

Corona und das globale Machtgefälle in Lieferketten am Beispiel der Automobilindustrie

Hansjörg Herr, Christina Teipen, Helena Gräf

1. Einleitung

Globale Lieferketten (im Folgenden kurz »Lieferketten« genannt) haben insbesondere ab den 1990er Jahren aufgrund von weltweiter Handelsliberalisierung und technologischen Innovationen an Bedeutung gewonnen. Hierin wurden auch Länder des globalen Südens – ein Begriff, der für ökonomisch weniger entwickelte Länder steht – eingebunden. Mit der Integration der Länder des globalen Südens in Lieferketten war die Hoffnung verbunden, dass sie zu ökonomischem und sozialem Upgrading führen würde, also zu einer Annäherung an das Produktivitäts- und Wohlfahrtsniveau des globalen Nordens.

Solch eine Annäherung können wir mit Blick auf unsere Analysen in der Automobilbranche Deutschlands, Indiens, Brasiliens und darüber hinausgehend nicht feststellen. Wir werden vielmehr zeigen, wie ungleiche Machtpositionen in Lieferketten, aber auch nationale Institutionensysteme und die Industriepolitik der beiden Dekaden vor der Covid-19-Pandemie bestehende Wohlfahrtsgefälle sogar vergrößert haben.

2. Machtverhältnisse, Gewinnverteilung und Upgrading in Lieferketten

Nach Gereffi (1994, S. 97) haben sogenannte Leitunternehmen – meist multinationale Unternehmen im globalen Norden – die Kompetenz und die Macht, den Fluss der Finanzströme, die Aufteilung der Produktion von Vorleistungsgütern und Teildienstleistungen und somit Arbeit in Lieferket-

ten zu koordinieren. Leitunternehmen können somit diese Machtasymmetrie gegenüber Zulieferern in Lieferketten für ihr strategisches Kalkül der Profitmaximierung nutzen. Infolgedessen wurden die Länder im globalen Süden primär aufgrund von Wettbewerbsvorteilen im Bereich niedriger Lohnkosten und von laxer Regulierung in Lieferketten eingebunden.

Nach Gereffi/Humphrey/Sturgeon (2005, S. 85) beeinflussen drei Faktoren die Beziehungen zwischen Leitunternehmen und Zulieferern innerhalb von Lieferketten:

- die *Komplexität der Transaktionen* insbesondere bezüglich der Qualität von Aufgaben und Produktionsprozessen (z. B. punktuelle Lieferung einer Schraube versus Lieferung eines anpassbaren Lenksystems),
- die *Möglichkeit zur Kodifizierung bzw. Standardisierung* der Produktion und der Transaktionen (z. B. exakte Spezifikation eines Bauteils versus veränderliche Bedarfe an verschiedenen Ausführungen einer Baureihe) und
- die *technologischen und organisationstechnischen Fähigkeiten* der Zulieferer (z. B. eine einfache Fertigung versus flexibel nutzbare Maschinen und Großanlagen).

Diese Klassifikation rückt wichtige Unterschiede in der Governance zwischen Firmen in einer Lieferkette in den Vordergrund. Jedoch erklärt der Theoriebeitrag von Gereffi/Humphrey/Sturgeon (2005) nicht vollständig, wie die Wertschöpfung entlang einer Lieferkette verteilt ist und ob die beteiligten Länder des globalen Südens nicht nur ihre Produktivität und die Qualität ihrer Produkte steigern können, sondern auch ein ökonomischer Aufholprozess initiiert wurde und ein soziales Upgrading zu erwarten ist. Diese Fragen werden in den folgenden Abschnitten durch Perspektiven ergänzt, die über die transaktionskostentheoretische Betrachtung hinausgehen, indem sie auch Herstellkosten und Marktstrukturen näher betrachten.

2.1 Wertschöpfung entlang der Lieferkette

Wir argumentieren zunächst mit Blick auf die Profitmaximierung und Aufteilung der Wertschöpfung in Lieferketten (Pananond/Gereffi/Pedersen 2020), dass Unternehmen über eine Reihe von Machtmechanismen verfügen (Dallas/Ponte/Sturgeon 2019) und unter anderem die Möglichkeiten haben, Rentseeking-Strategien zu verfolgen, d. h. sich einen größeren Anteil

des Gesamtgewinns entlang einer Lieferkette anzueignen (Milberg/Winkler 2013). Indem sie überdurchschnittlich hohe Gewinne realisieren, profitieren die Eigentümer*innen, Manager*innen und zum Teil auch die Beschäftigten der Leitunternehmen vom erfolgreichen Rentseeking in den Lieferketten.

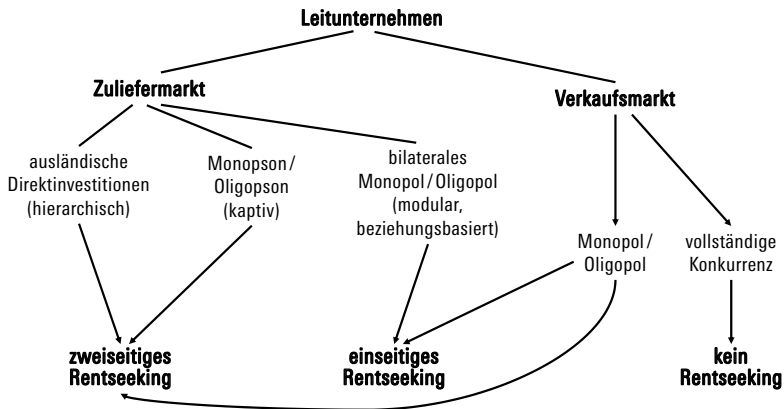
Leitunternehmen haben in aller Regel eine Oligopol- oder gar Monopolstellung beim Verkauf ihrer Güter oder Dienstleistungen. Monopole und Oligopole entstehen in Märkten durch die Ausnutzung von positiven Skaleneffekten, die auf Netzwerkeffekten, Synergien oder Unteilbarkeit von Produktionsfaktoren beruhen.

