

Ingeborg Wick

Frauenarbeit in Freien Exportzonen. Eine Übersicht

Die wirtschaftliche Liberalisierung und der schnelle technologische Wandel sind nach Angaben des ILO-Arbeitsberichts 1997/98 die beiden Hauptgründe für die weltweit zu beobachtenden grundlegenden Umstrukturierungen von Produktion und Erwerbsarbeit, die einerseits Unternehmen einen erheblichen Machtzuwachs bescheren, andererseits ein Anwachsen prekärer Beschäftigungsverhältnisse und des informellen Sektors provozieren (ILO 97/98, 175). Seit den 70er Jahren haben Unternehmen Produktionsstätten zunehmend an diejenigen Zulieferbetriebe auf dem Globus ausgelagert, die die günstigsten Angebote unterbreiteten. Kostenvorteile ergaben sich vor allem in arbeitsintensiven Industrien mit einem niedrigen Qualifikationsniveau der Beschäftigten wie z.B. der Bekleidungsindustrie. Die Internationalisierung der Produktion hat für die Mehrheit der Beschäftigten zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen geführt:

»Frauen stellen (...) das Gros der Arbeitskräfte in den neuen Festungen der internationalen Verflechtung in den Entwicklungsländern dar: dem informellen Sektor, den Freien Exportzonen, der Heimarbeit, sie sind unzumutbaren Arbeitsbedingungen, der Ausbeutung und der ungezügelten gewerkschaftlichen Unterdrückung ausgesetzt. (...) Zunehmend prekäre Beschäftigung und Verschlechterung der Beschäftigungsqualität, instabile und unsichere Einnahmen, Kürzung der Mittel für den sozialen Schutz (...) all dies sind die negativen Folgen der derzeitigen wirtschaftlichen Globalisierung, von denen in erster Linie Frauen betroffen sind.« (David 1996, 5)

Immer mehr Entwicklungsländer spezialisieren sich auf niedrige Arbeitslöhne als komparative Kostenvorteile im Welthandel und als Bestandteil einer neoliberal ausgerichteten Wirtschaftspolitik. Ein zentrales Instrument zur Durchsetzung dieser Politik sind Freie Exportzonen (FEZ). Einen regelrechten Boom erleben diese Steuer- und Zollenklaven in Dritte-Welt-Ländern vor allem seit den achtziger Jahren, als die Verschuldungskrise diese Länder immer stärker zur Umsetzung von Strukturanpassungsprogrammen zwang. Diese Programme zielten vor allem darauf ab, die Märkte der Dritte-Welt-Länder zu deregulieren und deren Binnenmarktorientierung abzubauen.

Seit den Anfängen 1959 sind FEZ Gegenstand einer großen Anzahl von Publikationen und wissenschaftlichen Analysen gewesen (DSE 1977-97).

Auffällig ist dabei ein Mangel an länderübergreifenden, systematischen Untersuchungen von Arbeitsbedingungen. Noch seltener hat die Fachliteratur der Tatsache Rechnung getragen, daß es sich bei der Beschäftigung in FEZ keineswegs zufällig um eine Frauendomäne handelt. Der vorliegende Artikel will einen Beitrag zur Behebung dieses Defizits leisten.

Grunddaten zu FEZ

Nach offizieller ILO-Definition ist eine FEZ

»ein klar begrenzter Industriebereich, der im Zoll- und Handelssystem eines Landes eine Freihandelsklave darstellt, in dem ausländische Industrieunternehmen eine Reihe von steuerlichen und finanziellen Anreizen genießen« (Romero 1995, 247)

FEZ sind – mit einigen unterschiedlichen Ausprägungen – auch bekannt unter den Bezeichnungen »Sonderwirtschaftszonen«, »Freie Produktionszonen«, »Weltmarktfabriken«, Maquiladoras« u.a. (Broscheit et al. 1996, 7). Die vorhandenen statistischen Daten zu FEZ variieren z.T. erheblich aufgrund der jeweils engen oder weiten Auslegung ihrer Definition. Beispielsweise zählen einige Quellen die chinesischen Sonderwirtschaftszonen nicht zu den FEZ (Weltbank 1992, 29-30). Statistische Unterschiede entstehen auch dadurch, daß es mit Singapur, Hongkong oder Sri Lanka jeweils ganze Länder mit FEZ-Status gibt oder auch quer über das gesamte Land verstreute Firmen mit FEZ-Status wie im Falle von Tunesien oder Mauritius. Gemeinsam ist ihnen jedoch die steuerliche und finanzielle Privilegierung von Exportunternehmen. Wie sehen nun diese Vergünstigungen im einzelnen aus?

a) Investoren – im wesentlichen ausländische, aber z.T. auch einheimische – erhalten Steuererleichterungen bis hin zu Steuerbefreiungen; b) die Regierung übernimmt die Bereitstellung von Lagerkapazitäten, Straßen und Wasserversorgung; c) die Regierung subventioniert Strom und Wasser; d) die Investoren können ihre Gewinne frei rücktransferieren; e) auf Importe und Exporte werden keine Zölle erhoben; f) die Regierung setzt bestimmte arbeitsrechtliche Bestimmungen des Landes außer Kraft (Streikrecht o.ä.).

Die Motive von Regierungen zur Einrichtung von FEZ sind vielfältig: Mit dem Angebot von Sonderkonditionen und niedrigen Arbeitslöhnen soll Auslandskapital angelockt werden, durch das die Arbeitslosigkeit gesenkt, Ausbildung und Know-How gefördert, strukturschwache Regionen entwickelt, Devisenbestände aufgebessert und generelle Wachstumsimpulse für die einheimische Wirtschaft gegeben werden sollen (Romero 1995, 248).

