

# Made in Cambodia:

## Vom (un)freien Textilhandel Kambodschas mit der Europäischen Union

**Die Chancen, Probleme und Herausforderungen der globalen Handelsliberalisierung für arme Länder zeigt ein Blick auf den Textilhandel zwischen der EU und Kambodscha.**

**Oliver Wagener**

Der Autor hat Politologie und Südostasienwissenschaften in Frankfurt/Main studiert. Derzeit arbeitet er als CIM-Fachkraft am kambodschanischen Parlament in Phnom Penh. Der Artikel gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

Wenn europäische Konsumenten Produkte von Bekleidungs- und Sportartikelherstellern wie Adidas, C&A, Calvin Klein, GAP, Lotto, Nike, Puma, Ralph Lauren oder Reebok erstehen, dann könnte es sich um Sportschuhe oder T-Shirts aus kambodschanischer Produktion handeln. Multinationale Unternehmen aus den USA und Europa gehören zu den wichtigsten Abnehmern kambodschanischer Textilprodukte. 74 Prozent der Textilexporte gehen in die USA, 23 Prozent in die Europäische Union (EU). Dem Konsumenten wird wahrscheinlich kaum bewusst sein, dass diese Produkte in einem der ärmsten Länder Asiens von zumeist ungelerten weiblichen Fabrikarbeiterinnen für einen durchschnittlichen Monatslohn von 60 US-Dollar unter schwierigen Arbeitsbedingungen hergestellt wurden. Auch wenn der Handel mit Textilien zwischen der EU und Kambodscha mit knapp 455 Millionen Euro marginal ausfällt, so stellt er für Kambodscha einen wichtigen Beitrag zum Wirtschaftswachstum der letzten Jahre dar (im Schnitt sechs bis sieben Prozent).

### **Aufschwung der Textilindustrie verringert Armut**

Kambodschas Textilsektor begann Mitte der 1990er Jahre stetig zu wachsen. Die allmähliche Handelsliberalisierung und die sich entwickelnde liberale Marktwirtschaft nach Jahrzehnten des Bürgerkriegs und der gescheiterten Planwirtschaft ermöglichte Investitionen aus Hongkong, Taiwan, Malaysia und Singapur. Nach 1997 ermöglichten die Normalisierung der Handelsbeziehungen zur EU und die Ver-

leihung des Meistbegünstigungsstatus durch die USA der Bekleidungsindustrie ein rasantes Wachstum. 1998 arbeiteten 79.000 Arbeiter in 129 Textilfabriken, Ende 2006 beschäftigten 286 Fabriken 320.000 Menschen. Insgesamt wurden 2005 Textilwaren im Wert von 2,2 Milliarden US-Dollar exportiert. Textilprodukte machen damit 75 Prozent aller kambodschanischen Exporte aus und sind der wichtigste Devisenbringer.

Die meisten Studien kommen zu dem Schluss, dass der Aufschwung der Textilindustrie zur Verringerung der Armut in Kambodscha beigetragen hat. Im noch immer stark agrarisch geprägten Kambodscha arbeiten fünf Prozent der arbeitfähigen Bevölkerung in der Textilindustrie, 85 bis 90 Prozent davon sind Frauen. Diesen schlecht ausgebildeten Frauen aus zumeist ländlichen Gebieten ermöglicht diese Tätigkeit einen Weg aus der Armut. Zusammen mit neu entstandenen informellen Jobs im Umfeld der Textilfabriken und den nicht unbeträchtlichen Heimüberweisungen (jährlich 130 Millionen US-Dollar) an die Familien der Textilarbeiter auf dem Land profitieren etwa eine Million Menschen direkt und indirekt von diesem wachsenden Industriezweig.