Ein *Monopol* wird bei gegebenen Produktionskosten eine Preis-Mengen-Kombination wählen, die Extraprofit maximiert. *Oligopole* vermeiden Konkurrenz über den Preis und konkurrieren durch Produktdifferenzierung oder den Aufbau von Markennamen (Kalecki 1965/2009). In vielen Fällen agieren Oligopole durch die implizite Preisführerschaft eines der Oligopolunternehmen. Der Fall der *vollständigen Konkurrenz* mit vielen Anbietern und Nachfragern hingegen, der in ökonomischen Analysen oftmals als Standardfall unterstellt wird, spielt in Lieferketten nur eine untergeordnete Rolle.

Für Lieferketten sind *Monopson* und *Oligopson* auf der Zulieferseite ebenfalls von zentraler Bedeutung. Bei einem Monopson steht ein*e Nachfrager*in von Inputs vielen Anbietenden gegenüber. In einer solchen Marktform wird ein Leitunternehmen seine Machtposition so ausnutzen, dass es den Preis für Vorleistungen und den Gewinn des Zulieferers auf ein Minimum drückt. So kann dieser einem hohen Druck ausgesetzt werden, Löhne niedrigzuhalten, Arbeitsbedingungen nicht zu verbessern oder Regulierungen zu umgehen. Ein Leitunternehmen hat demnach die Tendenz, Schwächen von Gewerkschaften oder staatlicher Regulierung im globalen Süden zur Senkung seiner Inputkosten auszunutzen.

Beim Rentseeking in Lieferketten lassen sich verschiedene Konstellationen unterscheiden (siehe Abbildung 1): Ein Leitunternehmen kann auf der Verkaufsseite eine Oligopolstellung und auf der Einkaufsseite eine Monopson- oder Oligopsonstellung innehaben bzw. über eine Tochterfirma im globalen Süden niedrige Produktionskosten realisieren. In diesem Fall können wir von einem *zweiseitigen Rentseeking* sprechen, da das Leitunternehmen sowohl im Zuliefermarkt als auch im Verkaufsmarkt hohe markt-mäßige Machtressourcen hat. Über diese verfügt ein Leitunternehmen, wenn es Direktinvestitionen im Ausland tätigt (Dünhaupt et al. 2022).

Abbildung 1: Marktkonstellation und Governance-Klassifikationen in Lieferketten



Anmerkung: Klassifikationen in Klammern nach Gereffi/Humphrey/Sturgeon (2005)

Quelle: eigene Darstellung

Bei der Konstellation des *einseitigen Rentseekings* befindet sich das Leitunternehmen auf der Verkaufsseite in einer Monopol- oder Oligopolstellung, und auf der Einkaufsseite entweder in einem bilateralen Monopol (ein*e Einkäufer*in und ein*e Anbieter*in) oder Oligopol (mehrere Anbietende) oder aber in einem Markt mit vollständiger Konkurrenz (viele Anbietende). In diesen Fällen hat das Leitunternehmen keinen marktmäßigen Vorteil, um auch auf der Einkaufsseite die Preise zu drücken und auf diese Weise Extraprofite zu erzielen. Typischerweise existieren bei dieser Konstellation in weiteren Stufen der Lieferkette Monopson- oder Oligopsonstrukturen.

Rentseeking spielt in den derzeitigen Ökonomien eine herausragende Rolle. So analysiert beispielsweise Stiglitz (2019, Kap. 3), dass in den USA in immer mehr Märkten die Anzahl der Anbieter fällt und/oder der Umsatzanteil der führenden zwei oder drei Firmen in den letzten Jahrzehnten gestiegen ist. Rentseeking, also hohe Gewinne der Leitunternehmen, dürfte auch einer der Faktoren sein, warum der Anteil der Löhne an der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung in den letzten Jahrzehnten in fast allen Ländern der Welt gefallen ist (Federal Reserve Bank of St. Louis 2022).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Leitunternehmen und deren Eigentümer*innen sowie unter bestimmten Bedingungen auch

Beschäftigte und Konsument*innen von den asymmetrischen Machtbeziehungen in Lieferketten profitieren. Es stellt sich die Frage, welche Vorteile die Länder des globalen Südens aus Lieferketten ziehen. Im Folgenden behandeln wir insbesondere die Frage, ob Lieferketten einen technologischen Aufholprozess im globalen Süden fördern und die Produktivitätsunterschiede zum globalen Norden reduzieren, denn ökonomisches und soziales Upgrading spiegelt sich in steigender Produktivität bzw. steigendem Realeinkommen pro Kopf wider.

2.2 Ökonomisches Upgrading in Lieferketten

Es gibt verschiedene Arten des ökonomischen Upgradings von Zulieferern in Lieferketten (Humphrey/Schmitz 2002):

- Bei *Produkt-Upgrading* wird eine höherwertige Leistung geliefert,
- bei *Prozess-Upgrading* wird die Fertigungstechnologie verbessert,
- bei *funktionalem Upgrading* wird eine höherwertige Funktion mit höherer Wertschöpfung in Lieferketten übernommen und
- bei *intersektorialem Upgrading* gelingt es einem Unternehmen, mit seinen Kapazitäten in einem anderen Bereich Fuß zu fassen.

Verschiedene Untersuchungen legen nahe, dass Produkt- und Prozess-Upgrading in einem bestimmten Umfang in Ländern des globalen Südens stattfinden, aber kaum funktionales oder intersektorales Upgrading (Teipen et al. 2022). Für einen substanziellen Aufholprozess wäre zudem der Aufbau inländischer Champions von großer Bedeutung, also inländischer Unternehmen, die in den globalen Oligopolmärkten der Leitunternehmen mithalten können, um so deren Dominanz und den Abfluss von Gewinnen an ausländische multinationale Unternehmen zu vermeiden.

