

# Soziales Upgrading und industrielle Beziehungen im Globalen Süden

Im Vergleich mit dem deutschen System industrieller Beziehungen erwartet man für die meisten Länder des Globalen Südens insgesamt eher durchsetzungsschwächere Gewerkschaften und seltener Tarifverhandlungen, die substanzielle Verbesserungen der Arbeitsbedingungen erzielen können. Innerhalb dieser Länder können Beschäftigungsregime und Arbeitsbedingungen stark variieren: je nach nationalem System industrieller Beziehungen, der Branche und der Position in der Wertschöpfungskette. Dieser Beitrag unterstreicht, dass unabhängigen Interessenvertretungen und Regierungen eine wichtige Rolle zukommt, wenn es um wirtschaftliche und soziale Verbesserungen im Globalen Süden geht.

CHRISTINA TEIPEN, FABIAN MEHL

## 1 Einleitung

Kosteneinsparung durch niedrigere Löhne und schwächere Arbeitsregulierung in Ländern des Globalen Südens zählt zu den Hauptmotivationen für Outsourcing und Offshoring. Ob, wie und in welchen Konstellationen davon ausgehend Verbesserungen für Beschäftigte in globalen Wertschöpfungsketten (GWK) erzielt werden können, ist höchst umstritten. Wir nähern uns in unserem Beitrag dieser Frage, indem wir systematisch die Möglichkeiten und Grenzen sozialen Upgradings in verschiedenen Branchen und in verschiedenen Ländern miteinander vergleichen. Anhand von Fallstudien in vier Sektoren (Automobil, Bekleidung, Elektronikgüter, IT-Dienstleistungen) und sechs Schwellen- und Entwicklungsländern (Bangladesch, Brasilien, China, Indien, Südafrika, Vietnam) untersuchen wir genauer den Einfluss industriespezifischer Governance-Formen sowie nationaler Systeme industrieller Beziehungen in den Ländern des Globalen Südens.

Im Folgenden werden zunächst einige relevante theoretische Ansätze vorgestellt, bevor wir aus vergleichender Perspektive die empirischen Befunde skizzieren und diskutieren.<sup>1</sup>

## 2 Arbeit und industrielle Beziehungen in globalen Wertschöpfungsketten

Soziales Upgrading bezeichnet allgemein die Verbesserung der Situation von Arbeitnehmer\*innen in GWK und bezieht sich normativ auf die *Decent Work Agenda* der Internationalen Arbeitsorganisation (siehe auch den Beitrag von Marslev et al. in diesem Heft). Es handelt sich um ein relationales und dynamisches Konzept, welches „Up-“ oder „Downgrading“-Trajektorien im Zeitverlauf vergleichend einordnen kann (Barrientos 2019; Rossi 2019).

Ohne die facettenreiche theoretische Debatte über Arbeit in GWK oder Globalen Produktionsnetzwerken (GPN) in ihrer Vielfalt adressieren zu können (vgl. Ponte et al. 2019), werden wir im Folgenden zwei aus unserer Sicht relevante Theoriestränge umreißen. Hierzu zählt erstens der Ansatz der GWK-Governance (Gereffi et al. 2005), der erklären kann, wie „Lead-Firmen“ je nach vorherrschender Governance in einer Branche ihren Einfluss

<sup>1</sup> Diese Befunde basieren auf einem von der Hans-Böckler-Stiftung im Zeitraum 2017–2020 finanzierten und an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin durchgeführten Forschungsprojekt.

auf Zulieferer oder Standorte im Globalen Süden geltend machen. Zweitens verweisen wir auf die Perspektive nationaler Systeme industrieller Beziehungen, die Erklärungen für Unterschiede im Hinblick auf den Erfolg sozialen Upgradings liefert.

In der Klassifikation von Gereffi et al. (2005) ergeben sich Machtungleichgewichte zwischen Lead-Firmen und Zulieferern aus der jeweiligen Governanceform, welche im Wesentlichen durch Produktkomplexität und Kompetenz der Zulieferer bestimmt ist. Es werden fünf Governance-Typen von GWKs unterschieden: a) marktförmig, b) modular, c) relational, d) kaptiv und e) hierarchisch (vertikale Integration innerhalb eines Unternehmens).

Im Fall der modularen Governance lässt eine Lead-Firma ihr gesamtes Produkt von einem Kontraktfertiger produzieren und spezialisiert sich auf Funktionen mit hoher Wertschöpfung wie z. B. Forschung, Marketing oder Vertrieb. Elektronik-Marken können daher typische „Produktionsrisiken“, die durch eine hohe Arbeitsintensität in prekären Arbeitsverhältnissen entstehen, an Fertigungsunternehmen an Niedrigkosten-Standorten auslagern. Während es hier einer relativ hohen technologischen und organisatorischen Kompetenz bedarf, so ist im Fall der kaptiven Governance, etwa in der Bekleidungsbranche, der Zugang zur Auftragsfertigung leichter. Gleichzeitig ist die Machtposition der Produzenten gegenüber den Einkäufern angesichts der Vielzahl weltweit konkurrierender Anbieter weitaus schwächer. Für die Beschäftigten impliziert kaptive und modulare Governance entsprechend prekäre Arbeitsbedingungen im Bereich gering qualifizierter Niedriglohnarbeit. Bessere Arbeitsbedingungen bei Zulieferern können im Fall relationaler Governance angenommen werden, wie sie etwa für die Automobilbranche charakteristisch ist. Denn hier wäre das Machtungleichgewicht aufgrund langfristiger und intensiver Interaktionserfordernisse weniger stark.