Die erste FEZ wurde 1959 in Shannon/Irland eingerichtet. Da dieser Flughafen durch das Aufkommen der Düsenmaschinen für Transatlantikflüge langfristig keine Zukunftsaussichten hatte, richtete die irische Regierung dort eine steuerfreie Produktionszone für Güter mit hoher Wertschöpfung

ein. Zehn Jahre später beschäftigte die FEZ 4750 Personen. Das Beispiel wurde seit den 60er Jahren als Förderungsmaßnahme zu einer exportorientierten Industrialisierung von UNIDO, UNCTAD und Weltbank vor allem Dritte-Welt-Regierungen empfohlen. Bis zu den 70er Jahren blieb die Einrichtung von FEZ in der Dritten Welt eine Ausnahmeerscheinung. Seit Beginn der neoliberalen Offensive Ende der 70er Jahre und insbesondere seit der Umsetzung von Strukturanpassungsmaßnahmen in der Dritten Welt in den achtziger Jahren sind FEZ dort zu einer Massenerscheinung geworden. Der IBFG gibt für 1996 4,5 Mio. Beschäftigte in ca. 500 FEZ in etwa 70 Entwicklungs- und Schwellenländern der Welt an (Marthoz 1996, 10), wobei die bis zu 70 Mio. Beschäftigten in den chinesischen Sonderwirtschaftszonen nicht berücksichtigt sind. Von den 4,5 Mio. FEZ-Beschäftigten arbeiten 3 Mio. in Asien, 1,2 Mio. in Lateinamerika und 250.000 in Afrika.

Die ersten FEZ in Dritte-Welt-Ländern wurden 1965 in Indien, Taiwan, an der mexikanisch-US-amerikanischen Grenze und der Dominikanischen Republik angesiedelt. Rasch folgten FEZ-Gründungen in Südkorea und Mauritius. 1975 wurden 550.000 Beschäftigte in 47 FEZ in 25 Ländern gezählt. Bis 1986 hatte sich deren Zahl auf 1,3 Mio. Beschäftigte in 176 FEZ in 47 Ländern erhöht (ILO 1987, 11). Zwischen 1975 und 1986 hatte sich der Exportwert der FEZ von 150 Mio. US \$ auf 10 Mrd. US \$ erhöht (Brotschiet et al. 1996, 7).

Bis heute herrschen vor allem zwei Industriebranchen in den weltweiten FEZ vor: a) die Textil- und Bekleidungsindustrie und b) die Elektronikindustrie. Obwohl zur Produktionspalette auch Schuhe, Schmuck, Lebensmittel, Spielzeug u.ä. gehören, kann in den meisten Ländern trotz gegenteiliger Diversifikationsbemühungen nationaler Regierungen von der Aufrechterhaltung industrieller Monokulturen gesprochen werden (SADEC-Brief 3/97, 4). Während die FEZ in Südkorea, Taiwan und Malaysia auf Elektronik spezialisiert sind, gilt dies im Falle von Bangladesch, Sri Lanka, Indonesien oder die Dominikanische Republik für die Textil- und Bekleidungsindustrie (Weltbank 1992, 16).

Arbeit in FEZ – eine Frauendomäne

Der Frauenanteil an der Beschäftigung in den Weltmarktfabriken beträgt 70-90% (Weltbank 1992, 24; Marthoz 1996, 47; Romero 1995, 249, Bronkhorst, 18 u.a.). Die besondere Beschäftigtenzielgruppe von FEZ-Unternehmen sind junge Frauen zwischen 15-25 Jahren, die unverheiratet sind und keine Kinder haben. FEZ wurden oft in Regionen mit schlechten Arbeitsmarktstrukturen angesiedelt, in denen junge Frauen zum ersten Mal in ihrem Leben erwerbstätig wurden. (Altenburg/Walker 1995, 104-5; Bronk-

horst, 18) Diese Rekrutierungspolitik ist für die FEZ-Unternehmen in mehrfacher Hinsicht profitabel: a) Im Durchschnitt verdienen Frauen nur 50-70% der Löhne ihrer männlichen Kollegen (Bronkhorst, 19); b) als Arbeitsmarktneulinge gehören sie selten einer Gewerkschaft an; c) da sie keine Vergleichsmöglichkeiten haben, akzeptieren diese Beschäftigten ihre Arbeitsbedingungen eher als erfahrene Arbeitskräfte; d) aufgrund ihrer geschlechtsspezifisch bedingten geringeren Qualifikation haben weibliche Beschäftigte kaum Alternativen auf dem Arbeitsmarkt; e) Unternehmen nutzen die höhere Fluktuation weiblicher Beschäftigung für einen besonders intensiven Verschleiß menschlicher Arbeitskraft (AMRC/IBON/Wick 1997, 30; Bronkhorst, 19). Dem weit verbreiteten Bild, FEZ-Arbeiterinnen wollten ohnehin nur einige Jahre bis zur Heirat und der Geburt von Kindern erwerbstätig sein (Weltbank 1992, 17), widersprechen zahlreiche Studien: Von weiblichen Beschäftigten in Malaysia, Hongkong und Singapur wird berichtet, daß sie auch nach ihrer Heirat weiterarbeiten, da dieser Teil des Familieneinkommens unerlässlich ist (Bronkhorst, 19).

Die holländischen Gewerkschaftsdachverbände CNV und FNV stellten 1994 in einem Resümée über die Entwicklung der FEZ fest, daß die frauenspezifische Beschäftigungsstrategie von FEZ-Unternehmen von einigen Regierungen z.T. durchkreuzt wurde: So hätte z.B. die Regierung von Mauritius 1984 den gesetzlichen Mindestlohn für Männer auf den für Frauen herabgesetzt, um die Beschäftigung von Männern in den FEZ zu erhöhen (Bronkhorst, 18). Da das immense Wachstum der FEZ in Honduras seit Anfang der 90er Jahre mittlerweile Schwierigkeiten der Rekrutierung von jungen weiblichen Beschäftigten hervorgerufen hat, ist z.B. zwischen 1992 und 1993 der Prozentsatz eingestellter Männern von 16% auf 28% deutlich erhöht worden (Altenburg/Walker 1995, 110).