Die traditionelle Handelstheorie geht davon aus, dass der Marktmechanismus dazu führt, dass weniger entwickelte Länder sich auf einfache Produktion mit geringen Qualitätsanforderungen und geringem Kapitaleinsatz sowie den Export von Rohstoffen konzentrieren, während sich in entwickelten Ländern Arbeitsschritte mit hoch qualifizierten Arbeitskräften und oftmals hohem Kapitaleinsatz konzentrieren. Typisch sind ökonomische Cluster im globalen Norden, die durch Synergieeffekte eine hohe Innovationskraft entwickeln.

Die steigenden Skalenerträge der technologischen Pionierunternehmen erlauben es den Unternehmen aus Ländern, die sich erst später wirtschaftlich entwickeln, kaum, mit solchen Clustern zu konkurrieren. Ungeachtet der Unterbrechung von Lieferketten während der Covid-19-Pandemie und dem Ukraine-Krieg zeigt sich diese ungleiche Arbeitsteilung auch in heutigen Lieferketten. Die Leitunternehmen konzentrieren sich oft auf Forschung, Design und Marketing, während die Produktion und Fertigung in kostengünstige Länder des globalen Südens ausgelagert ist (Feenstra 2010).

Auf diese Weise zementieren die Lieferketten die ungleiche Verteilung zwischen den Leitunternehmen im globalen Norden und den Zulieferern im globalen Süden. Zwar kann die Integration von Ländern des globalen Südens in weltweite Lieferketten die Industrialisierung dieser Länder fördern, sodass es dort zu Produktivitätsfortschritten, aber nur selten zu einem Aufholprozess kommt.

Dazu passt die empirische Feststellung, dass in den letzten Jahrzehnten das reale Pro-Kopf-Einkommen in der überwältigenden Mehrzahl der Länder des globalen Südens – in Prozent des realen Pro-Kopf-Einkommens der USA – nicht zugenommen hat, während die absoluten Unterschiede in Produktivitätsniveau und Lebensstandard gemessen am Einkommen pro Kopf zugenommen haben. Allerdings kann in einigen asiatischen Staaten von einem relevanten ökonomischen Aufholprozess gesprochen werden (Rodrik 2016; Herr 2018; Dünhaupt/Herr 2022), der aber in diesen Ländern – allen voran in China – durch eine wirtschaftlich erfolgreiche Industriepolitik, d. h. durch staatliche Interventionen erreicht wurde und weniger durch die bloße Einbindung in globale Lieferketten (Herr 2018).

2.3 Soziales Upgrading in Lieferketten

Hinsichtlich des sozialen Upgradings berücksichtigen wir drei Gruppen von Indikatoren:

- die Entwicklung der Reallöhne,
- die Beschäftigungsbedingungen (vor allem formelle versus informelle Arbeitsverhältnisse) und weitere Arbeitsbedingungen (Überstunden, Sicherheit, Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz etc.) und
- die industriellen Beziehungen in den jeweiligen Ländern (Gewerkschaftsrechte, Vereinigungsfreiheit und kollektive Tarifverhandlungen).

Anhaltendes soziales Upgrading ist nur auf Grundlage von ökonomischem Upgrading möglich. Hier gibt es aber keinen Automatismus, denn bei ökonomischem Upgrading ist zwar ein Anstieg der Realeinkommen eines Landes pro Kopf zu erwarten, jedoch ist nicht auszuschließen, dass ärmere Bevölkerungsschichten in keiner Weise davon profitieren, etwa Beschäftigte im Niedriglohnsektor oder informellen Sektor. Auch ist nicht zu erwarten, dass sich durch ökonomisches Upgrading die Stärke der Gewerkschaften oder die Sozialpolitik quasi automatisch ändert.

Umgekehrt trägt soziales Upgrading zu ökonomischem Upgrading bei und kann dieses initiieren: Auf der Angebotsseite wird die Produktivität durch soziales Upgrading erhöht – etwa durch Investitionen für oder von ärmeren Bevölkerungsgruppen in Ausbildung oder durch den Ansporn für Unternehmen, angesichts höherer Löhne die Produktivität zu erhöhen. Auf der Nachfrageseite führt eine ausgeglichene Einkommens- und Vermögensverteilung zu höherer Konsumnachfrage und binnenwirtschaftlich getragenen Wachstum.

Von den verschiedenen Pfaden des sozialen Upgradings in Lieferketten (Gereffi/Lee 2016) sind diejenigen von zentraler Bedeutung, die auf nationale staatliche Politik und Ermächtigung von Gewerkschaften setzen. Wir illustrieren dies am Beispiel dreier nationaler Systeme von industriellen Beziehungen. Bei den ersten beiden handelt es sich nach Nölke et al. (2020) um sogenannte staatlich durchgedrungene Systeme in großen Schwellenländern mit Niedriglohnregimen und ausgedehnten informellen Sektoren, in denen die strukturelle und institutionelle Macht der Gewerkschaften gering ist:

- *Marktdespotie* (Anner 2015) in Indien: Arbeits- und Gewerkschaftsrechte existieren zwar offiziell, aber der Staat und schwache, zersplitterte Gewerkschaften können diese nicht in relevantem Umfang durchsetzen. Die Arbeitnehmer*innen werden somit durch »despotische« Marktkräfte »diszipliniert«.
- *Rudimentärer Korporatismus* in Brasilien: Unabhängige Gewerkschaften verfügen in bestimmten Sektoren über einen teilweise starken Einfluss durch demokratische Regierungsinstitutionen. Ein vormals »demokratischer Korporatismus« (Hayter 2018) mit sozialen Dialogstrukturen ist hier im Zuge der Entwicklungen während der Temer- und Bolsonaro-Regierung erodiert (De Conti 2022; Guardiancich/Molina 2022).

- Das *deutsche Modell der koordinierten Marktökonomie* (Hall/Soskice 2001) verfügt über ein rechtlich deutlich stärker abgesichertes System der Arbeitnehmerbeteiligung und etablierte korporatistische Verhandlungstraditionen.

Diese theoretischen Erkenntnisse werden im Folgenden durch kontrastive Fallstudien am Beispiel der Automobilindustrie in Indien, Brasilien und Deutschland erörtert.