Daneben gehen wir davon aus, dass soziales Upgrading auch von Systemen industrieller Beziehungen in den Zielländern abhängt. Lakhani et al. (2013) haben bereits auf diese beidseitige Determination durch die Governance der GWK einerseits und nationale Institutionen andererseits für die Stabilität von Arbeitsverhältnissen bei Zulieferern hingewiesen. Ihre engen transaktionskostentheoretischen Annahmen über effiziente Konfigurationen, in Abhängigkeit von Qualifikationsniveaus, werden allerdings der Sichtweise neuerer Beiträge der Labor-Process-Theorie (Newsome et al. 2015) nicht gerecht. Diese verweisen darauf, dass Arbeit nicht nur als Produktionsfaktor betrachtet werden kann (Hammer/Riisgaard 2015), sondern die Rolle von Beschäftigten als arbeitspolitischen Akteuren auch als Vorbedingung für das Gelingen sozialen Upgradings diskutiert werden muss (Bair/Werner 2015). In der Tradition industrieller Beziehungen können sie ihre Handlungsmacht mittels verschiedener Ressourcen (Schmalz/Dörre 2014) ausüben: etwa mittels ihrer strukturellen Macht (z. B. Streiks), ihrer institutionellen Macht (z. B.

Mitbestimmungsrechte) oder der Assoziationsmacht von Gewerkschaften.

Die Chancen eines solchen „labor-centered“ Pfades sozialen Upgradings (Gereffi/Lee 2016) variieren allerdings je nach nationalem Kontext. Für den Zweck dieses Beitrags gruppieren wir die untersuchten Länder anhand ihres formalen Institutionengefüges und der Stärke unabhängiger Gewerkschaften in Anlehnung an Anner (2015) und Hayter (2018) in drei Kategorien: 1. Marktdespotismus und schwache, fragmentierte Gewerkschaften in Indien und Bangladesch, 2. staatssozialistischer Korporatismus mit staatspartei-kontrollierten Gewerkschaften in China und Vietnam, 3. erodierender Korporatismus und branchenbezogen starke Gewerkschaften in Brasilien und Südafrika.

In Indien und Bangladesch fallen trotz formal garantierter Arbeitsrechte sowohl der Staat als auch Gewerkschaften weitgehend als Akteure für die Durchsetzung dieser Rechte aus (Anner 2015). Die Gewerkschaftsbewegungen sind sehr fragmentiert, Organisationsgrad und Tarifbindung äußerst gering. Hinzu kommt, dass die große Mehrheit der Erwerbstätigen informell beschäftigt ist und schon allein deshalb nicht von der Arbeitsregulierung erfasst wird. Die Positionierung der Regierungen kann über einen längeren Zeitraum als markoliberal und einseitig unternehmensfreundlich gekennzeichnet werden.

In China und Vietnam ist das Verhältnis zwischen Staat und Gewerkschaften trotz der marktwirtschaftlichen Öffnung noch durch staatssozialistische Arrangements geprägt. In diesen Systemen eines „state corporatist unitarism“ (Hayter 2018, S. 13) bzw. „quasi-corporatist structures“ (Nölke et al. 2019, S. 62) existiert nur eine offiziell anerkannte, staatlich kontrollierte Gewerkschaftsorganisation und somit keine unabhängige Vertretung von Beschäftigteninteressen (Luce 2014).

In Brasilien und Südafrika haben wir es mit Systemen industrieller Beziehungen zu tun, in denen Gewerkschaften eine starke institutionelle Macht innehaben. Im Fall Brasiliens muss man diese Aussage historisch auf die Zeit bis 2017 beschränken, im Fall Südafrikas gilt die Diagnose eines starken korporatistischen Systems mit tripartistischen Lohnverhandlungsstrukturen (Bischoff et al. 2018) nur für ausgewählte Branchen, insbesondere die Automobilindustrie. Beide Länder sind daneben durch einen beträchtlichen informellen Sektor und eine immense sowie zunehmende soziale Ungleichheit gekennzeichnet (Hayter/Pons-Vignon 2018).

### 3 Empirische Befunde

Im Folgenden werden die unterschiedlichen nationalen Systeme industrieller Beziehungen in sechs Schwellen- und Entwicklungsländern vor dem Hintergrund der In-

tegration dieser Länder in GWK analysiert. Der Fokus liegt hierbei auf der Machtposition von Gewerkschaften im nationalen Institutionengefüge einerseits und in den untersuchten Branchen andererseits sowie den sich hieraus ergebenden Bedingungen für soziales Upgrading. Zudem wird erörtert, welche Auswirkungen die spezifischen Governance-Formen der GWK auf die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen in einem bestimmten nationalen Kontext haben. Bei der Analyse sozialen Upgradings konzentrieren wir uns auf drei Gruppen von Indikatoren: die Entwicklung von Reallöhnen, von Arbeitsbedingungen (Art der Arbeitsverträge, formell/informell etc.) sowie von Gewerkschaftsrechten wie Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen.

Die Ergebnisse basieren auf Literaturstudien sowie quantitativen und qualitativen Erhebungen zu den jeweiligen Branchen, die im Rahmen des Forschungsprojekts von einem Team von Kooperationspartner\*innen aus den jeweiligen Ländern vorgenommen wurden. Die Indikatoren und Forschungsdimensionen wurden vorab zum Zwecke der Vereinheitlichung als ausführlicher Leitfaden festgelegt. Sie beziehen sich auf Entwicklungen der letzten 20 Jahre. Die Diskussion und der Vergleich der Ergebnisse, ihre Einbettung in die aktuelle Forschung und in die theoretische Debatte erfolgten durch die Autorin/den Autor dieses Beitrags in Zusammenarbeit mit Hansjörg Herr und Petra Dünhaupt.