Arbeitsbedingungen in FEZ

In vielen Staaten gelten in den FEZ dieselben Arbeitsgesetze wie im Gastland (Mosambik, Südkorea, Mexiko), in anderen wie Zimbabwe oder Indien trifft dies nicht zu. In einigen anderen wiederum kommen nur Teile der Arbeitsgesetzgebung zur Geltung (Mauritius oder Namibia). In Namibia z.B. erhalten die FEZ einen arbeitsrechtsfreien Status für die ersten fünf Jahre nach einer Investition. Unabhängig von der gesetzlichen Lage kommt es in vielen FEZ jedoch zu Arbeitsrechtsverletzungen, weil es an staatlicher Arbeitsaufsicht und der Ahndung von Rechtsverstößen mangelt.

ILO-Umfragen zur Umsetzung der »Dreigliedrigen Erklärung zu Grundsätzen über Multinationale Unternehmen und Sozialpolitik« (1977) haben gezeigt, daß »im großen und ganzen Löhne und Arbeitsbedingungen in FEZ einem Vergleich mit denen außerhalb von FEZ standhalten«; jedoch gebe

es auch erhebliche Unterschiede je nach der Firmengröße, der Branche, der Firmenpolitik, der Arbeitsmarktsituation im Gastland, der Gesetzeslage und der staatlichen Aufsicht (Romero 1995, 252). Nach Angaben des IBFG hingegen stellt die Arbeit von Millionen Frauen in den FEZ die »schockierende, finstere Kehrseite der Globalisierung« dar, da sie unter extrem repressiven Bedingungen beschäftigt seien (Marthoz 1996, 7). Nach Erhebungen des IBFG werden in FEZ ebenso schlechte oder noch niedrigere Löhne als in den lokalen Unternehmen gezahlt; häufig liegen sie unter dem Mindestlohn, und wenn sie diesen erreichen, dann durch Überstunden (SADEC-Brief 3/97, 2). In vielen FEZ herrscht Überstundenzwang, und die Arbeitswoche besteht oft regelmäßig aus ca. 60 Arbeitsstunden (Romero 195, 257). Niedriglöhne sind vor allem für Unternehmen in der arbeitsintensiven Produktion wie der Textil- und Bekleidungsindustrie relevant. Schicht- und Nachtdienst besteht in vielen FEZ auch für Frauen – eine Verletzung der entsprechenden ILO-Konvention – oft gepaart mit Akkordarbeit zur Erzielung immer höherer Stückzahlen. In der genannten CNV/FNV-Studie wird der Prozentsatz der nachts arbeitenden Frauen in den FEZ mit mindestens 40% angegeben (Bronkhorst, 20). Die Gesundheits- und Sicherheitsstandards werden häufig nicht beachtet – eine Folge langer Arbeitszeiten, eines hohen Arbeitstempos und wachsender Zielquoten für die Produktion. Sozialversicherungssysteme sind in den meisten FEZ unbekannt bzw. werden dadurch umgangen, daß befristete Arbeitsverträge abgeschlossen werden. Umweltstandards des Gastlandes kommen in FEZ oft nicht zur Geltung: so geben Unternehmer aus den USA unumwunden zu, daß sie in mexikanischen Maquilas wegen der geringen Umweltauflagen investieren; mehrmals schon mußten Dörfer nahe von Maquilas evakuiert werden, weil giftige Abwässer in die Flüsse und Bäche geleitet wurden (SADEC-Brief 3/97, 3).

Ein durchgehendes Merkmal von FEZ in fast allen Regionen der Welt ist die Behinderung bzw. Bekämpfung von gewerkschaftlichen Aktivitäten (Romero 1995, 260). In Südkorea waren Gewerkschaften bis 1987 verboten. In Sri Lanka und auf den Philippinen gilt dieses Verbot noch heute. Doch obwohl in den meisten Ländern kein Gewerkschaftsverbot besteht, werden die ArbeiterInnen de facto an gewerkschaftlicher Organisation und an Kollektivverhandlungen gehindert. Die Regierungen der Gastländer von FEZ verhelfen oft Arbeitsgesetzen dort nicht zur Geltung, da sie meinen, damit ausländische Investoren abzuschrecken, und tatsächlich nutzen transnationale Konzerne diese »Vorzüge«, um die Konkurrenz von Dritte-Welt-Produktionsstandorten zu verschärfen. Der IBFG hat eine soziale Abwärtsspirale in FEZ beobachtet, in der die Rechte der ArbeiterInnen immer mehr auf der Strecke bleiben (SADEC-Brief 3/97, 2).

FEZ in Asien

Seit Gründung der ersten FEZ in Asien in den 60er Jahren haben sich Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur zu Schwellenländern entwickelt, die arbeitsintensive Teile ihrer Produktion in FEZ anderer Länder der Region (Thailand, Indonesien u.a.) und nach Lateinamerika auslagern. Innerhalb der Schwellenländer wurden die gestiegenen Lohnkosten dadurch umgangen, daß immer mehr WanderarbeiterInnen, TeilzeitarbeiterInnen oder befristet Beschäftigte eingestellt wurden (ALU 1995, 4). Diese Beschäftigten fallen selten unter den Schutz der Arbeitsgesetzgebung. Frauen sind durch den Strukturwandel in den Schwellenländern in besonderer Weise betroffen. Da sie das Gros der un- und angelernten Arbeitskräfte in den arbeitsintensiven Produktionsbereichen der Bekleidungs-, Elektronik-, Spielzeug- und Schuhindustrien stellten und nur in seltenen Fällen eine Aus- und Fortbildung erhielten, verloren sie ihre Jobs beim Übergang in die kapitalintensive Produktion der Wirtschaft. Bei den meisten anderen asiatischen Industrien nimmt die arbeitsintensive Produktion nach wie vor einen zentralen Stellenwert ein. Bei den Branchen mit dem höchsten Beschäftigungsgrad handelt es sich um die Bekleidungs-, Schuh-, Spielzeug- und Elektronikindustrie.