3. Fallstudien

In Forschungsprojekten¹ zum ökonomischen und sozialen Upgrading haben wir verschiedene Verlaufspfade der letzten beiden Dekaden vor und während der Covid-19-Pandemie untersucht. Die Entwicklung nach dem Ausbruch der Pandemie ist besonders relevant, da sich existierende Trends massiv verstärkt haben. Alle Fallstudien basieren auf einem gemeinsamen, in einem Netzwerk internationaler Forscher*innen kooperativ entwickelten Forschungsrahmen mit standardisierten Indikatoren, die nationale Besonderheiten widerspiegeln. Die Erhebung, Erstellung und Interpretation quantitativer Daten und ausgewählter qualitativer Studien bezieht sich primär auf die Entwicklung seit dem Jahr 2000.

Für diesen Zeitraum stellen wir in der Automobilindustrie – aufgrund der Machtasymmetrie zwischen Leitfirmen und Zulieferern auf der ersten Stufe (Gereffi/Humphrey/Sturgeon 2005) und aufgrund des ausgeprägten Einflusses nationaler Industriepolitik und nationaler Systeme industrieller Beziehungen in Indien, Brasilien und Deutschland – Unterschiede im Hinblick auf Arbeitsbedingungen bei Leitfirmen und Zulieferern in diesen drei Ländern fest.

3.1 Die Automobilbranche in Indien

Neben ausländischen multinationalen Unternehmen verfügt Indien mit *Tata Motors* über ein eigenes multinationales Unternehmen im Autosektor. Auf einigen Märkten, z. B. bei Traktoren, Motorrädern sowie zwei- und

¹ | Finanziert durch die Hans-Böckler-Stiftung und die VolkswagenStiftung.

dreirädrigen Fahrzeugen, nimmt Indien weltweit führende Marktpositionen ein. Wirtschaftliches Upgrading in Form von steigender Arbeitsproduktivität hat seit den Nullerjahren durchaus stattgefunden, jedoch kein signifikantes funktionales Upgrading (Jha/Kumar 2021 und 2022).

Die seit den 1990er Jahren eng kooperierenden wirtschaftlichen und politischen Mächteliten in Indien haben zu einer Rentseeking-Position beigetragen, in deren Rahmen sie eine Niedriglohnstrategie präferieren und kaum die Notwendigkeit einer radikalen industriellen Modernisierung sehen (Nölke et al. 2020). Niedrige Lohnkosten, auch aufgrund hoher Lohnspreizung, zum Teil schwache Zuliefererfirmen für viele Vorprodukte und oligopolistische Absatzmärkte ermöglichen es den Automobilfirmen in Indien, eine Mischung aus einseitigem und beidseitigem Rentseeking (siehe Abschnitt 2.1) zu entwickeln.

Das politische System sieht zwar formale demokratische Rechte für Beschäftigte vor. Im Vergleich zu anderen Weltregionen ist das Ausmaß an informellen Beschäftigungsverhältnissen im Automobilsektor jedoch hoch, insbesondere auf den unteren Lieferstufen. Tarifverhandlungen finden auf Unternehmensebene statt, doch sind die Reallöhne der gewerblich Beschäftigten im formalen Sektor zwischen 1999 und 2015 im Durchschnitt um 16 Prozent gesunken (Jha/Kumar 2021). Die dominante Akteurskoalition schließt in politisch eingespielter Weise Gewerkschaften als Verhandlungspartner aus.

Obwohl es der indischen Gewerkschaftsbewegung bisweilen gelingt, eine große Zahl an Menschen für landesweite Proteste oder Streiks zu mobilisieren, hat dies keinen stabilen Niederschlag in der nationalen Akteurskonstellation gefunden. Dies verhindert allein schon der informelle Arbeitsmarkt, dessen Anteil an der Beschäftigung mit über 90 Prozent extrem hoch ist.

Die meisten Leitfirmen befinden sich im formellen Sektor, während ein signifikanter Teil der Komponentenindustrie – 10.000 von 10.700 Zulieferern im Jahr 2015 – im informellen Sektor angesiedelt ist (Jha/Kumar 2022). Eine Schwächung der Gewerkschaften resultiert aus der Zersplitterung der Gewerkschaftsbewegung und der Bevölkerung allgemein entlang politischer, religiöser und kastenmäßiger Orientierungen. Die Durchsetzung von Gesetzen etwa zum Mindestlohn findet kaum statt.

Die gesamte Automobilbranche hatte seit der Covid-19-Pandemie aufgrund ausbleibender Verkäufe und verspäteter Zahlungen mit Liquiditätsengpässen zu kämpfen; auch die Nachfrage nach Vorleistungen durch Markenfirmen ging zurück. Da die indische Regierung von einer Ange-

botskrise ausging, umfassten ihre Programme kaum Maßnahmen zur Steigerung der Nachfrage. Eine Abwrackprämie für Fahrzeuge oder staatliche Ausgaben für den Kauf von Transportausrüstungen beachteten die extremen Notlagen nur unzureichend, sodass es 2021 zu einem massiven Nachfragerückgang nach Zwei- und Dreiradfahrzeugen bei gleichzeitig sehr hohen Benzin-, Diesel- und Gaspreisen kam.

Umfassende Investitionspläne der Regierung und öffentliche Ausgaben zur sozialen Absicherung und Stabilisierung von Arbeitsplätzen blieben aus (Jha/Singh 2022). Darüber hinaus unterstützt die indische Industriepolitik zwar die Umstellung der Produktion auf Elektrofahrzeuge, diese sind jedoch lediglich für den Export und nicht für den heimischen Markt gedacht, da in Indien keine entsprechende Infrastruktur vorhanden ist.

Im Krisenmanagement, das zunächst weitestgehend von den Landesregierungen mit vergleichsweise wenig Ressourcenkapazitäten gestemmt werden musste (Jha/Kumar 2021), spiegelte sich das marktdespotische Arbeitsregime wider: Es gab zwar Beratungen mit Industrieverbänden, jedoch kaum mit Gewerkschaften. Stattdessen kam es zu einer Reihe von arbeitsrechtlichen Eingriffen, die die Verhandlungsposition von Arbeiter*innen schwächten (Jha/Singh 2022).