### **Vollständige Handelsliberalisierung**

Begünstigt wurde diese Entwicklung durch das Textilhandelsregime, das seit dem 1. Januar 2005 der vollständigen Handelsliberalisierung des Textilhandels unter der WTO (World Trade Organization)-Ägide gewichen ist – mit einigen wichtigen Einschränkungen. Das Multifaserabkommen (Multifibre Agreement, MFA) von 1974 sollte die Textilsektoren der Industrieländer durch Importquoten für Textilprodukte aus textilexportierenden Entwicklungsländern mit hohen Produktionskapazitäten schützen. Das Textil- und Bekleidungsabkommen (Agreement on Textiles and Clothing, ATC) von 1995 löste das MFA ab und regelte das Auslaufen der Quoten bis Ende 2004. Für Länder wie China und Indien eine

Handelsbarriere und produktionshemmender Faktor, war das MFA ein Segen für Länder wie Bangladesch oder später Kambodscha, die ihre Textilindustrie auf Kosten der großen Konkurrenten ausbauen und ihre Exportquoten für den US- und EU-Markt voll ausschöpfen konnten.

Im Rahmen der entwicklungsfördernden Handelspolitik der EU mit den am wenigsten entwickelten Entwicklungsländern (Least Developed Country, LDC) kam Kambodscha seit Ende der 1990er Jahre in den Genuss weiterer Handelspräferenzen. Von 1999 bis 2002 erlaubte ein bilaterales Textilhandelsabkommen zwischen der EU und Kambodscha den zoll- und quotenfreien Zugang kambodschanischer Textilprodukte zum europäischen Markt. Mit dem WTO-Beitritt 2003 verlor Kambodscha zwar diese Handelspräferenzen, doch erlaubte die »Alles-außer-Waffen«-Initiative (Everything but Arms, EBA) den zoll- und quotenfreien Zugang für alle Exporte in die EU (mit der Ausnahme von Zucker, Reis und Bananen – ein Streitpunkt der festgefahrenen WTO-Doha-Runde). Soweit zur Theorie. In der Praxis halten die reichen Industrieländer trotz des Abbaus von Zoll- und Quotenschranken im WTO-Rahmen protektionistische Maßnahmen zum Schutz der heimischen Textilindustrie aufrecht, wie einige NGO-Studien (OXFAM1), SÜDWIND Institut für Ökonomie und Ökumene2)) aufzeigen. Anti-Dumping- und Anti-Subventions-Maßnahmen wurden von der EU in der Vergangenheit oft gegen Textilimporte aus Billiglohnländern angewandt. Der Globalisierungsdruck auf die europäischen Textilindustrien kann so kaum gemildert werden, die Handelsschranken schaden jedoch den textilproduzierenden Ländern des Südens erheblich und treiben die Preise für den europäischen Konsumenten in die Höhe.

#### Für EU wird fairer und zollfreier Zugang gefordert

Die Herkunftsregelung (Rules of Origin) im Rahmen des allgemeinen Präferenz-Systems der EU (Generalised System of Preferences, GSP) stellt eine weitere protektionistische Maßnahme der EU dar. Sie besagt prinzipiell, dass ein Produkt bevorzugten Marktzugang erhält, wenn es bis zu einem gewissen Grad im Land selbst hergestellt wurde und die Wertschöpfungskette vom Garn über Stoff zum Textilprodukt durchlaufen hat. Je nach Land und Produkt gibt es jedoch eine Vielzahl von Auflagen und Bedingungen, die die Anwendung dieser Regelung stark komplizieren. Für ein Land wie Kambodscha stellt sich diese Regelung als problematisch dar, denn die kambodschanische Textilindustrie muss alle Rohstoffe bis hin zum Verpackungsmaterial aus Ländern wie China, Hongkong, Taiwan oder Südkorea einführen, da die Kapazitäten für diese Produktionsschritte nicht vorhanden sind. Trotz prinzipieller Handelspräferenzen

für kambodschanische Produkte durch die EBA-Initiative werden EU-Zölle aufgrund Nichterfüllung der Herkunftsregelung erhoben. So konnte Kambodscha 2001 tatsächlich nur 36 Prozent seiner Textilprodukte zollfrei in die EU einführen. Internationale NGOs wie OXFAM fordern daher von der EU einen fairen und bis mindestens 2010 zollfreien Marktzugang für Textilprodukte aus den ärmsten Ländern wie Kambodscha.