FEZ: Kenndaten in 10 asiatischen Ländern

1. China: 5 Sonderwirtschaftszonen und 14 »Offene Städte« mit 60-70 Mio. ArbeiterInnen, davon 80% Frauen. Gründung der ersten Sonderwirtschaftszone »Shenzen« 1979. Die Arbeitskräfte stellen 12% der gesamten chinesischen Erwerbsbevölkerung dar.
2. Vietnam: 6 FEZ mit 1200 ArbeiterInnen, davon über 90% Frauen. Gründung der ersten FEZ 1991.
3. Indonesien: 4 FEZ, ca. 80% der Beschäftigten sind Frauen. Gründung der ersten FEZ Nusantara Bonded Zone in Jakarta 1986.
4. Malaysia: 12 FEZ mit 150 000 ArbeiterInnen, von ca. 85% Frauen. Gründung der ersten FEZ 1971.
5. Philippinen: 4 FEZ, 16 regionale Industriezentren unter Führung der Regierung und 36 Industrieparks mit insgesamt 68.500 Beschäftigten, die 0,3% der Erwerbsbevölkerung ausmachen.
6. Sri Lanka: Neben den 5 FEZ wurde 1992 das gesamte Land zu einer Freihandelszone erklärt. Die Gründung der ersten FEZ Katunayake erfolgte 1978. In den FEZ sind 200 000 ArbeiterInnen beschäftigt, was 4,4% der gesamten Erwerbsbevölkerung darstellt. 90% der FEZ-Beschäftigten sind Frauen.
7. Thailand: 18 regionale Industrieparks bzw. FEZ, in denen 90% der ca. 28.000 Beschäftigten Frauen sind.
8. Hongkong: Das gesamte Territorium von Hongkong ist eine Freihandelszone incl. 2 Industrieparks, die als FEZ angesehen werden.
9. Taiwan: 3 FEZ, die 1965 und 1969 gegründet wurden. 77% der FEZ-Beschäftigten sind Frauen.
10. Südkorea: 2 FEZ und 29 Industrieparks. Die erste FEZ Masan wurde 1970 gegründet. Die Beschäftigtenzahl betrug 1987 41.518 und fiel 1991 auf 21.900.

(Quelle ALU 1995, 5-23)

Sonderwirtschaftszonen in China

Aufgrund der außerordentlich hohen Beschäftigtenzahlen der FEZ Chinas – Schätzungen liegen zwischen 14 und 70 Mio. (Marthoz 1996, 10; ALU 1995, 5) – soll hier die Arbeitssituation in chinesischen Sonderwirtschaftszonen an Fallbeispielen näher beschrieben werden.

Während die offizielle Arbeitslosigkeit in China 1996 2,6% betrug, gelten dennoch viele BewohnerInnen der ländlichen Regionen als »nicht beschäftigt« (ALU 1996, 5). Von den verarmten ländlichen Gebieten ziehen deshalb viele ChinesInnen in die Sonderwirtschaftszonen, um dort für eine befristete Zeit eine Arbeit zu finden. 80% der FEZ-ArbeiterInnen sind Frauen, die durchschnittlich 16-25 Jahre alt sind. Mit 25 Jahren werden sie normalerweise aufgefordert, in ihre Heimatprovinzen zurückzukehren. Nach dem chinesischen Aufenthaltsrecht dürfen sie in den Sonderwirtschaftszonen nicht weiterleben, auch dann nicht, wenn sie einen Ortsansässigen geheiratet haben. Die meisten Arbeiterinnen leben in überfüllten Schlafsälen, deren Miete durch den Arbeitgeber vom Lohn einbehalten wird. Oft dürfen die Frauen die Schlafstätten nur für den Gang in die nahe gelegene Fabrik verlassen. In der Sonderwirtschaftszone Shenzen sind Verletzungen und Todesfälle ein großes Problem. Die Hälfte aller Fabriken in Shenzen entsprechen nicht den Sicherheits- und Gesundheitsvorschriften der Regierung; ca. 80% der ArbeiterInnen leiden unter Berufskrankheiten (ALU 1996). Häufig kommt es auch zu Bränden, vor allem in Fabriken im Besitz von Joint Ventures. Dabei sind auch Todesopfer zu beklagen, die durch das »3 in 1«-System provoziert werden. Dieses System bezeichnet die räumliche Einheit von Produktionsstätten, Lager und Schlafsälen. Feuer aus den Fabriken greifen so schnell in die Schlafstätten über, aus denen sich Betroffene im Notfall durch vergitterte Fenster und abgesperrte Türen nicht retten können (AMRC/IBON/Wick 1997, 26 und 29; SÜDWIND-Info 1996, 18).

Es gibt eine Fülle von Beispielen für extreme Arbeitsrechtsverletzungen, die u.a. das Hongkonger Institut »Asia Monitor Resource Center« (AMRC) in Vor-Ort-Recherchen 1996/97 in den Sonderwirtschaftszonen in Süd-China zusammengetragen hat (AMRC/IBON/Wick 1997). Die Arbeitsbedingungen in acht Zulieferbetrieben von Otto, adidas, Karstadt, Quelle, Tchibo u.a. sind demnach durch niedrige Löhne, z.T. extrem lange Arbeitszeiten und eine starke Vernachlässigung von Sicherheits- und Gesundheitsstandards gekennzeichnet. In keinem Betrieb wurden die gesetzlichen Regelungen von mindestens einem freien Tag pro Woche, von einer Höchst-arbeitszeit pro Woche von 44 Stunden und höchstens 36 Überstunden pro Monat durchgängig eingehalten. Alle Angaben zum Überstundenentgelt lagen unterhalb der gesetzlichen Mindestentlohnung. In drei Betrieben gin-

gen die Firmenleitungen bei Arbeitskämpfen mit Repressionen gegen Streikende vor.