Hilfsprogramme beschränkten sich auf die schwächsten ländlichen Bevölkerungsgruppen, die lediglich eine geringe finanzielle Unterstützung im Rahmen eines Wohlfahrtsprogramms erhielten, das der indische Premierminister Narendra Modi 2016 etabliert hatte. Das zur Verfügung stehende Budget konnte jedoch nur 48 Prozent der Berechtigten versorgen (Stand 2021). Bis auf geringe Bargeldtransfers und spezifische Pakete für Senior*innen, Witwen und Frauen wurden insbesondere informell Beschäftigte finanziell alleingelassen (Jha/Kumar 2021).

Strukturelle Ursachen sozialer Ungleichheit wie der riesige informelle Arbeitsmarkt und das Kastensystem schlugen sich während der Pandemie ungebremsst nieder und resultierten in einer zugespitzten Prekarisierung der erwerbstätigen und ärmeren Bevölkerungsschichten.

3.2 Die Automobilbranche in Brasilien

Zwei der bemerkenswertesten Merkmale des brasilianischen Automobilsektors sind die starke Präsenz ausländischer Unternehmen und die Unfähigkeit der brasilianischen Industriepolitik, ein funktionales Upgrading

einzuleiten (Dos Santos et al. 2022). Trotz des großen Inlandsmarktes und der beträchtlichen Exporte, insbesondere nach Argentinien, hat Brasilien keine eigenen Leitunternehmen in diesem Sektor.

Auch wenn Produktivitätssteigerungen im Bereich der Produkt- und Prozessverbesserung zu beobachten sind, ist Brasilien ein Beispiel für das fehlende Interesse der Leitunternehmen aus dem globalen Norden, Schlüsselkompetenzen an Tochterunternehmen im globalen Süden zu übertragen. Schon vor der Covid-19-Krise waren industriepolitische Bemühungen in Brasilien insgesamt – nicht nur in der Automobilbranche – wenig erfolgreich. Ausländische Leitunternehmen im verarbeitenden Gewerbe, nationale Großunternehmen in Agrarbereich, Schwerindustrie und Rohstoffgewinnung und die jeweiligen Regierungen konnten nie zu einer dauerhaft koordinierten Industriepolitik finden (Nölke et al. 2020).

Insgesamt machen die ausländischen Leitfirmen aufgrund ihrer Oligopolposition im Land und ihrer Machtposition gegenüber Zulieferern hohe Gewinne, die sie ins Ausland transferieren. So leidet Brasilien seit den 1990er Jahren an einem zunehmend negativen Saldo in der Primärbilanz seiner Zahlungsbilanz, die durch Vermögenseinkommen dominiert wird. Das Defizit betrug 1994 noch umgerechnet 9,1 Milliarden US-Dollar und stieg auf 50,5 Milliarden US-Dollar im Jahr 2021. In Indien ist der negative Primärsaldo deutlich geringer: 3,5 Milliarden US-Dollar 1994 und 36,1 Milliarden US-Dollar im Jahre 2021 (World Bank 2022).

Im Vergleich zu Indien verfügen die Gewerkschaften als Vertreter unabhängiger Interessen zumindest in einigen Sektoren wie der Automobilbranche über institutionellen Einfluss. Die Regierungszeit der Arbeiterpartei PT von 2003 bis 2016 ging mit wichtigen Sozialreformen, der Durchsetzung von Lohnerhöhungen, der Verbesserung von Arbeitsvorschriften und einer erheblichen Verringerung des Armutsniveaus einher, allerdings bei weiterhin hoher Einkommensungleichheit.

Die beträchtlichen Erhöhungen des realen Mindestlohns, die Ausweitung der Arbeitsgesetzgebung auf zuvor informell Beschäftigte und die relativ strenge Durchsetzung der Arbeitsgesetze führten zu einer Stärkung der Machtposition von Arbeitnehmer*innen und Gewerkschaften. In der Automobilindustrie sind die Arbeitsbeziehungen durch einen hohen Grad der Gewerkschaftszugehörigkeit, überdurchschnittliche Löhne im nationalen Vergleich und relativ gute Arbeitsbedingungen gekennzeichnet. Die Arbeitsverhältnisse werden durch Branchentarifverträge

auf regionaler Ebene geregelt, die per Gesetz für alle Arbeitnehmer*innen gelten.

Aufgrund der Abhängigkeit von ausländischen Investitionen sowohl im Segment der Leitfirmen als auch der Zulieferer ist der Einfluss von Gewerkschaften und Regierung auf Umstrukturierungsentscheidungen von der Bereitschaft der Zentrale im Heimatland des ausländischen Investors abhängig. Seit den 1990er Jahren versuchen Automobilhersteller und Zulieferer zunehmend, regionale Lohn- und Gewerkschaftsunterschiede auszunutzen, indem sie Produktions- und Montagestandorte innerhalb des Landes verlagern.

Die PT hatte zwischenzeitlich die politische Macht in Brasilien eingebüßt. Dies hat auch zur Folge, dass gewerkschaftliche Errungenschaften und Fortschritte beim Abbau der extremen Ungleichheit wieder verloren gegangen sind. Der von 2019 bis 2022 amtierende Präsident Bolsonaro trieb im Rahmen seines autoritären Neoliberalismus die Deregulierung des Arbeitsmarktes, Rentenkürzungen und eine Schwächung der Gewerkschaften voran (Saad-Filho 2019) – und damit die Erosion des demokratischen hin zu einem rudimentären Korporatismus.

Neben einem Nachfrageeinbruch aufgrund der Covid-19-Pandemie, der sich schon in den Jahren zuvor abzeichnete, wurde auf der Angebotsseite die Abhängigkeit der brasilianischen Automobilindustrie von der Einfuhr ausländischer Zwischenprodukte offenbar. Da auf nationaler Ebene keine medizinischen Schutzmaßnahmen zur Eindämmung der Pandemie initiiert wurden, übernahmen dies die Bundesstaaten und Gemeinden (De Conti 2022).

