhin gestützt durch die vielen Beispiele für schlechte Arbeitsbedingungen und eine unbefriedigende Situation bei Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, von denen Berichten zufolge Beschäftigte in Entwicklungsländern am Ende der Lieferketten betroffen sind, die von den großen Namen westlicher Verbrauchermärkte beherrscht werden. Dazu gehören die großen Fabrikbrände in den Jahren 2010 bis 2019 in Bangladesch und Pakistan (Rana Plaza, Tazreen Fashions und Ali Enterprises), bei denen zusammen mehr als 1500 Menschen ums Leben kamen und viele weitere verletzt wurden (Reinecke et al., 2019). Dazu zählen weiterhin überhöhte Temperaturen am Arbeitsplatz, die Exposition von Beschäftigten gegenüber giftigen Substanzen und andere unerträgliche Arbeitsbedingungen, wie sie zum Beispiel in jüngster Zeit in der Bekleidungsfabrik Hansae Vietnam aufgedeckt wurden (Brown, 2017).

Dagegen sind die Belege für eine Verbesserung der Situation durch den Einfluss von Lieferkettenbeziehungen auffällig gering. Wie nachstehend umrissen wird, gibt es jedoch einige Fälle, in denen Maßnahmen dazu beigetragen haben, Ungleichheiten bei der Risikoexposition und die negativen Auswirkungen von Auslagerungen und verwandten Verhaltensweisen von Unternehmen auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit zu verringern. Die zentrale Frage ist natürlich, welche Bedingungen diese positiven Ergebnisse gefördert haben und wie dafür gesorgt werden kann, dass diese in Zukunft vermehrt gegeben sind.

Aktuelle und künftige Vorteile und Probleme der Regulierung der Lieferketten

Wie den Aufsichtsbehörden seit Langem bekannt ist, erfordert eine Veränderung der Organisation und Kontrolle von Arbeit und Beschäftigung eine Vielzahl unterschiedlicher, innovativer Ansätze für die Einhaltung der Standards für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit. Solche Strategien beinhalten „mehrere Werkzeuge“, um eine Verbesserung in den „atypischen Arbeitsszenarien der New Economy“ zu erreichen, wie in Dokumenten zur Vorgehensweise der Aufsichtsbehörden von Ländern wie Dänemark, den Niederlanden, Finnland, Schweden und dem Vereinigten Königreich befürwortet wird (Walters, 2016). Im Falle der Lieferketten war ein zentrales Element dieser Strategien der Versuch, eine intensivere Zusammenarbeit mit führenden Organisationen der Wirtschaft zu erreichen, wie großen Konzernen, die Betriebsstätten mit mehreren Arbeitgebern kontrollieren, Handelsorganisationen und Arbeitsgebervverbänden, Versicherungsverbänden und mitunter Gewerkschaften, um so eine stärkere Integration von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in die Geschäftsmodelle und Entscheidungen zu erreichen, die hinter der zunehmenden Inanspruchnahme externer Lieferanten für die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen stehen.

Zugleich haben sich national umgesetzte Lieferkettenregelungen in einigen Branchen in Europa allgemein durchgesetzt. So dienten in Ländern wie Deutschland oder dem Vereinigten Königreich die Anforderungen der Richtlinie über die auf zeitlich begrenzte oder ortsveränderliche Baustellen anzuwendenden Mindestvorschriften für die Sicherheit und den Gesundheit als Grundlage für gesetzliche Bestimmungen für das Baugewerbe, die die Auslagerung in der Branche berücksichtigen. Ähnliche Bestimmungen wurden auch anderswo für bestimmte Branchen eingeführt, wie für die Bekleidungs- und Schuhindustrie in Australien (James et al., 2007). Aktuellere Bestrebungen zielen darauf ab, diese Gesetzgebung auf die Wirtschaft im Allgemeinen auszuweiten, wie insbesondere in Australien zu beobachten war. Durch die Bestimmungen des australischen Arbeitsschutzgesetzes (Work Health and Safety Act) von 2010 wurde effektiv für die gesamte Wirtschaft ein Rahmenwerk für die Regelung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in der Lieferkette geschaffen, indem die vorrangige Fürsorgepflicht auf die Person, die das Geschäft oder das Unternehmen leitet, übertragen wurde und die Arbeitnehmer, denen diese Pflicht geschuldet wird, als diejenigen definiert wurden, die für diese „gleich in welcher Eigenschaft“ Arbeiten ausführen (Johnstone, 2011).