### 3.1 Indien und Bangladesch: fragmentierte Gewerkschaften und Marktdespotismus

Weniger als 10 % der indischen Beschäftigten profitieren von formalen arbeitsrechtlichen Regulierungen und haben Zugang zu Sozialversicherungen. Die große Mehrheit der Erwerbstätigen arbeitet im informellen Sektor, der allerdings vielfältig mit der formalen Ökonomie und GWK verschränkt ist (Hammer 2019). Kleine Werkstätten, Heimarbeiter\*innen und Kleinstunternehmer-Selbstständige sind häufig in Subcontracting-Netzwerke, auch von globalen Lead-Firmen, eingebunden.

Der Arbeitsmarkt ist zudem geschlechts- und kastenspezifisch stark segmentiert. Die Schwäche der Gewerkschaften resultiert auch aus ihrer regionalen, sektoralen und politischen Fragmentierung. Privatisierungen und Arbeitsmarktflexibilisierungen, die Dezentralisierung des Systems industrieller Beziehungen sowie ein Überangebot an Arbeitskräften erhöhen den Druck auf Arbeiter\*innen, niedrige Löhne und schlechte Arbeitsbedingungen zu akzeptieren, und schwächen gewerkschaftliche Organisationsbemühungen (Pattenden 2016). Das in Anlehnung an Anner (2015) als „marktdespotisch“ zu klassifizierende Beschäftigungsregime Indiens ist somit Ausdruck eines von Staat und Unternehmen forcierten politökonomischen Modells, dessen internationale Wettbewerbsfähigkeit auf Niedriglöhnen, geringer Produktivität und niedrigqualifizierten, arbeitsintensiven Tätigkeiten beruht.

Einer der wenigen Wirtschaftszweige, die im Unterschied zur vorherrschenden Struktur des indischen Arbeitsmarkts einen hohen Anteil formeller Beschäftigung aufweisen, ist die IT-Dienstleistungsbranche. Hier konnte im Unterschied zu anderen Branchen auch ein teils beachtliches ökonomisches Upgrading realisiert werden. Indien ist in diesem Sektor weltweit das wichtigste Zielland von Outsourcing und Offshoring und konnte sich auch in höherwertigen Segmenten der GWK etablieren. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit resultiert hier aus den im Vergleich zu Industriestaaten geringeren Lohnkosten, bei vergleichsweise hohem Qualifikationsniveau der Beschäftigten. Dieses wird jedoch großteils nicht abgerufen, sodass zwar das Lohnniveau für indische Verhältnisse hoch ist, die Tätigkeiten aber wenig kreativ, sondern oft eher routine-orientiert und neo-tayloristisch geprägt sind (Noronha/D'Cruz 2020), wie es etwa beim Kodieren unter Leiharbeitsbedingungen der Fall ist (Pattayak/Chadha 2019). Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist ähnlich wie in der Gesamtwirtschaft, aber auch – wie in der Branche generell – sehr niedrig, und Lohnverhandlungen sind stark individualisiert. Da Arbeitskonflikte selten kollektiv oder offensiv ausgetragen werden und stattdessen ein Arbeitsplatzwechsel zur Verbesserung der Beschäftigungssituation angestrebt wird, ist die Fluktuation beträchtlich (Feuerstein 2013).

Die unteren „tiers“ der Automobil-Wertschöpfungskette in Indien sind geprägt von Clustern kleiner Workshops, deren Governance-Beziehungen eher als kaptiv denn als relational bezeichnet werden können (Barnes 2018). Insbesondere auf Zulieferebene dominieren informelle und prekäre Beschäftigungsverhältnisse. Saisonale Arbeitsmigration aus (semi-)ruralen Gebieten bildet ein wesentliches Rückgrat für die flexible Gestaltung des Arbeitskräfteeinsatzes. Gewerkschaftlich organisiert sind in begrenztem Umfang nur die Produktionsstandorte der Endhersteller, allerdings besitzen die Gewerkschaften kaum Möglichkeiten der Einflussnahme auf Unternehmensentscheidungen (Sinha 2017). Über einen Zeitraum von 20 Jahren gab es auf der aggregierten Ebene keine Reallohnsteigerungen für Arbeiter\*innen in der Industrie (Jha/Kumar 2020).

In der Bekleidungsindustrie herrschen Cluster kleiner und mittlerer Zulieferer vor, die über kaptive Governance mit den Auftraggebern verbunden sind. Die Arbeitskräfte sind meist zirkuläre Migrant\*innen aus ländlichen Gebieten, die mit Hilfe von Arbeitsvermittlern (oft temporär) angeheuert werden. Zu diesen stehen sie in der Regel in einem persönlichen Abhängigkeitsverhältnis, sodass die kollektive Organisation und Interessenvertretung noch zusätzlich erschwert wird (Mezzadri 2016).

Ähnlich wie in Indien befindet sich auch in Bangladeschs Bekleidungsindustrie die Mehrheit der einheimischen Unternehmen am unteren Ende der GWK. Die kaptiven Lieferbeziehungen führen zu einem stetig zunehmenden Kostendruck und der systematischen Verletzung

von Arbeitsstandards. Bangladeschs Arbeitsmarkt und das System industrieller Beziehungen weisen ähnliche Merkmale auf wie im indischen Fall. Demokratische Rechte, inklusive Vereinigungsfreiheit, werden formal garantiert. Gravierende ländliche Armut und hohe Unterbeschäftigung sowie schwache und fragmentierte Gewerkschaften wirken sich jedoch negativ auf die strukturelle und Assoziationsmacht der Beschäftigten aus. Die Löhne im wichtigsten Exportsektor, der Bekleidungsindustrie, zählen zu den niedrigsten weltweit und liegen unterhalb der Armutsgrenze (Khan et al. 2016). Organisationsversuche der mehrheitlich weiblichen Arbeiterinnen und Bemühungen um Kollektivverhandlungen werden systematisch von Unternehmensseite behindert. Proteste der Beschäftigten äußern sich sporadisch in Form wilder Streiks und in Forderungen an die Regierung, den Mindestlohn anzuheben. Von staatlichen Institutionen können die Beschäftigten aufgrund des Einflusses der Arbeitgeberverbände jedoch kaum Hilfe erwarten. Da Bangladeschs Integration in GWK auf einer arbeitsintensiven Niedrigkosten-Strategie basiert, wird befürchtet, dass steigende Arbeitskosten die nationale Wettbewerbsfähigkeit unterminieren.