Das Fehlen einer nennenswerten Industriepolitik zur Stützung oder technologischen Neuorientierung der einheimischen Unternehmen, insbesondere in der Amtszeit von Bolsonaro, wirkt sich auch auf die Beschäftigung aus. Allein von 2019 bis 2020 gingen 15.665 Arbeitsplätze verloren, was den Langzeitabwärtstrend der Automobilindustrie fortführt. 2020 lag der Rückgang der Arbeitsstunden formeller Arbeitsplätze bei 40 Prozent im Vergleich zum Vorjahr und erholte sich 2021 wieder, was die geringe Absicherung der Beschäftigten bei Produktionsschwankungen zeigt.

Gewerkschaften wurden auf nationaler Ebene nicht an der Gestaltung der Politik zur Eindämmung der Pandemiefolgen beteiligt, sondern wurden zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit nur auf Unternehmensebene aktiv. Dem entspricht, dass die Zentralregierung unter Bolsonaro nur wi-

derwillig und auf Druck des brasilianischen Kongresses zumindest den ärmsten Bevölkerungsschichten finanzielle Nothilfe zukommen ließ (De Conti 2022).

3.3 Die Automobilbranche in Deutschland

Im deutschen Automobilsektor befinden sich einige der weltweiten Leitfirmen: *Volkswagen*, *BMW* und *Mercedes-Benz Group* sowie *Stellantis* (*Opel*) und *Ford* in ausländischem Besitz. Des Weiteren sind auch einige direkte Zulieferer wie *Bosch*, *ZF Friedrichshafen* und *Continental* in Deutschland angesiedelt.

Durch ihre führende Position koordinieren und beeinflussen die Leitunternehmen nicht nur ganze Lieferketten, sondern können auch große Teile der Wertschöpfung in den Lieferketten an sich ziehen, indem sie durch Outsourcing und das Verlagern von Aktivitäten von geringeren Kosten sowie Regulierungsanforderungen profitieren und gleichzeitig riesige Märkte wie in Asien und Südamerika beliefern. So realisierte Deutschland 1994 in seiner Zahlungsbilanz, die die ökonomischen Beziehungen mit dem Rest der Welt festhält, einen Überschuss bei Vermögenseinkommen in Höhe von 1,2 Milliarden US-Dollar, der 2021 auf 149,1 Milliarden bzw. 3,5 Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts anstieg (World Bank 2022).

Die weltweit zu den führenden Innovationstreibern zählende deutsche Automobilindustrie initiierte bereits vor 2020 langfristige Umstrukturierungsprozesse; die Covid-19-Pandemie wurde zur Beschleunigung dieses Transformationswettbewerbs genutzt (Gräf/Teipen/Mehl 2023). Ein Haupttrend ist hierbei die Umstellung auf Elektrofahrzeuge.

Hier stellt sich weniger die Frage nach ökonomischem Upgrading, sondern vielmehr, ob die deutsche Autobranche ihre weltweite Spitzenstellung in dieser Umbruchphase halten kann. Deutschland verfügt über ein äußerst differenziertes und ausgebautes System für Industriepolitik, das unter anderem durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), durch eine institutionalisierte angewandte Forschung (etwa die Fraunhofer-Institute) und durch staatliche Förderprogramme zur ökologischen Transformation gestützt wird (Dünhaupt/Herr 2020). Hinzu kommen industriepolitische Initiativen der Europäischen Union (Topuria/Gräf 2023; Dünhaupt/Herr 2020).

Während der Pandemie waren die großen Leitfirmen und auch große direkte Zulieferer in der Lage, das Kurzarbeitergeld – das zentrale Instru-

ment vonseiten der deutschen Regierung, um negative Folgen der Pandemie auf die Arbeitswelt zu verhindern – wesentlich aufzustocken, wobei Beschäftigte von kleineren Zuliefererfirmen immerhin den Sockelbetrag erhielten, während Beschäftigte mit befristeten Arbeitsverträgen leer ausgingen.

Bei allen industriepolitischen, arbeitsschutzbezogenen und sozial abfedernden Maßnahmen für die Automobilindustrie saßen die Sozialpartner mit am Tisch, was trotz der Anzeichen für eine Erosion des deutschen Modells – etwa im Hinblick auf eine Dezentralisierung von Tarifverhandlungen, den Rückgang von Gewerkschaftsmitgliedschaften oder die Zunahme der Leiharbeit – noch den Erwartungen an eine koordinierte Marktwirtschaft entspricht (Gräf/Teipen/Mehl 2023). Exemplarisch hierfür ist die Einbeziehung von Gewerkschaften und Betriebsräten in die strategisch-technologische Neuausrichtung der Automobilbranche oder bei der Nutzung bewährter Verfahren wie der Kurzarbeit zur Verhinderung von Entlassungen.

Auch wenn diese Fortführung mit »blinden Flecken« und Ungleichheiten einhergeht – wie etwa der selektiven Berücksichtigung von Kernbelegschaften der Leitfirmen oder der begrenzten Reichweite einzelner Covid-19-Hilfen (Herr/Nettekoven 2022) – sind die Regierungen in Brasilien und Indien auch im übertragenen Sinne »meilenweit« von einer solchen tripartistischen Krisenmobilisierung entfernt.

4. Schlussfolgerungen

Durch die Covid-19-Pandemie ist das Machtgefälle in den Lieferketten der Automobilindustrie noch größer geworden. Außerdem zeigte sich während der Pandemie, wie unterschiedlich die Kapazitäten und der politische Wille für industriepolitische Neuerungen, Partizipation der Beschäftigten und soziale Abfederung in Indien, Brasilien und Deutschland sind. Gerade vor dem Hintergrund eines Vergleichs von höchst kontrastiven Fällen wird deutlich, in welcher unterschiedlicher Ausgangskonstellation sich die Automobilbranche und die Ökonomie allgemein in den drei Ländern befand.