Dadurch erweitert sich der Erfassungsbereich der regulatorischen Pflichten über das hinaus, was traditionell durch den gesetzlichen Rahmen für den Arbeitsvertrag geregelt ist. So werden Käufer mit großer Wirtschaftsmacht an der Spitze der Lieferketten gezwungen, ihre Pflichten gegenüber den Arbeitnehmern anzuerkennen, die Güter und Dienstleistungen für sie bereitstellen, selbst wenn diese bei anderen Organisationen beschäftigt sind. Diese Entwicklungen sind nicht auf die Regulierung nationaler Lieferketten beschränkt. So müssen gemäß einem französischen Gesetz aus dem Jahr 2017 große Organisationen die gebührende Sorgfalt im Hinblick auf eine mögliche Ausbeutung von Arbeitnehmern in ihren internationalen Lieferketten walten lassen. Es gibt Anzeichen für ähnliche Entwicklungen in anderen Ländern (siehe beispielsweise Barbière, 2017).

Zudem gibt es zahlreiche freiwillige Maßnahmen für eine Regulierung der Arbeitsbedingungen, einschließlich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, in nationalen und internationalen Lieferketten. Dazu gehören das VCA-System in den Niederlanden und ähnliche Programme im Baugewerbe in Deutschland und anderen europäischen Ländern (Walters und James, 2011). Weiterhin zählen dazu die Maßnahmen, mit denen die großen Erdölkonzerne die Sicherheitsstandards der unabhängigen Tankerreedereien zu beeinflussen suchen, die ihre Produkte befördern (Walters und Bailey, 2013), sowie eine Vielzahl anderer Initiativen mit Beteiligung verschiedener Interessenträger, in deren Mittelpunkt die Regelung der Arbeitsbedingungen in internationalen Lieferketten steht. Diese privaten Regelungsinitiativen sind jedoch häufig Ergebnis eines ordnungspolitischen und anderweitigen Drucks von außen. So wurden beispielsweise Anfang der 1990er Jahre Unternehmen wie Nike und Gap durch die aufkommende Anti-Sweatshop-Bewegung unter Druck gesetzt, die ausbeuterischen Bedingungen und Arbeitsstandards in ihren Lieferketten zu verbessern. Seit damals haben Großkatastrophen wie die von Rana Plaza in Bangladesch die Aufmerksamkeit auf die nach wie vor schlechten Arbeitsbedingungen gelenkt und Druck auf die Käufer erzeugt, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Aus manchen dieser Initiativen sind Verhaltenskodexe hervorgegangen, die von den einzelnen Konzernen eingeführt wurden, häufig als Teil eines Programms zur sozialen Verantwortung des Unternehmens (CSR). Andere beinhalten Initiativen mehrerer Interessenträger, einschließlich von

den internationalen Gewerkschaftsverbänden mit Gruppen multinationaler Konzerne geschlossener branchenbezogener internationaler Rahmenvereinbarungen (Croucher und Cotton, 2011).

Die Entstehung dieser Initiativen beruht auf drei zentralen Erwägungen, die in wechselseitigem Zusammenhang stehen: die Anerkennung der Tatsache, dass mächtige Käufer die Arbeitsstandards in Zulieferorganisationen direkt und indirekt verschlechtern können; die Feststellung, dass Entwicklungsländer häufig keine Aufsichtssysteme oder Arbeitnehmerorganisationen mit ausreichender Macht haben, um diesen negativen Folgen entgegenzuwirken, und die Überzeugung, dass es möglich ist, die Lieferkettenmacht der multinationalen Konzerne für eine Verbesserung statt für eine Verschlechterung zu nutzen. Leider zeichnet das vorliegende Material ein insgesamt enttäuschendes Bild ihrer Wirksamkeit, sowohl im Allgemeinen (Locke, 2013) als auch im Besonderen in Bezug auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (Brown, 2017).