Der öffentliche Druck infolge des Rana-Plaza-Einsturzes führte 2013 zur Unterzeichnung des Bangladesch-Akkords, einer Vereinbarung zwischen internationalen Lead-Firmen der Bekleidungsindustrie, globalen Gewerkschaftsföderationen und bangladeschischen Gewerkschaften unter Einbeziehung internationaler NGOs. Dieses Abkommen ist der im internationalen Vergleich bisher weitestgehende Versuch, Institutionen transnationaler Arbeitsregulierung entlang von GWK zu etablieren. Es verpflichtet Einkäufer-Firmen, die Einhaltung von Gebäudesicherheits- und Arbeitsschutzstandards in den Fabriken ihrer Zulieferer durchzusetzen. Der Akkord gilt als Beispiel für die erfolgreiche Mobilisierung koalitionaler Machtressourcen (Reinecke/Donaghey 2015), indem die Unterstützung durch Akteure aus den Konsumentenländern die Position der Beschäftigten in den Produktionsländern stärkt. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Akkord zeigen, dass es in Bezug auf diejenigen Arbeitsstandards, die von ihm abgedeckt werden, zu deutlichen Verbesserungen kam. Allerdings stiegen weder die Reallöhne, noch werden Gewerkschaftsrechte substantiell deutlicher anerkannt. Es entstanden unbeabsichtigte Folgewirkungen, indem die Kosten der Arbeitssicherheit über eine Arbeitsintensivierung (Sinkovics et al. 2016) auf die Beschäftigten abgewälzt oder von Unternehmen als Verschlechterung ihrer Wettbewerbsposition betrachtet wurden (Huber/Schormair 2019).

### 3.2 China und Vietnam: Staats-„Korporatismus“ ohne unabhängige Interessenvertretung

Infolge der marktwirtschaftlichen Reformen seit den 1980er Jahren entwickelte sich China zunächst zum wichtigsten Produktionsstandort für die globale Konsumgüter-

terindustrie. Das hohe Wirtschafts- und Produktivitätswachstum basierte einerseits auf massiven staatlichen Investitionen sowie andererseits auf der Durchsetzung eines Niedriglohnregimes und der Segmentierung des Arbeitsmarkts. Dieser teilt sich grob in ein relativ privilegiertes Segment hochqualifizierter und gut entlohnter Beschäftigter und ein semi-formelles Segment gering qualifizierter und schlecht entlohnter (Wander-)Arbeiter\*innen auf (Nölke et al. 2020). Mit Hilfe intervenierender Industriepolitik konnte in den letzten Jahrzehnten in vielen Wirtschaftssektoren ein umfassendes ökonomisches Upgrading realisiert werden (Dünhaupt et al. 2019). Im unitaristischen staatskorporatistischen Modell industrieller Beziehungen (Hayter 2018) agieren die durch die kommunistische Partei kontrollierten Staatsgewerkschaften nicht als unabhängige Interessenvertretung. Kollektivverträge sind weitgehend auf die Unternehmensebene beschränkt. Insbesondere für Beschäftigte im Niedriglohnsektor übt der Mindestlohn, der regional variiert, eine wichtige Funktion aus.

Dies ist insbesondere in der Bekleidungsindustrie der Fall, die noch von niedrigen Qualifikationsanforderungen in den unteren Segmenten der GWK dominiert wird. Im Gegensatz zu Indien oder Bangladesch haben chinesische Firmen jedoch stärker in technologisches Upgrading investiert, auch dank industriepolitischer Unterstützung auf Provinzebene. Steigende Löhne und die Verknappung des Arbeitskräfteangebots in den die Industrie bisher dominierenden Küstenregionen haben einige größere einheimische Unternehmen außerdem dazu veranlasst, Produktionsstandorte ins Ausland oder in chinesische Binnenregionen zu verlagern.

Auch in der Elektronikhardware-Industrie kam es zu ökonomischem Upgrading. Quantitativ überwiegt jedoch noch die industrielle Massenfertigung unter Einsatz niedrigqualifizierter Wanderarbeiter\*innen mit prekären Beschäftigungsbedingungen. Im Bereich der IT-Dienstleistungen ist China im Unterschied zu Indien bisher wenig in GWK integriert. Die Branche spielt jedoch eine zunehmend wichtige Rolle für die einheimische Wirtschaft, insbesondere vor dem Hintergrund der staatlichen Bemühungen, die digitale Transformation der industriellen Produktion voranzutreiben (Butollo/Lüthje 2017). Im Gegensatz zu Indien profitiert die Branche dabei auch von der Verzahnung mit der Hardware-Industrie. Entlohnung und Arbeitsbedingungen sind zwar überdurchschnittlich gut, jedoch sind die Beschäftigten einem hohen Arbeitspensum und exzessiven Überstunden ausgesetzt, ohne betriebliche Mitspracherechte.

In der Automobilindustrie vollzog sich das umfangreiche ökonomische Upgrading mittels Joint-Ventures und des Aufbaus einheimischer Lead-Firmen und Lieferketten. Die Produktions- und Beschäftigungsregime in der Automobilindustrie variieren je nach GWK-Segment. So herrschen in den Produktionsstätten multinationaler Markenhersteller relativ stabile und gut entlohnte

Arbeitsverhältnisse vor, die jedoch, wie insgesamt in der globalen Automobilproduktion, von einer zunehmenden Flexibilisierung erfasst sind (Lüthje 2014). Proteste und wilde Streiks, die sich meist gegen ausstehende Lohnzahlungen oder Entlassungen richten, werden staatlicherseits teilweise geduldet, sofern sie nicht die Machtposition der Kommunistischen Partei infrage stellen (CLB 2019; Zhang 2015).