Das AMRC hat z.B. folgende Verletzungen arbeitsrechtlicher Vorschriften in der Fabrik »Heo-Shing Garment«, einem Zulieferbetrieb von Otto festgestellt:

»Die durchschnittliche Überstundenzahl pro Monat wurde von den interviewten ArbeiterInnen mit 150 angegeben (Verstoß gegen § 41 Arbeitsgesetz). In der Regel erhalten sie keinen freien Tag pro Woche (Verstoß gegen § 38 Arbeitsgesetz). Angesichts der ausgezahlten Lohnhöhe von 400-500 RMB (1 RMB = 0,20 DM – Stand 1997) und einem Überstundenentgelt von 1 RMB pro Stunde können weder der Mindestlohn von 380 RMB noch die gesetzliche Überstundenbezahlung von 3 RMB berücksichtigt worden sein (Verstöße gegen § 48 und 44 Arbeitsgesetz). Die interviewten ArbeiterInnen sagten aus, daß Aufseher Kinder bei der Arbeit oft kritisierten, wenn sie zu müde waren, um Überstunden abzuleisten (Verstoß gegen § 15 Arbeitsgesetz). Entgegen den gesetzlichen Arbeitskämpferegularien drohte die Firmenleitung bei einem Streik damit, den Vorfall der Polizei zu melden; daraufhin brachen die ArbeiterInnen den Streik ab; sie mußten 200 RMB Strafe zahlen (Verstoß gegen § 77 Arbeitsgesetz).« (AMRC/IBON/Wick 1997, 98-99)

In der Fabrik »Kam Tai Garment«, einem Zulieferbetrieb von Karstadt, wurde folgendes festgestellt:

»Die von AMRC interviewten Arbeiterinnen gaben an, daß die ca. 400 Beschäftigten dieser Fabrik zusätzlich zu der regulären Arbeitszeit von acht Stunden jeden Tag sechs, manchmal auch acht Überstunden ableisten müssen, so daß sie die gesetzliche Höchstgrenze von 36 Überstunden pro Monat mit vermutlich geleisteten 156 Überstunden (26 Arbeitstage pro Monat x 6 Überstunden) weit überschritten. Insofern weisen auch die Lohnangaben der drei interviewten Arbeiterinnen darauf hin, daß in allen drei Fällen weder der Mindestlohn gezahlt noch das gesetzlich vorgeschriebene Mindestentgelt pro Überstunde in Höhe von 3 RMB gezahlt wurden.« (AMRC/IBON/Wick 1997, 113)

Für die Schuh- und Spielzeugindustrie in den chinesischen Sonderwirtschaftszonen werden vergleichbare Arbeitsbedingungen berichtet (Shek 1997).

Die Maquilas in Zentralamerika

Seit den 90er Jahren ist in Zentralamerika der weltweit größte Zuwachs an FEZ zu verzeichnen. (Altenburg/Walker 1995, 102) Sie sind dort unter dem Namen Maquilas (»Mahlgeld« = Bezeichnung aus der Kolonialzeit) bekannt. Dieser Zuwachs an Maquilas ist Ausdruck einer investitions- und exportfreundlichen Wirtschaftspolitik, die mit der Umsetzung von Strukturpassungsprogrammen in den achtziger Jahren begonnen hatte und durch zusätzliche Maßnahmen gestützt worden ist. Durch die »Caribbean Basin Initiative« (CBI) erhielten die Länder Zentralamerikas und der Karibik für bestimmte arbeitsintensive Produkte zollfreien Zugang zum US-Markt – eine Fördermaßnahme, die nicht nur US-Investoren, sondern auch asiatisches Kapital in die Region zogen. Insbesondere lagerten Investoren aus Südkorea und Taiwan Teile ihre Produktion nach Mittelamerika aus, wodurch sie die restriktiven US-Einfuhrbeschränkungen für ihre Länder

umgingen. Waren noch 1986 weniger als 30.000 Personen in FEZ Zentralamerikas beschäftigt, belief sich diese Zahl 1992 bereits auf 150.000. Bau und Planungen von Maquilas lassen eine Fortsetzung dieser Dynamik vermuten: In Honduras z.B. sind bereits Maquilas mit einer Gesamtzahl von 208.000 Arbeitsplätzen genehmigt bzw. im Aufbau; in El Salvador sollen 115.000 Personen in 17 Maquilas beschäftigt werden (Altenburg/ Walker 1995, 104).

Seit 1994 erlaubt die »Nordamerikanische Freihandelszone« (NAFTA) zwar einen ungehemmten Strom an Kapital, Waren und Dienstleistungen über die Grenzen der USA, Kanadas und Mexikos, jedoch nicht von Arbeitskräften. Mexikanische ArbeiterInnen arbeiten für Billiglöhne in den ca. 2.000 Fabriken in etwa 900 Maquilas entlang der 2.000 km langen Grenze zwischen Mexiko und den USA und werden durch strenge Kontrollen an der Einreise in die USA gehindert. Zwei Drittel der Maquila-Betriebe sind in US-amerikanischem Besitz. Die Zahl der meist weiblichen Beschäftigten mit einem Durchschnittsalter von 22 Jahren (Broscheit et al. 1996, 17) erhöhte sich zwischen 1975 und 1988 von 67.000 auf 370.000; heute beträgt sie ca. 500.000. Für monatlich 100-180 DM arbeiten die Frauen in der Regel 10-12 Stunden täglich.

Kenndaten Maquilas

1. Mexiko: 2.000 Betriebe in ca. 900 Maquilas, 500.000 Beschäftigte, die zu 75% Frauen sind.
2. Guatemala: 3 Maquilas, ca. 70.000 Beschäftigte, davon 80-90% Frauen.
3. Nicaragua: 1 Maquila, 1000 Beschäftigte, 80-90% Frauen.
4. El Salvador: 5 Maquilas, ca. 80.000 Beschäftigte, 80-90% Frauen
5. Honduras: 10 Maquilas, ca. 70.000 Beschäftigte, 80-90% Frauen
6. Costa Rica: 8 Maquilas, ca. 30.000 Beschäftigte, 80-90% Frauen.