Im Post-MFA-Zeitalter seit dem 1. Januar 2005 muss sich nun auch Kambodscha der globalen Konkurrenz im Textilhandel stellen, für arme wie reiche Länder gelten die gleichen WTO-Regeln der Handelsliberalisierung. Vielfach geäußerte Befürchtungen, Länder wie China und Indien könnten arme Entwicklungsländer wie Kambodscha vom Markt drängen und ihre exportabhängige Textilindustrie zerstören, haben sich nicht voll bewahrheitet. Kambodscha konnte seine Textilexporte in die USA steigern, die Exporte in die EU sanken leicht. Noch profitiert Kambodscha von zwischen der EU und China ausgehandelten Übergangsimportquoten für chinesische Textilprodukte bis 2008. Die kambodschanische Textilindustrie steht jedoch unter erheblichem Anpassungsdruck. Dies zeigt sich deutlich im Bereich der Sozial- und Arbeitsstandards, die von USA und EU im Rahmen der Handelspräferenzsysteme eingefordert wurden. Die Erfüllung von Mindeststandards im Textilsektor ist Ziel der »Anti-Sweatshop«-Kampagnenarbeit vieler zivilgesellschaftlicher Akteure in Europa, zum Beispiel von OXFAM, der Clean Clothes Campaign3) (in Deutschland Kampagne für Saubere Kleidung4)) oder vieler Gewerkschaften und hat so inzwischen auch den europäischen Konsumenten erreicht. Seit 2001 führt die International Labour Organisation (ILO) im Rahmen des »Better-Factories-Cambodia«-Projektes Fabrikkontrollen durch und überwacht die Einhaltung des Mindestlohnes (derzeit bei 50 US-Dollar). Inzwischen wird die Initiative auch von der Regierung, der größten Textilgewerkschaft GMAC (Garment Manufacturers Association in Cambodia) und einigen multinationalen Sport- und Bekleidungsherstellern unterstützt.

Kambodscha kann sich auch nach Wegfall der Quotenregelungen im Jahr 2005 im globalen Textilhandel behaupten, begünstigt durch die Einhaltung von Mindeststandards, Schutzmaßnahmen durch Quotenregelungen für China oder Präferenzsysteme wie das der EU. Doch steht dieser Erfolg auf unsicheren Beinen, denn schon werden Ängste vor Konkurrenten mit größeren Kapazitäten wie Vietnam nach dem WTO-Beitritt 2006 laut. Kambodschas Textilindustrie leidet weiter unter strukturellen Schwächen wie einer schwerfälligen und bremsenden Bürokratie, der extremen Korruption, hohen Energiekosten, dem niedrigen Ausbildungsstand der Arbeiterschaft (für eine höhere Wertschöpfung hinderlich, obwohl eigentlich ein angeblicher Standortvorteil) oder dem

Nichtvorhandensein einer eigenen Zuliefererindustrie.

Die Globalisierung erzeugt auch negativen Anpassungsdruck. Auf Druck der regierungsnahen Textilgewerkschaft GMAC sollen die Nachtschichtzuschläge gekürzt werden, der Hinweis auf die Gefahr durch Vietnams potente Textilindustrie reicht hier schon als Begründung aus. Und die ILO kam Anfang 2007 unter Druck der Regierung, die die Berichterstattung über schlechte Arbeitsbedingungen in einigen Fabriken als wettbewerbsschädigend für Kambodschas Textilindustrie brandmarkte.

Kambodscha braucht wohl auch nach 2008 besondere Schutzmaßnahmen für seine Textilindustrie, die für das Wirtschaftswachstum und damit die Bekämpfung der Armut von großer Bedeutung sind. Dazu bedarf es einerseits des freien, vollständigen Zugangs zum europäischen und US-amerikanischen Markt für die Textilprodukte von LDC-Ländern wie Kambodscha. Andererseits braucht es flankierende technische Hilfe in Ländern wie Kambodscha der Gebergemeinschaft, um die Kapazitäten für die Anpassung und Modernisierung der Textilindustrie weiter zu stärken.