Diese unbefriedigenden Ergebnisse lassen sich durch mehrere Faktoren erklären. Besonders erwähnenswert sind vier davon, zwischen denen eine wechselseitige Beziehung besteht. Zum einen geht es um die Freiwilligkeit der Initiativen, da Zweifel daran bestehen, dass die multinationalen Konzerne im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit bereit sind, die entsprechenden Anforderungen einzuhalten und durchzusetzen, und ganz allgemein die Ressourcen bereitzustellen, die notwendig sind, um eine positive vertikale Einflussnahme innerhalb ihrer gesamten Lieferkette zu erreichen. Ein zweiter Faktor bezieht sich auf die Oberflächlichkeit und mangelnde Eignung der Prüfsysteme, mit denen die Umsetzung dieser Initiativen überwacht werden soll (Locke, 2013; Brown, 2017). Ein dritter Faktor ist, dass in vielen Entwicklungsländern Systeme fehlen, die durch nationale Gesetzgebung für den erforderlichen horizontalen Druck sorgen, um die Einhaltung der Vorschriften zu gewährleisten (Distelhorst et al., 2015). Eine vierte Erklärung verweist vor allem darauf, dass es den Initiativen nicht gelungen ist zu verhindern, dass durch den Preiswettbewerb Abwärtsdruck bei den Lohnkosten (und Arbeitsbedingungen) in den Betrieben der Lieferanten entsteht (Anner et al., 2013; James et al., 2019): eine Preisdynamik, von der bekannt ist, dass sie allgemein die Wirksamkeit von CSR-Programmen bei der Bekämpfung unzumutbarer Arbeitsbedingungen stark beeinträchtigt (siehe beispielsweise Brown 2017 und 2019).

Zentrale Fragen und künftige Vorgehensweise

Die beschränkte Wirksamkeit von aktuellen Versuchen zur Regulierung der internationalen Lieferketten in Verbindung mit der bereits erwähnten beschränkten Wirkung nationaler Lieferketteninitiativen werfen zahlreiche Fragen im Hinblick auf künftige Wege für die Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit auf. Während technologische Entwicklungen unter Umständen unterstützend wirken, weisen die vorliegenden Daten darauf hin, dass die folgenden Elemente der aktuellen Praxis wahrscheinlich von zentraler Bedeutung für die Gestaltung künftiger wirkungsvoller Initiativen sein werden:

- Einführung einer rechtlich bindenden vertikalen Pflicht der Käufer an der Spitze der Lieferketten, wie die bereits erwähnten gesetzlichen Anforderungen zur gebührenden Sorgfalt in Frankreich;
- Schließen von Vereinbarungen über die Überwachung der Einhaltung dieser Pflichten durch kompetente Prüfer/Inspektoren, die finanziell und organisatorisch von den Käufern unabhängig sind, wie dies beim nachstehend erwähnten Abkommen über Brandschutz und Gebäudesicherheit in Bangladesch (Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh) und bei der Rolle der Gewerkschaften im Hinblick auf die Überwachung der australischen Lieferkettenvorschriften für die Bekleidungs- und Schuhindustrie der Fall ist (Johnstone et al., 2012);
- Einführung verbindlicher Anforderungen für Käufer im Hinblick auf die an die Lieferanten zu zahlenden Preise und die Dauer und Sicherheit der Lieferverträge, die dazu beitragen, einer wettbewerbsorientierte Marktdynamik entgegenzuwirken, die die Erhaltung menschenwürdiger Arbeitsstandards innerhalb der Lieferketten untergräbt, wie am Ende des vorstehenden Absatzes erörtert;

- Einführung der Beteiligung unabhängiger Gewerkschaften an Entwurf und horizontaler Überwachung der Initiativen, wie veranschaulicht durch die Rolle, die die Gewerkschaften im Hinblick auf das Management der Arbeitsbedingungen beim Bau von Terminal 5 des Flughafen Heathrow wahrnahmen (Deakin und Koukiadaki, 2009), und die Rolle internationaler Gewerkschaften beim Entwurf internationaler Rahmenvereinbarungen (Croucher und Cotton, 2011).