In Vietnam verfolgten die wirtschaftlichen Reformen seit Mitte der 1980er Jahre ähnliche Ziele wie in China: Durch Privatisierungen und die Öffnung für ausländische Direktinvestitionen sollte eine exportorientierte Industrialisierung angestoßen werden. Diese Strategie war insofern erfolgreich, als Vietnam heute ein wichtiger Produktionsstandort für die globale Bekleidungs- und Elektronikindustrie ist. Im Unterschied zu China gelang es bisher jedoch nicht, mit Hilfe staatlicher Industriepolitik ein nennenswertes ökonomisches Upgrading anzustoßen. Sowohl in der Bekleidungs- als auch der Elektronikbranche befinden sich die Unternehmen am unteren Ende der GWK, dominieren niedrigqualifizierte, schlecht entlohnte Tätigkeiten und besteht eine hohe Abhängigkeit von ausländischen Direktinvestitionen (vgl. auch den Beitrag von Do in diesem Heft).

Ähnlichkeiten mit China weist Vietnam wiederum bezüglich des Systems industrieller Beziehungen auf, welches der gleichen staatssozialistischen Traditionslinie folgt und keine unabhängigen Gewerkschaften zulässt. Betriebliche Kollektivvereinbarungen existieren in Vietnam zwar oftmals, allerdings kommen diese überwiegend nicht durch genuine Verhandlungen zustande und enthalten meist lediglich gesetzliche Mindeststandards. Stärker noch als in China kommt es in Vietnam häufig zu wilden Streiks, insbesondere in den exportorientierten Branchen. Obwohl es den Beschäftigten in diesen Fällen oftmals gelingt, den Unternehmern Zugeständnisse abzurufen, bleiben diese Erfolge lokal und temporär beschränkt (Do 2020). Auf internationalen Druck hin hat Vietnam zuletzt einige gesetzliche Reformen initiiert, wodurch unter anderem erstmals die Gründung unabhängiger Gewerkschaften erlaubt ist. Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass es sich hierbei in erster Linie um Reformen „auf dem Papier“ handelt, die in der Praxis kaum zu tatsächlichen Verbesserungen im Bereich der Vereinigungsfreiheit und der unabhängigen Interessenvertretung von Beschäftigten führen wird (Thu/Schweißhelm 2020).

### 3.3 Brasilien und Südafrika: demokratischer Korporatismus unter marktliberalem Druck

In Brasilien ist das System industrieller Beziehungen durch eine lange korporatistische Tradition mit starker Rolle des Staates geprägt. Die demokratische Transformation Ende der 1980er Jahre und insbesondere die Regierungspolitik der Arbeiterpartei Partido dos Trabalhadores (PT) von 2003 bis 2017 stärkten den institutionellen

Einfluss von Gewerkschaften. So sind Tarifverträge allgemein verbindlich, und eine von allen Beschäftigten zu entrichtende Gewerkschaftssteuer sorgte bis vor kurzem für stabile finanzielle Ressourcen der Gewerkschaften. Die Regierungszeit der PT ging einher mit wichtigen Sozialreformen und beträchtlicher Armutsreduktion. Dagegen gelang es nicht, eigene international wettbewerbsfähige Lead-Firmen aufzubauen (Sproll 2010). Dennoch führten die substanzielle Erhöhung des Mindestlohns, die Ausweitung der Arbeitsgesetzgebung auf vormals weitgehend informell Beschäftigte, wie z.B. Haushaltsangestellte, sowie die relativ strikte Durchsetzung des Arbeitsrechts zu einer Stärkung der Machtposition von Arbeiter\*innen und Gewerkschaften (Berg/Schneider 2018).

Unter den Sektoren, deren industrielle Beziehungen durch korporatistische Institutionen mit hohem gewerkschaftlichen Organisationsgrad geprägt sind und die überdurchschnittliche Löhne und relativ gute Arbeitsbedingungen aufweisen, ist die Automobilindustrie einer der wichtigsten. Die Abhängigkeit von ausländischen multinationalen Lead-Firmen begrenzt jedoch den Einfluss der Gewerkschaften auf Restrukturierungsentscheidungen. Aufgrund des regionalen Tarifverhandlungssystems verlagern diese ihre Standorte in gewerkschaftlich schwächer organisierte Bundesstaaten (dos Santos et al. 2019).

In der Elektronikindustrie werden wie in Vietnam in den Fabriken globaler Lead-Firmen und multinationaler Kontraktfertiger eher einfache Montagetätigkeiten am unteren Ende der GWK durchgeführt. Dennoch sind die Arbeitsbedingungen im Vergleich zu Vietnam oder China wesentlich besser. Die Löhne liegen über dem Mindestlohn, und Arbeitsschutzgesetze werden weitgehend eingehalten und staatlich kontrolliert. Die brasilianischen Standorte von Unternehmen wie Samsung oder Foxconn zählen zu den wenigen weltweit, die überhaupt gewerkschaftlich organisiert sind (Campos et al. 2017). Der Fall zeigt, dass starke Gewerkschaften und effektive staatliche Arbeitsregulierung zu einem (wenn auch limitierten) sozialen Upgrading auch in ungünstigen Governance-Konstellationen einer GWK führen können.

Die gewerkschaftlichen Errungenschaften stehen jedoch seit dem Machtverlust der PT auf dem Spiel. So wurde die Gewerkschaftssteuer bereits unter dem 2017 ins Amt gekommenen Präsidenten Temer abgeschafft, und der seit 2019 regierende Präsident Bolsonaro treibt im Rahmen seines autoritären Neoliberalismus die Deregulierung des Arbeitsrechts, Rentenkürzungen und die Schwächung der Gewerkschaften weiter voran (Saad-Filho 2019).