#### Anmerkungen und Literatur

- 1) »Stichted Up«, OXFAM Briefing Paper 60, [http://www.oxfam.org/en/files/bp60\\_textiles.pdf](http://www.oxfam.org/en/files/bp60_textiles.pdf)
  - 2) »Global Game for Cuffs and Collars«, SÜDWIND-Texte 14, [http://www.suedwind-institut.de/downloads/global-game\\_download.pdf](http://www.suedwind-institut.de/downloads/global-game_download.pdf)
  - 3) <http://www.cleanclothes.org/>
  - 4) <http://www.saubere-kleidung.de/>
- Brenton, Paul, Rules of Origin in Free Trade Agreements, The World Bank Trade Note, May 29, 2003.
- »Cambodia's garment industry faces new threat from Vietnam's entry into WTO«, International Herald Tribune, November 14 2006.

European Commission, Textile and footwear sector: Trade in textile, Trade Issues, 29 June 2006, Brussels, [http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/industry/textile/trade\\_text\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/industry/textile/trade_text_en.htm)

Ferenschild, Sabine/Wick, Ingeborg, Global Game for Cuffs and Collars: The phase-out of the WTO Agreement on Textiles and Clothing aggravates social divisions, SÜDWIND-Texte 14, Siegburg/Neuwied, June 2004, <http://www.suedwind-institut.de/downloads/global-game-2004.pdf>

»Garment Sector Gets Concessions, World Bank Blasted at Forum«, The Cambodia Daily, January 25, 2007.

Kum Kim/Seng Sovirak, »Sustaining Development Through Garment Exports: The Case of Cambodia«, in: Dialogue + Cooperation, 2/2006, FES Singapore, S.125-133.

Mills, Soledad, Trade Union and NGO Responses to the Phase-out of the Multifibre Arrangement, Interfaith Center on Corporate Responsibility, June 2004, <http://www.iccr.org>

Neak Samsen/Yem Sokha, Trade and Poverty Link: The Case of the Cambodian Garment Industry, CUTS International/Economic Institute of Cambodia, August 7, 2006, [http://www.cuts-citee.org/PDF/cmb\\_garments.pdf](http://www.cuts-citee.org/PDF/cmb_garments.pdf)

Oxfam International, Stitched Up: How rich-country protectionism in textiles and clothing trade prevents poverty reduction, Oxfam Briefing Paper No.60, April 2004, [http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/trade/downloads/bp60\\_textiles.pdf](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/downloads/bp60_textiles.pdf)

Rabinowitz, Gideon, Export Competitiveness And Poverty Reduction: Complementary Or Competing Objectives? – Evidence From The Clothing Sector in Bangladesh, Cambodia and Sri Lanka, CUTS International, 2006, [http://www.intracen.org/execforum/ef2006/Global-Debate/Resource-Person-papers/Rabinowitz\\_Paper.pdf](http://www.intracen.org/execforum/ef2006/Global-Debate/Resource-Person-papers/Rabinowitz_Paper.pdf)

»Textile sector must reform to avoid reliance on external factors«, in: ASEAN Business, Number 9, January 2007, S.13.

»Thousands Jobless After Garment Factory Closures«, The Cambodia Daily, January 19, 2007.

»US, EU safeguards needed for Cambodia's garment sector: economists«, EUBusiness, 14 November 2006, <http://www.eubusiness.com/Trade/061114081705.yhgkch78/>

Yamagata, Tatsufumi, The Garment Industry in Cambodia: Its Role in Poverty Reduction through Export-Oriented Development, Institute of Developing Economies Discussion Paper No.62, [http://www.ide.go.jp/English/Publish/Dp/pdf/062\\_yamagata.pdf](http://www.ide.go.jp/English/Publish/Dp/pdf/062_yamagata.pdf)