Diese Ziele zu erreichen wird jedoch sowohl national als auch international in mehrfacher Hinsicht eine enorme Herausforderung darstellen. In vielen Situationen ist zweifelhaft, ob diese Ziele überhaupt praktisch zu erreichen sind, zudem stehen sie im Widerspruch zu den aktuellen orthodoxen Wirtschaftskonzepten und der Deregulierungsethik, die diese unterstützen. Dennoch ist es unerlässlich, Ungleichheiten bei der Risikoexposition von Arbeitskräften in der im Wandel begriffenen Arbeitswelt entgegenzuwirken, und es ist offensichtlich, dass konventionelle Ansätze zur Einhaltung gesetzlicher Vorschriften ungeeignet und durch das aktuelle politische und geschäftliche Umfeld beschränkt sind. Folglich ist klar, dass auch ein besseres Verständnis der vertikalen und horizontalen Dynamik von Lieferketten erforderlich ist, wenn bessere Wege gefunden und wirksam verfolgt werden sollen, die Einhaltung gesetzlicher Normen und bewährter Verfahren zu erreichen.

Dennoch gibt es Anzeichen dafür, dass jedes der vorstehend genannten Elemente zu Erfolgen bei der Regulierung nationaler Lieferketten beigetragen hat, wie im Falle des gesetzlichen Rahmens für den Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in Australien und im Hinblick auf die Fortschritte bei der Senkung der Unfälle mit Toten und Verletzten im Baugewerbe in Europa. Die Herausforderungen sind in internationalen Lieferkettenszenarien größer, aber auch hier gibt es Anzeichen für Erfolge, wie das Abkommen über Brandschutz und Gebäudesicherheit in Bangladesch (Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh) von 2013. Es wurde von 200 internationalen Marken und zwei internationalen Gewerkschaftsverbänden nach der Rana-Plaza-Katastrophe geschlossen und sieht nicht nur ein Mitbestimmungsmodell vor, sondern sollte im Unterschied zu anderen Initiativen auch

- zumindest in beschränktem Umfang die Einkaufspraxis der Käufer regeln, durch verbindliche Anforderungen für die Finanzierung von Verbesserungen bei der Sicherheit, den Abbruch der Geschäftsbeziehungen zu nicht kooperativen Betrieben und das Eingehen mehrjähriger Verpflichtungen gegenüber den Lieferanten;
- den Wettbewerbsdruck begrenzen durch Umsetzung auf Ebene eines Wirtschaftszweigs und nicht auf Ebene der einzelnen Unternehmen;
- die Schaffung von Sicherheitsausschüssen, gewerkschaftliche Beiträge zu Schulungen und Weitergabe der Berichte über die im Rahmen der Vereinbarung mit den Arbeitnehmervertretern durchgeführten Inspektionen unterstützen und
- den Käufern vertraglich bindende Pflichten auferlegen, um damit eine potenzielle gesetzliche Haftung zu begründen.

Eine neuere Analyse seiner praktischen Umsetzung beleuchtet nicht nur die beeindruckende Zahl der unter seiner Ägide durchgeführten Inspektionen, sondern zeigt auch auf, dass dadurch eine große Zahl von Sicherheitsmängeln bei Elektrik, Brandschutz und Baukonstruktion erkannt (und behoben) werden konnten, die trotz der in vielen dieser Betriebe im Auftrag multinationaler Käufer zuvor durchgeführten Prüfprogramme bestanden. Zwei im Rahmen des Abkommen durchgeführte Schiedsverfahren zeigten die potenzielle Rolle rechtlicher Sanktionen im Hinblick auf die Gewährleistung der Einhaltung der Bestimmungen durch die Käufer auf (Croucher et al., 2019). Das Abkommen wird daher als Beispiel für eine mögliche praktische Umsetzung aller obigen Elemente in manchen internationalen Zusammenhängen angeführt (James et al., 2019).