In Südafrika konnten sich unabhängige Gewerkschaften ebenfalls als eine relevante gesellschaftliche Kraft etablieren. So ist z.B. der größte Gewerkschaftsdachverband COSATU Teil der Regierungskoalition. Mit dem Ende der Apartheid wurden tripartistische Institutionen für die Koordinierung von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik geschaffen. Durch die Etablierung sogenannter „bargaining councils“ auf Branchenebene wurde zudem



ein zentralisiertes Kollektivverhandlungssystem errichtet. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist insbesondere im Vergleich mit anderen Ländern des Globalen Südens hoch. In den industriellen Schlüsselsektoren wie Bergbau und Metallindustrie sowie im öffentlichen Dienst verfügen die Gewerkschaften über große Assoziationsmacht, die sie dazu nutzen, hohe Löhne und gute Arbeitsbedingungen für die Kernbelegschaften durchzusetzen. Dem stehen eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit und ein großer informeller Sektor gegenüber (Webster 2015).

Auch die Automobilindustrie teilt sich in zwei Segmente – Endhersteller und Komponentenzulieferer – mit getrennten sektoralen Tarifverhandlungen. Im Bereich der Endhersteller, die allesamt Tochterunternehmen multinationaler Konzerne sind, herrschen ein hohes Lohnniveau und stabile Beschäftigungsverhältnisse vor. Entgegen dem globalen Branchentrend konnten die Gewerkschaften tarifvertraglich durchsetzen, dass der Einsatz von Leiharbeit verboten bleibt. Im Bereich der Komponentenzulieferer, der noch stärker als in anderen Ländern wie China, Indien oder Brasilien von ausländischen Firmen dominiert ist, liegt der Organisationsgrad ebenfalls über dem Durchschnitt. Allerdings konnten die Gewerkschaften hier den zunehmenden Flexibilisierungs- und Prekarisierungstrend, der sich gesamtwirtschaftlich seit Beginn der wirtschaftsliberalen Reformen Mitte der 1990er Jahre zeigt, weniger erfolgreich abwehren. So weist dieses Branchensegment niedrigere Löhne als bei den Endherstellern und einen verstärkten Einsatz von Leiharbeitskräften auf. Zudem kam es infolge des Kostendrucks durch die ausländischen Mutterkonzerne zu einer zunehmenden Automatisierung sowie Verlagerung hin zu den Zulieferern und damit zu einem Abbau von Beschäftigung im Bereich der Endhersteller (Mashilo 2019). Dennoch sind die Beschäftigungsbedingungen im Vergleich zur Autoindustrie in Indien oder China aufgrund der starken Position der Industriegewerkschaften innerhalb des südafrikanischen Systems der industriellen Beziehungen wesentlich stärker kollektiv reguliert.

## 4 Fazit

Wirft man zusammenfassend einen Blick auf die hier analysierten Branchen, so stehen zunächst die aus der kapitalistischen Governance herrührenden sozialen Downgrading-Risiken in der Bekleidungsindustrie ins Auge. In unseren Beispielen kam es lediglich in China aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu deutlichen Lohnerhöhungen. In Bangladesch konnten mit Hilfe des Akkords und durch den öffentlichen Druck auf multinationale Auftraggeber teilweise Verbesserungen beim Arbeitsschutz erzielt werden. Der vergleichende Blick auf die Branchen

zeigt insgesamt, dass soziales Upgrading eher unter den Governance-Konstellationen der Automobil- und der IT-Branche als in der Elektronik- oder Bekleidungsfertigung gelingt.

Quer zu den Branchen hat unser Forschungsdesign erhebliche nationale Besonderheiten zutage gefördert. Während die Lohnsteigerungen in China vor allem auf umfassendes ökonomisches Upgrading zurückzuführen sind, ist das substanzielle soziale Upgrading in der Automobilbranche Südafrikas und Brasiliens wiederum – trotz des geringeren ökonomischen Upgradings – dem Einfluss und der Stärke von freien Gewerkschaften zuzuschreiben. In Indien fand in der gleichen Branche aufgrund der Schwäche der Gewerkschaften kein soziales Upgrading statt. Beim Vergleich der Fertigung elektronischer Hardware in Vietnam und Brasilien hat sich nur in Vietnam das dominante Muster sozialen Downgradings gezeigt, welches sich in niedrigen Löhnen, langen Arbeitszeiten und Gesundheitsrisiken für die überwiegend weiblichen Beschäftigten niederschlägt. Demgegenüber waren die brasilianischen Gewerkschaften, unterstützt durch effektive staatliche Arbeitsschutzpolitik, zumindest befristet in der Lage, ein beschäftigtenfreundlicheres Gegenmodell in diesem Branchensegment zu etablieren.

Substanzielle Verhandlungserfolge relativ starker nationaler Gewerkschaften konnten wir somit in der brasilianischen Elektronikbranche sowie in der Automobilbranche Südafrikas und Brasiliens feststellen. Gerade am Beispiel Südafrikas wird deutlich, dass dies auch eine Folge ihrer aktiven Rolle im demokratischen Transformationsprozess war, der den Gewerkschaften eine rechtlich abgesicherte Position bei Kollektivverhandlungen einbrachte. So konnte der Einsatz von Leiharbeitskräften immerhin erfolgreich zum Gegenstand solcher Verhandlungen gemacht werden – eine Leistung, die selbst den Automobilgewerkschaften im Globalen Norden selten gelingt.