Nur in der deutschen Automobilindustrie hat die Covid-19-Krise zu einem Schwenk in der Wirtschaftspolitik und einer massiven Mobilisierung von Innovations- und sozialen Abfederungsressourcen geführt. Ent-

scheidend war dabei die produktive Koalition zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Staat. So wurde eine investitionsorientierte Industriepolitik mit weitreichenden technologischen Zielsetzungen ermöglicht.

In den beiden Ländern des globalen Südens hingegen hat die rechtskonservativ-liberale Abwehr gegenüber jedweden sozialen Kompromiss weder industriepolitische Innovationsimpulse ausgelöst noch die drastischen sozialen Verwerfungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Krise abgebremsst. In Indien wurden keine nennenswerten Maßnahmen zur sozialen Abfederung durchgeführt; auch blieben industriepolitische Maßnahmen etwa in der Automobilbranche minimal. In Brasilien erinnerte lediglich das erfolgreiche Drängen des Kongresses auf eine minimale Nothilfe für die ärmsten Bevölkerungsschichten an die Regierungszeit der Arbeiterpartei PT.

Industriepolitische Reaktionen auf die Krise gab es in Brasilien ebenso wenig wie in Indien. Die Entwicklung zeigt, dass es in beiden Ländern nicht einmal zu minimalen korporatistischen Ansätzen mit Einbeziehung von Gewerkschaften als Reaktion auf die Covid-19-Krise kam. Vielmehr wurde die Krise seitens der Regierungen und Unternehmen für eine weitere Schwächung kollektiver Interessenvertretung genutzt.

In der Gesamtschau kommen wir hinsichtlich des ökonomischen Upgradings im globalen Süden zu dem Ergebnis, dass in den untersuchten Ländern und Lieferketten zwar Produktivitätsfortschritte erzielt wurden, jedoch kein funktionales oder intersektorales Upgrading zu beobachten war. Dies gilt auch für die Ökonomie insgesamt, da es weder Indien noch Brasilien gelungen ist, die Unterschiede in Produktivitätsniveau und Lebensstandard pro Kopf zu reduzieren.

Die Pandemie hat zu einer akzentuierten Weiterführung der bereits angelegten Entwicklungen in der Weltwirtschaft geführt. Die Ergebnisse zeigen aber auch, in welcher unterschiedlicher Weise die Interessen von schwächeren gesellschaftlichen Gruppen wie Beschäftigten und ihren Interessenvertretungen bei der Krisenbewältigung der untersuchten Länder Berücksichtigung fanden. Bei der Betrachtung, ob und wie kollektive Akteure wie Gewerkschaften und Betriebsräte in die Aushandlung der Krisenbewältigung einbezogen waren, zeigen sich starke Unterschiede.

Vom vorherrschenden Rentseeking profitieren angesichts der Nutzung des Machtvorteils des globalen Nordens vor allem Leitunternehmen, Beschäftigte und Konsument*innen im globalen Norden. Transnationale Ini-

tiativen – etwa zur Eindämmung prekärer Arbeit oder pandemiebedingter Existenzkrisen im informellen Sektor Indiens – laufen bisher ins Leere.

Es bleibt abzuwarten, welche neuen Impulse durch das deutsche und europäische Lieferkettengesetz gesetzt werden können. Unsere Erkenntnisse deuten jedoch darauf hin, dass für soziale Mindeststandards eine Unterstützung durch relevante nationale Akteure im globalen Süden einerseits und deutsche Firmen andererseits unausweichlich ist. Lieferketten allein fördern nicht zwangsläufig wirtschaftliche Aufholprozesse; hierzu bedarf es auch eines Technologie- und Qualifikationstransfers.

Der Blick auf den Spielraum, den auch nationale Systeme industrieller Beziehungen in internationalen Lieferketten haben, lädt angesichts der Schwächen eines »globalen Governance-Regimes für Arbeit« (Hassel 2008) dazu ein, nicht ausschließlich auf die Verbesserung transnationaler Governance-Mechanismen zu setzen. Bei Letzteren handelt es sich bestenfalls um Mindeststandards, die weniger verbindlich sind als gesetzliche Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene; noch dazu hängt ihre Durchsetzung erheblich von nationalen Regierungen oder der Macht lokaler und nationaler Gewerkschaften ab.

Daher kommen wir zu dem Schluss, dass industrielle Beziehungen und staatliche Politik auf nationaler Ebene nach wie vor die zentralen Ressourcen für soziales Upgrading darstellen, auch wenn damit die Notwendigkeit einer transnationalen Koordinierung nicht geleugnet werden soll (Teipen/Mehl 2022).

Literatur

- Anner, Mark (2015): Labor control regimes and worker resistance in global supply chains. In: *Labor History* 56, H. 3, S. 292–307.
- Dallas, Mark P./Ponte, Stefano/Sturgeon, Timothy J. (2019): Power in global value chains. In: *Review of International Political Economy* 26, H. 4, S. 666–694.
- De Conti, Bruno (2022): Covid-19 Pandemic in Brazil: Macroeconomic Effects and Policies. Berlin: IPE Working Paper, Nr. 184/2022.
- Dos Santos, Anselmo L./Krein, José D./Gimenez, Denis M./Dias, Hugo (2022): Economic and Social Upgrading in Global Value Chains: The Automotive Industry in Brazil. In: Teipen, Christina/Dünhaupt, Petra/