Schließlich ist im aktuellen europäischen Kontext der Regulierung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit die Beobachtung besonders relevant, dass die Vielfalt der koordinierten Akteure und der von ihnen unterstützten Maßnahmen ein gemeinsames Merkmal der meisten erfolgreichen Lieferketteninitiativen zur Verbesserung der Einhaltung bewährter Verfahren im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit ist. Es handelt sich keineswegs um einseitige Strategien eines einzigen Akteurs, sei es ein Wirtschaftsunternehmen, eine Gewerkschaft oder eine Aufsichtsbehörde, sie stehen vielmehr für das koordinierte Engagement einer Vielzahl von Akteuren. Diese sowohl vertikal als auch horizontal koordinierte Aktion ist offenkundig ausschlaggebend für die erfolgreiche Umsetzung und die Nachhaltigkeit von Lieferketteninitiativen. Diese Schlussfolgerungen entsprechen auch einer breiter

angelegten Analyse anderer Formen der Regulierung, nicht nur im Hinblick auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, sondern auch im Hinblick auf Umweltschutzvorschriften im weiteren Sinne (Short und Toffel, 2010; Weil, 2014).

Eine solche Koordinierung und die Mittel, diese aufrechtzuerhalten, müssen daher bei Gesetzgebungsinitiativen im Regulierungsbereich künftig hohe Priorität haben, wenn es darum geht, durch Eingriffe in die Lieferkette Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zu verbessern. Die starke Botschaft an Interessenträger, die Sicherheit und Gesundheit im Hinblick auf die Zukunft der Arbeit sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene verbessern wollen, ist daher, dass traditionelle Präventionsansätze nicht geeignet sind, den Folgen von Geschäftsmodellen effektiv entgegenzuwirken, die entscheidend von den Lieferbeziehungen bestimmt werden. Es ist unwahrscheinlich, dass solche Modelle in Zukunft von der Bildfläche verschwinden. Alle Interessenvertreter müssen daher ihre Präventionsstrategien und -instrumente anpassen, um dieser Erkenntnis Rechnung zu tragen.

Literatur

- Anner, M., Bair, J. und Blasi, J. (2013). „Towards joint liability on global supply chains: Addressing the root causes of labour violations in international subcontracting networks“, *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 35, 1-43.
- Aronsson, G., Gustafsson, K. und Dallner, M. (2002). „Work environment and health in different types of temporary jobs“, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 11(2), 151-175.
- Barbière, C. (2017). „France leads EU on duty of care requirements for multinationals“, *Euractiv*. Abgerufen über: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/france-leads-eu-on-duty-of-care-requirements-for-multinationals/>, aufgerufen im Dezember 2019.
- Benach, J., Amable, M., Muntaner, C. und Benavides, F. (2002). „The consequences of flexible work for health: Are we looking in the right place?“, *Journal of Epidemiology and Community Health*, 56, 405-406.
- Bohle, P., Quinlan, M., Kennedy, D. und Williamson, A. (2004). „Working hours, work–life conflict and health in precarious and permanent employment“, *Revista de Saúde Pública*, 38, 19-35.
- Brown, G. (2017). „Hansae Vietnam’s garment factory: Latest example of how corporate social responsibility has failed to protect workers“, *Journal of Occupational and Environmental Hygiene*, 14(8), 130-135.
- Brown, G. (2019). „New reports shine spotlight on underlying causes of terrible working conditions in global supply chains“, *Pump Handle*. Abgerufen über: <http://www.thepumphandle.org/2019/09/04/new-reports-shine-spotlight-on-underlying-causes-of-terrible-working-conditions-in-global-supply-chains/#.XekJ4VhCfX5>, aufgerufen im Dezember 2019.
- Cousins, P. und Lawson, B. (2007). „Sourcing strategy, supplier relationships and firm performance: An empirical investigation of UK organisations“, *British Journal of Management*, 18, 123-137.
- Croucher, R und Cotton, E. (2011). *Global unions, global business: Global union federations and international business*, Libri Publishing, Farringdon.
- Croucher, R., Houssart, M., Miles, L. und James, P. (2019). „Legal sanction, international organisations and the Bangladesh Accord“, *Industrial Law Journal*, doi.org/10.1093/indlaw/dwz003.
- Deakin, S. und Koukiadaki, A. (2009). „Governance processes, labour-management partnership and employee voice in the construction of Heathrow Terminal 5“, *Industrial Law Journal*, 38(4), 365-389.
- Distelhorst, G., Locke, R., Pal, T. und Samel, H. (2015). „Production goes global, compliance stays local: Private regulation in the global electronics industry“, *Regulation & Governance*, 9(3), 224-242.
- Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (EU-OSHA) (2012). *Promoting occupational safety and health through the supply chain*. Abrufbar unter: <https://osha.europa.eu/de/publications/promoting-occupational-safety-and-health-through-supply-chain/view>
- Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (EU-OSHA) (2016). *Zusammenhänge und Maßnahmen für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in Klein- und Kleinstunternehmen in der EU – Projekt SESAME*. Abrufbar unter: <https://osha.europa.eu/de/tools-and-publications/publications/contexts-and-arrangements-occupational-safety-and-health-micro/view>.
- Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (EU-OSHA) (2018). *Sicherheit und Gesundheit in Kleinst- und Kleinunternehmen in der EU: Abschlussbericht des dreijährigen Projekts SESAME*. Abrufbar unter: <https://osha.europa.eu/de/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-final-report-3/view>.
- Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (EU-OSHA) (2019). *Der Nutzen von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit*