(Quellen: Glaser 1997; Broscheit 1996; Marthoz 1996)

Die Maquilas Zentralamerikas und der Karibik produzieren überwiegend Textilien, die fast ausschließlich in die USA geliefert werden. Vorprodukte werden nur zu einem unwesentlichen Prozentsatz in den Gastländern hergestellt – die Masse stammt aus den USA. Die Zahl der durch die Maquilas neu geschaffenen Arbeitsplätze in Zentralamerika ist zweifellos ein Pluspunkt, der nicht unterschätzt werden soll. Jedoch wird der beschäftigungspolitische Vorteil dadurch eingeschränkt, daß dennoch in den Gastländern Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit gestiegen sind (Broscheit et al. 1996, 17). Dieser Widerspruch wird durch die oben beschriebene unternehmerische Stellenpolitik aufgelöst, nach der junge Frauen mit Maquila-Jobs erstmalig erwerbstätig werden und an anderem Ort keine Arbeit aufnehmen würden. Trotz des beschäftigungspolitischen Vorteils handelt es sich bei diesen Maquila-Jobs nicht um sichere oder gesunde Arbeitsplätze. In der Regel erhalten Frauen keine Fortbildung. Oft genug verlieren sie

nach spätestens zehn Jahren diese Arbeit und sind physisch ruiniert. Die Arbeitssituation der Frauen in zentralmerikanischen Maquilas wird treffend durch folgende Beschreibung wiedergegeben:

»1995 spitzte sich die Lage besonders in El Salvador in mehreren Maquilas zu. Auslöser waren in den Maquilas 'Mandarin' und 'GABO' das Verbot für Frauen, trotz heftiger Beschwerden einen Arzt aufsuchen zu dürfen. Nachdem eine Frau ihr Kind auf der Betriebstoilette zur Welt bringen mußte und eine andere Frau sogar im Betrieb verstarb, war das Maß voll: Die Frauen legten die Arbeit nieder, gingen auf die Straße und waren bereit, sich zu organisieren. Motiviert von lokalen Gewerkschaftsverbänden versuchten die Maquila-Arbeiterinnen, Gewerkschaften zu gründen. Die Unternehmen reagierten drastisch: Sie entließen die 400 organisierten Frauen bei 'Mandarin' und im Fall 'GABO' wurde sogar die Fabrik geschlossen.« (Krämer 1997, 18)

FEZ in Afrika

Es gibt heute ca. 30 FEZ in Afrika (Marthoz 1996, 28). Die Beschäftigtenzahl wird auf 250.000 Personen geschätzt, was gegenüber 1986 eine Steigerung um etwa 100% bedeutet (Broscheit et al. 1996, 24). 1986 entfielen 96,5% aller FEZ-Arbeitsplätze in Afrika auf die drei Länder Mauritius, Tunesien und Ägypten. Da heute in den FEZ in Mauritius und Tunesien jeweils ca. 100.000 Beschäftigte arbeiten, entfällt auf die restlichen FEZ in Afrika nur eine äußerst geringe Zahl von Arbeitskräften.

Im Desinteresse der ausländischen Investoren an den meisten afrikanischen FEZ spiegelt sich die weltwirtschaftliche Isolation Afrikas wieder, die sich in Zahlen folgendermaßen ausdrückt: der Anteil Afrikas am Welthandel beträgt heute nur noch ca. 1%, der an den weltweiten Auslandsinvestitionen nicht einmal 5% (Broscheit et al. 1996, 24). Um Auslandsinvestoren anzuwerben, werden die Vorzugsangebote von Regierungen an potentielle Unternehmer immer zahlreicher. Beispielsweise übernimmt die namibische Regierung nach dem 1995 geschaffenen FEZ-Gesetz 75% der Ausbildungskosten und verhängte für die ersten fünf Jahre von FEZ-Investitionen ein Streikverbot. Mit dem Verweis auf derartige Sonderkonditionen einschließlich außerordentlich niedriger Löhne hofft die namibische Regierung, daß sich Industrien aus den Branchen Textil und Bekleidung, Schuhe, Lederartikel und Elektronik sowie Montagefirmen für Autos aus Hongkong, Taiwan, Malaysia, Mauritius, Südafrika etc. in den FEZ Namibias niederlassen, nachdem fünf Jahre nach der namibischen Unabhängigkeit eine ausländische Investitionstätigkeit weitgehend ausgeblieben war. Da derartige Privilegien die Industrien und FEZ in den anderen Staaten des Südlichen Afrika stark unter Druck setzen, wird an diesem Beispiel klar, wie sehr dieser Wettbewerb die Kooperationsbestrebungen der Regionalgemeinschaft SADC untergräbt.

Sonderfall Mauritius

Als herausragende Erfolgsgeschichte von FEZ nicht nur in Afrika, sondern auch im internationalen Vergleich, wird in der gesamten Fachliteratur das Beispiel Mauritius genannt (Marthoz 1996, 28-29; Broscheit et al. 1996, 24-26). Einige Quellen verschweigen jedoch geflissentlich, daß Sonderkonstellationen die FEZ dieses Inselstaats im Indischen Ozeans zu beeindruckenden Erfolgswerten geführt haben, die nicht ohne weiteres auf andere Länder übertragbar sind. Außerdem ist mit Blick auf die entstandene hochgradige Abhängigkeit vom Weltmarkt das letzte Wort in dieser Erfolgsgeschichte noch nicht gesprochen.