Am Beispiel Südafrikas zeichnen sich allerdings auch zwei Grenzen einer anerkannten gewerkschaftlichen Vertretung auf Branchenebene ab. Die Macht der gewerkschaftlichen Interessenvertretungen ist erstens entlang der GWK segmentiert. Der Druck, den die Lead-Firmen an die Komponentenzulieferer weitergereicht haben, schlug sich in ungünstigeren Tarifabschlüssen und einem breiteren Einsatz von Leiharbeitskräften unter den Zulieferern nieder. Zweitens sind die Ausstrahlungseffekte der gewerkschaftlich vergleichsweise gut organisierten Automobilbranche für den gesamten Arbeitsmarkt des Landes bisher gering.

Unter den gegenwärtigen Bedingungen internationaler Arbeitsteilung, unter denen transnationale Arrangements für soziales Upgrading wie in Bangladesch nur punktuell gelingen, können nationale Bedingungen im Globalen Süden insofern einen beträchtlichen Unterschied bedeuten. Soziale Upgrading-Trajektorien hängen demzufolge entscheidend davon ab, welche assoziative und institutionelle Macht Gewerkschaften in Transformationsaus-

einandersetzungen gegenüber dominanten nationalen Koalitionen ausüben können. Brasilien und Südafrika sind Beispiele für – wenn auch begrenzte – soziale Upgrading-Pfade, während für Länder mit schwachen Gewerkschaften wie Indien, Bangladesch und Vietnam soziale Downgrading-Tendenzen vorherrschen. Eine Zwischenstellung nimmt China ein, wo aufgrund des wirtschaftlichen Booms die Löhne zu steigen beginnen, ohne dass dies aber eine kollektive Interessenvertretung von Beschäftigten einschließt. Die Abhängigkeit chinesischer und auch vietnamesischer Gewerkschaften von staatlichen Regierungsparteien verhindert bisher soziale Upgrading-Erfolge im Bereich der unabhängigen Interessenvertretung und Mitbestimmung. Die Mobilisierung struktureller Machtressourcen über wilde Streiks hat bisher nur zu temporär begrenzten Erfolgen geführt, die ohne eine institutionelle Anerkennung unabhängiger Gewerkschaften als Verhandlungspartner nicht als vollständiges soziales Upgrading bezeichnet werden können. ■

## LITERATUR

- Anner, M.** (2015): Labor Control Regimes and Worker Resistance in Global Supply Chains, in: *Labor History* 56 (3), S. 292–307
- Bair, J. / Werner, M.** (2015): Global Production and Uneven Development: When Bringing Labour in Isn't Enough, in: Newsome, K. et al. (Hrsg.), a. a. O., S. 119–134
- Barnes, T.** (2018): *Making Cars in the New India: Industry, Precarity and Informality*, Cambridge
- Barrientos, S.** (2019): *Gender and Work in Global Value Chains*, Cambridge
- Berg, J. / Schneider, E.** (2018): Industrial Relations and Inclusive Growth in Brazil: The Swinging Pendulum, in: Hayter, S. / Lee, C.-H. (Hrsg.): *Industrial Relations in Emerging Economies: The Quest for Inclusive Development*, Cheltenham, S. 115–150
- Bischoff, C. / Masondo, T. / Webster, E.** (2018): Workers' Participation at Plant Level: A South African Case Study, in: *Economic and Industrial Democracy*, Online First, DOI: 10.1177/0143831X18772185
- Butollo, F. / Lüthje, B.** (2017): "Made in China 2025": Intelligent Manufacturing and Work, in: Briken, K. / Chillias, S. / Krzywdzinski, M. / Marks, A. (Hrsg.): *The New Digital Workplace. How New Technologies Revolutionise Work*, London, S. 42–61
- Campos, A. / Gomes, M. / Schipper, I.** (2017): Labour Conditions at Foreign Electronics Manufacturing Companies in Brazil: Case Studies of Samsung, LGE and Foxconn, Good Electronics Network, <https://goodelectronics.org/labour-conditions-foreign-electronics-manufacturing-companies-brazil> (letzter Zugriff: 17. 02. 2020)
- CLB (China Labour Bulletin)** (2019): Worker Protests on the Rise as China's Car Industry Shrinks, 30. 07. 2019, <https://clb.org.hk/content/worker-protests-rise-china%E2%80%99s-car-industry-shrinks> (letzter Zugriff: 24. 07. 2020)
- Do, Q. C.** (2020): Social and Economic Upgrading in the Garment Supply Chain in Vietnam. Hochschule für Wirtschaft und Recht, Institute for International Political Economy (IPE): Working Paper Nr. 137, Berlin
- Dühnaupt, P. / Herr, H. / Mehl, F. / Teipen, C.** (2019): Entwicklungschancen durch Integration in globale Wertschöpfungsketten: Ein Länder- und Branchenvergleich, in: *WSI-Mitteilungen* 72 (6), S. 403–411, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-entwicklungschancen-durch-integration-in-globale-wertschoepfungsketten-ein-laender-und-18858.htm>
- Feuerstein, P.** (2013): Patterns of Work Reorganization in the Course of the IT Industry's Internationalization, in: *Competition and Change* 17 (1), S. 24–40
- Gereffi, G. / Humphrey, J. / Sturgeon, T.** (2005): The Governance of Global Value Chains, in: *Review of International Political Economy* 12 (1), S. 78–104
- Gereffi, G. / Lee, J.** (2016): Economic and Social Upgrading in Global Value Chains and Industrial Clusters: Why Governance Matters, in: *Journal of Business Ethics* 133 (1), S. 25–38
- Hammer, A.** (2019): Comparative Capitalism and Emerging Economies: Formal-informal Economy Interlockages and Implications for Institutional Analysis, in: *Review of International Political Economy* 26 (2), S. 337–360
- Hammer, N. / Riisgaard, L.** (2015): Labour and Segmentation in Value Chains, in: Newsome, K. et al. (Hrsg.), a. a. O., S. 83–99
- Hayter, S.** (2018): Industrial Relations in Emerging Economies, in: Hayter, S. / Lee, C.-H. (Hrsg.): *Industrial Relations in Emerging Economies: The Quest for Inclusive Development*, Cheltenham, S. 1–26
- Hayter, S. / Pons-Vignon, N.** (2018): Industrial Relations and Inclusive Development in South Africa: A Dream Deferred, in: Hayter, S. / Lee, C.-H. (Hrsg.): *Industrial Relations in Emerging Economies: The Quest for Inclusive Development*, Cheltenham, S. 69–114
- Huber, K. / Schormair, M. J. L.** (2019): Progressive and Conservative Firms in Multistakeholder Initiatives, in: *Business and Society*, Online First, DOI: 10.1177/0007650319825786
- Jha, P. / Kumar, D.** (2020): India's Participation in the GVCs and Some Implications for Economic and Social Upgrading, Jawaharlal Nehru University (unveröffentlichtes Manuskript)
- Khan, M. E. / Anker, R. / Anker, M. / Barge, S.** (2016): Living Wage Report – Dhaka, Bangladesh and Satellite Cities. The Global Living Wage Coalition: Series 1, Report 7, o. O.
- Lakhani, T. / Kuruville, S. / Avgar, A.** (2013): From the Firm to the Network: Global Value Chains and Employment Relations Theory, in: *British Journal of Industrial Relations* 51 (3), S. 440–472
- Luce, S.** (2014): *Labor Movements. Global Perspectives*, Malden
- Lüthje, B.** (2014): Labour Relations, Production Regimes and Labour Conflicts in the Chinese Automotive Industry, in: *International Labour Review* 153 (4), S. 535–560