- Herr, Hansjörg/Mehl, Fabian (Hrsg.): *Economic and Social Upgrading in Global Value Chains*, Cham: Palgrave Macmillan, S. 259–286.
- Dünhaupt, Petra/Herr, Hansjörg (2020): *Trade, Global Value Chains and Development – What Role for National Development Banks?* In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 89, Berlin: DIW, S. 9–33.
- Dünhaupt, Petra/Herr, Hansjörg (2022): *Global Value Chains – A Panacea for Development?* In: Teipen, Christina/Dünhaupt, Petra/Herr, Hansjörg/Mehl, Fabian (Hrsg.): *Economic and Social Upgrading in Global Value Chains*, Cham: Palgrave Macmillan, S. 55–96.
- Dünhaupt, Petra/Herr, Hansjörg/Mehl, Fabian/Teipen, Christina (2022): *Introduction: Governance, Rent-Seeking and Upgrading in Global Value Chains*. In: Teipen, Christina/Dünhaupt, Petra/Herr, Hansjörg/Mehl, Fabian (Hrsg.): *Economic and Social Upgrading in Global Value Chains*, Cham: Palgrave Macmillan, S. 1–31.
- Federal Reserve Bank of St. Louis (2022): *FRED. Economic Data*, <https://fred.stlouisfed.org> (Abruf am 5.7.2022).
- Feenstra, Robert C. (2010): *Offshoring in the global economy. Microeconomic structure and macroeconomic implications*, Cambridge: MIT Press.
- Gereffi, Gary (1994): *The organization of buyer-driven global commodity chains: How us retailers shape overseas production networks*. In: Gereffi, Gary/Korzeniewicz, Miguel (Hrsg.): *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport: Greenwood Press, S. 95–133.
- Gereffi, Gary/Humphrey, John/Sturgeon, Timothy (2005): *The Governance of Global Value Chains*. In: *Review of International Political Economy* 12, H. 1, S. 78–104.
- Gereffi, Gary/Lee, Joonkoo (2016): *Economic and Social Upgrading in Global Value Chains and Industrial Clusters: Why Governance Matters*. In: *Journal of Business Ethics* 133, H. 1, S. 25–38.
- Gräf, Helena/Teipen, Christina/Mehl, Fabian (2023): *Challenges for Employees and Interest Representation in Reaction to COVID-19 Responses in the German Automotive and IT Sector*. Berlin: IPE Working Paper (im Erscheinen).
- Guardiancich, Igor/Molina, Oscar (2022): *From gradual erosion to revitalization: National Social Dialogue Institutions and policy effectiveness*. In: *European Journal of Industrial Relations* 28, H. 1, S. 85–103.

- Hall, Peter A./Soskice, David (Hrsg.) (2001): *Varieties of capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Hassel, Anke (2008): The Evolution of a Global Labor Governance Regime. In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 21, H. 2, S. 231–251.
- Hayter, Susan (2018): Industrial relations in emerging economies. In: Hayter, Susan/Lee, Chang-Hee (Hrsg.): *Industrial relations in emerging economies: The quest for inclusive development*, Cheltenham/Northampton: Elgar, S. 1–26.
- Herr, Hansjörg (2018): Under Development and Unregulated Markets. Why Free Markets Do Not Lead to Catching-Up. In: *European Journal of Economics and Economic Policies, Intervention* 15, S. 219–237.
- Herr, Hansjörg/Nettekoven, Zeynep (2022): Macroeconomic effects of the Covid-19 Pandemic in Germany and the European Monetary Union and economic policy reactions. Berlin: IPE Working Paper, Nr. 185/2022.
- Humphrey, John/Schmitz, Hubert (2002): How Does Insertion in Global Value Chains Affects Upgrading in Industrial Clusters. In: *Regional Studies* 36, H. 9, S. 1017–1027.
- Jha, Praveen/Kumar, Manish (2021): Labour in India and the COVID-19 Pandemic. In: *The Indian Economic Journal* 68, H. 3, S. 417–437.
- Jha, Praveen/Kumar, Manish (2022): India's Automobile and Textile Industries in Global Value Networks: An Assessment. In: Teipen, Christina/Dünhaupt, Petra/Herr, Hansjörg/Mehl, Fabian (Hrsg.): *Economic and Social Upgrading in Global Value Chains. Comparative Analyses, Macroeconomic Effects, the Role of Institutions and Strategies for the Global South*, Cham: Palgrave Macmillan, S. 311–334.
- Jha, Praveen/Singh, Kamya (2022): The Context and Prospects of India's Automobile Sector at the Current Juncture. Berlin: IPE Working Paper (im Erscheinen).
- Kalecki, Michal (1965/2009): *Theory of Economic Dynamics*. 2., überarbeitete Auflage, New York: Augustus Kelley.
- Milberg, William/Winkler, Deborah (2013): *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*, Cambridge: University Press.
- Nölke, Andreas/Ten Brink, Tobias/May, Christian/Claar, Simone (2020): *State-permeated Capitalism in Large Emerging Economies*, London: Routledge.

- Pananond, Pavida/Gereffi, Gary/Pedersen, Torben (2020): An integrative typology of global strategy and global value chains: The management and organization of cross-border activities. In: *Global Strategy Journal* 10, H. 3, S. 421–443.
- Rodrik, Dani (2016): Premature deindustrialization. In: *Journal of Economic Growth* 21, H. 1, S. 1–33.
- Saad-Filho, Alfredo (2019): Crisis in neoliberalism or crisis of neoliberalism? In: *Value and crisis: Essays on labour, money and contemporary capitalism*, Brill, S. 302–318.
- Stiglitz, Joseph E. (2019): *People, Power, and Profits: progressive capitalism for an age of discontent*, New York: W. W. Norton.
- Teipen, Christina/Dünhaupt, Petra/Herr, Hansjörg/Mehl, Fabian (Hrsg.) (2022): *Economic and Social Upgrading in Global Value Chains. Comparative Analyses, Macroeconomic Effects, the Role of Institutions and Strategies for the Global South*, Cham: Palgrave Macmillan.
- Teipen, Christina/Mehl, Fabian (2023): *Social Upgrading in Global Value Chains – The Role of Labor and Industrial Relations*. In: Teipen, Christina/Dünhaupt, Petra/Herr, Hansjörg/Mehl, Fabian (Hrsg.): *Economic and Social Upgrading in Global Value Chains*, Cham: Palgrave Macmillan, S. 97–120.
- Topuria, Salome/Gräf, Helena (2023): *German Industrial Policy and the Twin Transition. Automotive and IT sectors, pre- and post-Covid trajectories, current debates, historical perspectives*. Berlin: IPE Working Paper (im Erscheinen).
- World Bank – The World Bank Group (2022): Data, <https://data.worldbank.org/indicator> (Abruf am 5.7.2022).