und die Kosten arbeitsbedingter Verletzungen und Erkrankungen für die Gesellschaft Abrufbar unter: <https://osha.europa.eu/de/publications/value-occupational-safety-and-health-and-societal-costs-work-related-injuries-and/view>.

- Ferrie, J. E., Shipley, M. J., Stansfeld, S. A. und Marmot, M. (2002). „Health effects of chronic job insecurity and change in job security on self-reported health, minor psychiatric morbidity, physiological measures and health related behaviours in British civil servants: The Whitehall II study“, *Journal of Epidemiology and Community Health*, 56(6), 450-454.
- Gereffi, G., Humphrey, J. und Sturgeon, T. (2005). „The governance of global value chains“, *Review of International Political Economy*, 12(1), 78-104.
- James, S. und Lloyd, C. (2008). „Too much pressure? Retailer power and occupational health and safety in the food processing industry“, *Work, Employment and Society*, 22(4), 713-730.
- James, P., Johnstone, R., Quinlan, M. und Walters, D. (2007). „Regulating supply chains to improve health and safety“, *Industrial Law Journal*, 36(2), 163-187.
- James, P., Walters, D., Sampson, H. und Wadsworth, E. (2015). „Regulating the employment dynamics of domestic supply chains“, *Journal of Industrial Relations*, 57(4), 526-543.
- James, P., Miles, L., Croucher, R. und Houssart, M. (2019). „Regulating factory safety in the Bangladeshi garment industry“, *Regulation & Governance*, 13(3), 431-444.
- Johnstone, R. (2011). „Dismantling worker categories: The primary duty of care and worker consultation, participation and representation in the model Work Health and Safety Bill 2009“, *Policy and Practice in Health and Safety*, 9(2), 91-108.
- Johnstone, R., Mayhew, C. und Quinlan, M. (2001). „Outsourcing risk? The regulation of health and safety where subcontractors are employed“, *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 22(3-5), 351-394.
- Johnstone, R., McCrystal, S., Nossar, I., Quinlan, M., Rawling, M. und Riley, J. (2012). *Beyond employment: The legal regulation of work relationships*, Federation Press, Sydney.
- Internationale Arbeitsorganisation (ILO) (2006). „Occupational safety and health: Synergies between security and productivity“, ILO, Genf. Abrufbar unter: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@safework/documents/meetingdocument/wcms_110380.pdf.
- ILO (2015). *World employment and social outlook 2015: The changing nature of jobs*, ILO, Genf. Abrufbar unter: http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2015-changing-nature-of-jobs/WCMS_368626/lang--en/index.htm.
- ILO (2017). *Food and agriculture global value chains: Drivers and constraints for occupational safety and health improvement – Volume one – Perspectives from relevant research areas*, ILO, Genf. Abrufbar unter: https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/resources-library/publications/WCMS_593280/lang--en/index.htm.
- Lahari-Dutt, K. (2017). „Coal as national development in India“, in Nielsen, K. B. und Oskarsson, P. (Hg.), *Industrialising rural India: Land, policy and resistance*, S. 85-106, Routledge, London.
- Locke, R. (2013). *The promise and limits of private power: Promoting labour standards in a global economy*, Cambridge University Press, New York.
- Nenonen, N., Saarela, K.L., Takala J., Ling, L.S., Kheng I.G., Manickam K., Yong E. und Hämäläinen, P. (2014). *Global estimates of occupational accidents and fatal work-related diseases in 2014. Workplace Safety and Health (WSH) Institute, Singapore*.
- Quinlan, M und Bohle, P. (2008). „Under pressure, out of control or home alone? Reviewing research and policy debates on the OHS effects of outsourcing and home-based work“, *International Journal of Health Services*, 38(3), 489-525.
- Quinlan, M., Mayhew, C. und Bohle, P. (2001). „The global expansion of precarious employment, work disorganisation, and consequences for occupational health: A review of recent research“, *International Journal of Health Services*, 31(2), 335-414.
- Reinecke, J., Donaghey, J., Bocken, N. und Lauriano, L. (2019). *Business models and labour standards: Making the connection*, Ethical Trading Initiative, London.