In ihrem FEZ-Gesetz von 1970 hatte die Regierung von Mauritius allen ausschließlich für den Export produzierenden Unternehmen auf dem gesamten Territorium einen Sonderstatus zugestanden. Obwohl das landesweite Arbeitsgesetz auch in den FEZ-Unternehmen gilt, gibt es einige Ausnahmen, wie z.B. obligatorische Überstunden, Feiertagsarbeit und Nacharbeit für Frauen. Die Arbeitslosigkeit fiel von 20% (1970) auf heute ca. 3%. In den ca. 600 FEZ-Betrieben, die 30% aller Erwerbstätigen des Landes beschäftigen, werden mehr als 60% des Exportwerts von Mauritius erwirtschaftet. Ende der 80er Jahre rückte Mauritius zum drittgrößten Hersteller von Strick- und Wirkwaren der Welt auf. Die Textil- und Bekleidungsbranche von Mauritius absorbierte 89% aller Arbeitskräfte in der heimischen Verarbeitungsindustrie. Aufgrund des Mangels an Arbeitskräften wurden MigrantInnen aus China, Indien, Sri Lanka, den Philippinen und Bangladesh angeworben. Seit 1990 strukturiert Mauritius jedoch seine Textil- und Bekleidungsindustrie auf eine stärker kapitalintensive Produktion um – mit den üblichen Folgen: Auslagerung des arbeitsintensiven Teils der Produktion z.B. nach Madagaskar und Abbau der entsprechenden Arbeitsplätze in Mauritius, jedoch auch Durchführung von Fortbildungsprogrammen, um hochwertige Güter produzieren zu können. Überdurchschnittlich hohe Ausgaben für Qualifizierung von Fachkräften, ein gewachsener lokaler Zuliefermarkt für die FEZ-Unternehmen – diese Faktoren zeichnen das FEZ-Beispiel Mauritius vor den meisten anderen FEZ aus. Doch worin bestehen nun die besonderen Bedingungen, unter denen dieser Erfolg möglich wurde? Zunächst hat Mauritius eine aktive Geschäftswelt chinesischen Ursprungs, die vor allem Investoren aus Hongkong angelockt hat. Zwei Drittel aller FEZ-Investitionen stammen heute aus Hongkong (Broscheit et al. 1996, 26). Außerdem hat Mauritius einen präferentiellen Zugang zu den Märkten in Europa und den USA, womit die Kontingentierungen des Welttextilabkommens umgangen werden konnten. Des Weiteren stand Mauritius mit der Einrichtung von FEZ noch relativ weit am Anfang dieses weltweiten Deregulierungsprozesses und erfüllte Ausnahmefunktionen, die ange-

sichts von über 500 FEZ in 70 Ländern immer mehr an Wirkung verlieren. Schließlich ist auch eine Erklärung denkbar, nach der im Umfeld sozialistischer Experimente im Südlichen Afrika der 70er Jahre die Modellentwicklung eines agrarischen Dritte-Welt-Staats hin zu einem Industriestaat demonstriert werden sollte. Nachdenklich sollte stimmen, daß die agrarische Monostruktur – zur Zeit der Unabhängigkeit 1968 erzielte Mauritius 93% seiner Exporterlöse mit Zucker – durch die industrielle Monokultur von Textil-Bekleidung abgelöst worden ist.

FEZ in Zentral- und Osteuropa

Die ersten FEZ in Zentral- und Osteuropa wurden 1982 in Ungarn eingerichtet. In Ländern wie Ungarn und der Tschechischen Republik, die den Systemwechsel 1989/90 mit einer schnell durchgreifenden Liberalisierung und der Öffnung zum Weltmarkt verbanden, werden FEZ heute bereits als überflüssig angesehen. In anderen Staaten wie vor allem Rußland und den übrigen GUS-Staaten, in denen die Privatisierungs- und Deregulierungspolitik im Rahmen der neuen wirtschaftlichen Orientierung nicht so reibungslos durchgesetzt werden kann, kann eine Wirkung des Instruments FEZ heute noch nicht festgestellt werden (Ahrenz/Meyer-Baudeck 1995, 94-95).

Resümée

Mit Blick auf die beabsichtigten Nebeneffekte bei der Einrichtung von FEZ wie vor allem dem Abbau von Arbeitslosigkeit, der Übertragung von Know-How auf einheimisches Personal und die Förderung der einheimischen Wirtschaft unterstreichen mehrere Untersuchungen die überwiegenden Mißerfolge der FEZ in den meisten Ländern (Ahrens/Meyer-Baudeck 1995, 89; Johansson 1994, 388ff; Jéquier 1988, 47-48). Abgesehen von den asiatischen Tigerstaaten wie vor allem Südkorea und Taiwan, wo nicht zuletzt durch geostrategische Konstellationen eine Einbindung der FEZ in den lokalen Markt, ein nennenswerter Produktivitätsfortschritt der einheimischen Wirtschaft und eine relativ breite Anhebung des technologischen Wissensstands der Bevölkerung gelang, sowie mit Ausnahme einiger Entwicklungsländer wie Mauritius, in denen durch FEZ zahlreiche neue Arbeitsplätze geschaffen wurden, wird ein weitgehendes Scheitern dieser Ziele nicht verschwiegen.

In der Einschätzung von FEZ läßt ein großer Teil der Fachliteratur die Tatsache unerwähnt, daß langfristige Entwicklungschancen von Dritte-Welt-Staaten zwangsläufig (!) desto mehr abnehmen, je häufiger FEZ eingesetzt werden. FEZ provozieren einen immer schärferen Wettbewerb unter den Investoren auf dem Weltmarkt, dessen soziale Kosten die Betroffenen und die Staaten tragen müssen. Die Ausnahmen sollen zur Regel werden. Mit

zunehmender Deregulierung der Gesamtwirtschaften sollen FEZ als Instrumente des Übergangs obsolet werden (Weltbank 1992, 17ff). Schon heute ist ein Trend erkennbar, wie Unternehmen auf den Verlust der Funktion von FEZ reagieren: Arbeitsplätze aus Weltmarktfabriken werden in noch informellere Sektoren, vor allem in die Heimarbeit ausgelagert. Am Ende einer lange Kette von Subunternehmen transnationaler Konzerne wird dann derselbe Auftrag beispielsweise von Heimarbeiterinnen ausgeführt, die zuvor in einer FEZ beschäftigt waren (Bronkhorst, 18).