- Mashilo, A.** (2019): Auto Production in South Africa and Components Manufacturing in Gauteng Province. The Global Labour University (GLU): Working Paper 58, Genf
- Mezzadri, A.** (2016): The Sweatshop Regime: Labouring Bodies, Exploitation, and Garments Made in India, Cambridge
- Newsome, K. / Taylor, P. / Bair, J. / Rainnie, A.** (Hrsg.) (2015): Putting Labour in its Place: Labour Process Analysis and Global Value Chains, London
- Nölke, A. / Ten Brink, T. / May, C. / Claar, S.** (2020): State-permeated Capitalism in Large Emerging Economies, Abingdon/New York
- Noronha, E. / D'Cruz, P.** (2020): The Indian IT Industry: A Global Production Network Perspective. Hochschule für Wirtschaft und Recht, Institute for International Political Economy (IPE): Working Paper Nr. 134, Berlin
- Pattenden, J.** (2016): Working at the Margins of Global Production Networks: Local Labour Control Regimes and Rural-based Labourers in South India, in: Third World Quarterly 37 (10), S. 1809–1833
- Pattnayak, S. S. / Chadha, A.** (2019): India in Global Services Value Chain, in: Journal of Southeast Asian Economies 36 (2), S. 204–223
- Ponte, S. / Gereffi, G. / Raj-Reichert, G.** (Hrsg.) (2019): Handbook on Global Value Chains, Cheltenham
- Reinecke, J. / Donaghey, J.** (2015): After Rana Plaza: Building Coalitional Power for Labour Rights Between Unions and (Consumption-based) Social Movement Organisations, in: Organization 22 (5), S. 720–740
- Rossi, A.** (2019): Social Upgrading, in: Ponte, S. et al., a. a. O., S. 272–284
- Saad-Filho, A.** (2019): Varieties of Neoliberalism in Brazil (2003–2019), in: Latin-American Perspectives 47 (1), S. 9–27
- dos Santos, A. / Dari Krein, J. / Maracci Gimenez, D. / Dias, H.** (2019): Global Value Chains – Economic and Social Upgrading. The Case Study of the Automobile Sector in Brazil (unveröffentlichtes Manuskript)
- Schmalz, S. / Dörre, K.** (2014): Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens, in: Industrielle Beziehungen 21 (3), S. 217–237
- Sinha, P.** (2017): Trade Unions and Industrial Relations in the Car Industry in India, in: Traub-Merz, R. (Hrsg.): The Automotive Sector in Emerging Economies: Industrial Policies, Market Dynamics and Trade Unions, Berlin, S. 206–219
- Sinkovics, N. / Hoque, S. F. / Sinkovics, R. R.** (2016): Rana Plaza Collapse Aftermath: Are CSR Compliance and Auditing Pressures Effective?, in: Accounting, Auditing & Accountability Journal 29 (4), S. 617–649
- Sproll, M.** (2010): High Tech für Niedriglohn. Neotayloristische Produktionsregimes in der IT-Industrie in Brasilien und Mexiko, Münster
- Thu, M. H. / Schweißhelm, E.** (2020): Labour Rights and Civil Society Empowerment in the EU-Vietnam Free Trade Agreement. Hochschule für Wirtschaft und Recht, Institute for International Political Economy (IPE): Working Paper Nr. 135, Berlin
- Webster, E.** (2015): The Shifting Boundaries of Industrial Relations: Insights from South Africa, in: International Labour Review 154 (1), S. 27–36
- Zhang, L.** (2015): Inside China's Automobile Factories. The Politics of Labor and Worker Resistance, New York

## AUTOREN

**CHRISTINA TEIPEN**, Prof. Dr., ist Professorin für Gesellschaftswissenschaften an der Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin und Mit-Koordinatorin des Forschungsprojekts zu globalen Wertschöpfungsketten. Forschungsschwerpunkte: Arbeits- und Industriesoziologie, komparative Institutionenanalyse und transnationale Wertschöpfungsketten.

@ christina.teipen@hwr-berlin.de

**FABIAN MEHL**, M. A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der HWR Berlin.

@ fabian.mehl@hwr-berlin.de