- Sako, M. (1992). *Prices, quality and trust: Inter-firm relations in Britain and Japan*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Short, J. L. und Toffel, M. W. (2010). „Making self-regulation more than merely symbolic: The critical role of the legal environment“, *Administrative Science Quarterly*, 55(3), 361-396.
- Takala, J. (2015). „Eliminating occupational cancer“, *Industrial Health*, 53, 307-309.
- Takala, J., Hämäläinen, P., Saarela, K. L., Yun, L. Y., Manickam, K., Jin, T. W., Heng, P., Tjong, C., Kheng, L. G., Lim, S. und Lin, G. S. (2012). „Global estimates of the burden of injury and illness at work“, *Journal of Occupational and Environmental Hygiene*, 11, 326-337.
- Walters, D. (2016). „Labour inspection and health and safety in the EU: Special report“, *HESA Magazine*, 14, 12-17.
- Walters, D. und Bailey, N. (2013). *Lives in peril: Profit or safety in the global maritime industry?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Walters, D. und James, P. (2009). Walters, D. und James, P. (2009). *Understanding the role of supply chains in influencing health and safety at work*, IOSH Wigston, Leicester.
- Walters, D. und James, P. (2011). „What motivates employers to establish preventive management arrangements within supply chains?“, *Safety Science*, 49(7), 988-994.
- Walters D., Wadsworth E. und Bhattacharya S. (2020). „What about the workers? Experiences of arrangements for safety and health in global container terminals“, *Safety Science*, 121, 474-484.
- Weil, D. (2014). *The fissured workplace: Why work became so bad for so many and what can be done to improve it*, Harvard University Press, Boston, MA.
- Wright, C. und Lund, J. (2003). „Supply chain rationalization: Retailer dominance and labour flexibility in the Australian food and grocery Industry“, *Work, Employment and Society*, 17(1), 137-157.

Verfasser: David Walters (School of Social Sciences Cardiff University) und Phil James (Middlesex University)

Projektmanagement: Annick Starren, Emmanuelle Brun, Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (EU-OSHA), 2020

Dieser Artikel wurde von der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (EU-OSHA) in Auftrag gegeben. Die Inhalte, einschließlich aller geäußerten Meinungen und/oder Schlussfolgerungen, sind ausschließlich diejenigen der Verfasser und geben nicht zwingend die Auffassung der EU-OSHA wieder.