Doch muß diese Strategie nicht zwangsläufig aufgehen. Die unterschiedlichsten Ausformungen von FEZ-Bestimmungen und -Praktiken quer über den Globus legen ein beredtes Zeugnis dafür ab, daß Widerstandsaktionen der Beschäftigten gegen unmenschliche Arbeitsbedingungen nicht wirkungslos waren. Obwohl die weltweite und innergesellschaftliche soziale Polarisierung mit der Politik der Liberalisierung zugenommen hat, ist in den »neuen Festungen der internationalen Verflechtungen in den Entwicklungsländern« (David 1996, 5) alles andere als eine umfassende Akzeptanz oder Resignation der betroffenen ArbeiterInnen feststellbar.

Literatur

- Ahrens, Joachim/Meyer-Baudeck, Astrid (1995): Special Economic Zones: Shortcut or roundabout way towards capitalism?, in: *Intereconomics, Review of International Trade and Development*, hrsg. HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg, No. 2, March-April, Vol. 30, p. 87-95
- Altenburg, Tilman/Walker, Ian (1995): Nationale und regionale Entwicklungsimpulse durch Weltmarktfabriken. Beispiele aus Zentralamerika, in: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Jg. 39, Heft 2, S. 102-112
- Asia Monitor Resource Center (AMRC)/IBON/Wick, Ingeborg (1997): *Kleiderproduktion mit Haken und Ösen. Arbeitsbedingungen in der chinesischen und philippinischen Bekleidungsindustrie am Beispiel von Zulieferbetrieben deutscher Unternehmen*, hrsg. SÜDWIND Institut für Ökonomie und Ökumene, SÜDWIND-texte 6, Siegburg
- Asian Labour Update (1995): *Zone Workers*, hrsg. Asia Monitor Resource Center/Hong Kong, issue 18, May-July
- Bronkhorst, Daan (o.J.): *New trade union perspectives. Organising women workers in the agricultural sector, export processing zones, informal economy*, hrsg. FNV/CNV Amsterdam, discussion paper,
- Broscheit, Sabine/Krakowczyk, Karina/Mensing, Friedhelm (1996): *Freie Produktionszonen. Grenzenlose Gewinne*, hrsg. DGB-Bildungswerk, Materialien 46, Düsseldorf
- David, Natacha (1996): *Zwei Welten: Frauen und die Weltwirtschaft*, hrsg. Internationaler Bund Freier Gewerkschaften, Brüssel
- Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung/Zentrale Dokumentation (o.J.): *Freie Produktionszonen/Freihandelszonen/Produktionsverlagerung*, Auswahlbibliographie Nr. 66, 1977-1994 und 1980-1997, Bonn
- Glaser, Norbert (1997): Frühkapitalistische Verhältnisse. Mittelamerikas Maquilas produzieren die Mode des Nordens, in: *epd-Entwicklungspolitik 5/97* (März), S. 33-38
- Hickel, Rudolf (1996): Internationalisierung der Produktion und Globalisierung der Finanzmärkte – Folgen für Arbeit und Gewerkschaften, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 47. Jg. 11-12, S. 707-714
- ILO Working Paper No. 43 (1987): *Export processing zones in developing countries. Results of a new survey by Otto Kreye, Jürgen Heinrichs*, Starnberg Institute/FRG

- ILO (1997): *World Labour Report 1997-98. Industrial relations, democracy and social stability*, Geneva
- Jéquier, Nicolas (1988): Export processing zones and the role of TNCs, in: *The CTC Reporter* No. 25 (Spring), p. 45-48
- Johansson, Helena (1994): The Economics of export processing zones revisited, in: *Development Policy Review* Vol. 12, (December), p. 387-402
- Köpke, Roland (1998): Jenseits der Gewerkschaften. Autonome Frauenorganisationen in der Maquila, in: *ila* Nr. 212, Februar, 4-6
- Krämer, Thomas (1997): Widerstand auf neuen Wegen. Frauen in den Maquilas, in: *Presente* 1/97, S. 18-21
- Marthoz, Jean-Paul (1996): *Der Fluch der neuen Steuerparadiese. Die Unterdrückung von Gewerkschaften in den Freien Exportzonen*, hrsg. Internationaler Bund Freier Gewerkschaften, Brüssel
- Romero, Ana Teresa (1995): Labour standards and export processing zones: situation und pressures for change, in: *Development Policy Review* Vol. 13 (Sept) No. 3, p. 247-276
- Rundbrief Informationsstelle El Salvador* Februar 1996, S. 6-9
- SADEC-Brief 3-97 *Sonderwirtschaftszonen I: Produzieren für den Export*, hrsg. Informationsstelle Südliches Afrika, Bonn
- SADEC-Brief 4-97 *Sonderwirtschaftszonen II: EPZs im Südlichen Afrika*, hrsg. Informationsstelle Südliches Afrika, Bonn
- Shek, Ping Kwan (1997): The implementation of codes of conduct in China, in: *Change*, hrsg. Hong Kong Christian Industrial Committee, Hong Kong April
- World Bank Policy Research and External Affairs (1992): *Export Processing Zones*, Policy and Research Series No. 20, Washington
- World Export Processing Zones Association (1996): *International Directory of Export Processing Zones & Free Trade Zones*, Flagstaff Institute, Arizona/USA June

PROKLA 113 (Dezember 1998): Konzentration des Kapitals

Daß kapitalistische Entwicklung Konzentrationsprozesse einschließt, scheint eine Binsenweisheit zu sein. Welche Resultate hatten aber die Konzentrationsprozesse der Vergangenheit? Wo sind die Großen von gestern und vorgestern geblieben? Und ist Größe tatsächlich ein entscheidender Konkurrenzvorteil oder nicht eher Schnelligkeit und Flexibilität? Gerade angesichts verstärkter Netzbildung zwischen weiterhin selbständigen Unternehmen sowie flexiblen Formen der Zusammenarbeit auf unterschiedlichen Ebenen scheinen traditionelle Konzepte von Konzentration nicht mehr angemessen zu sein. Was heute Konzentration im industriellen und im Finanzsektor bedeutet und welche Wirkungen von ihr ausgehen, soll in diesem Heft der PROKLA untersucht werden.