

Christoph Scherrer



Macht in weltweiten Lieferketten

VSA:

Eine Flugschrift

Christoph Scherrer
Macht in weltweiten Lieferketten

Christoph Scherrer ist Professor für Globalisierung und Politik an der Universität Kassel. Er ist Sprecher des *International Center for Development and Decent Work* und einer der der Gründer der *Global Labour University*, die auf vier Kontinenten Gewerkschafter*innen auf Masterniveau politikwissenschaftlich und ökonomisch ausbildet. Seine Forschungsinteressen liegen im Bereich der Internationalen Politischen Ökonomie und der Governance des Weltmarkts mit Fokus auf Handel.

Christoph Scherrer

Macht in weltweiten Lieferketten

Eine Flugschrift

VSA: Verlag Hamburg

www.vsa-verlag.de

© VSA: Verlag Hamburg 2021, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg
Alle Rechte vorbehalten
Covergrafik: Kheng Ho Toh (picture alliance/Zoonar)
Druck und Buchbindearbeiten: CPI books GmbH, Leck
ISBN 978-3-96488-124-3

Inhalt

Die Vielfältigkeit von Macht bedarf diverser Theorieperspektiven	7
Von den »Gesichtern der Macht« über den Neo-Institutionalismus zu Gramsci	9
Begrifflichkeiten: Lieferkette oder Ausbeutungsketten	12
Macht in Lieferketten	14
»Macht über...«	14
Widerstand gegen »Macht über...«	19
Macht zur Verhinderung/Vorbeugung	24
Macht zur Beeinflussung der Interessenwahrnehmung	26
Über die Dyade hinausgehen: Netzwerke	28
Institutionen als Fundamente der Machtausübung	36
Regulative Institutionen	37
Normative Institutionen	46
Kognitive Institutionen	47
Hegemonie – Entstehung, Reproduktion und Untergang von Institutionen	50
Genese des neoliberalen »historischen Blocks« – Voraussetzung für globale Lieferketten	56
Die Reproduktion des neoliberalen »historischen Blocks«	60
Anfechtungen der neoliberalen Hegemonie	65
Untergang des neoliberalen »historischen Blocks«?	68
Zusammenschau & Plädoyer für grundsätzliche Kritik ...	71
Literatur	75
Danksagung	92

Die Vielfältigkeit von Macht bedarf diverser Theorieperspektiven

Global Sourcing, weltweite Beschaffung, ist kein neues Phänomen, hat aber in den letzten drei Jahrzehnten, zumindest vor der Corona-Pandemie 2020, eine neue Qualität erreicht. Die alte internationale Arbeitsteilung zwischen Lieferanten von Ressourcen und Herstellern von Waren wurde durch eine internationale Streuung der Arbeitsschritte abgelöst. Die Teile, die in das Endprodukt einfließen, werden mit geringerer Wahrscheinlichkeit als früher in der gleichen Nation hergestellt, in der das Endprodukt montiert wird. Das Gleiche gilt für die Erbringung industrieller Dienstleistungen. Nach der »ersten Entflechtung« der globalen Produktion durch fallende Transportkosten, wird diese durch die informationstechnologische Revolution vorangetriebene »zweite Entflechtung« (Baldwin 2013) mittels verschiedener Governance-Mechanismen geregelt und so zusammengehalten (Campbell et al. 1991; Gereffi et al. 2005).

Die unterschiedlichen Gewinnmargen der beteiligten Unternehmen (Quentin/Campling 2018; Casciaro/Piskorski 2005) deuten auf Machtasymmetrien bei der Steuerung, der sogenannten Governance, der komplexen Interaktionen zwischen den Akteuren in Lieferketten hin. Unterschiede beziehen sich nicht nur auf die Entlohnung der beteiligten Akteure, sondern auch auf ihre Arbeitsbedingungen und sogar ihre Lebenserwartung (Scherer/Radon 2019).

Während der aktuelle Stand der Literatur zu Machtbeziehungen im globalen Beschaffungswesen eine Vielzahl von Perspektiven auf dessen Machtdynamik umfasst, konzentrieren sich die meisten Beiträge zu diesem Thema auf spezifische Machtaspekte. Was sie dabei vernachlässigen, ist die Wechselbeziehung zwischen diesen verschiedenen Aspekten. Beispielsweise erklärt ein Großteil der neoklassischen Wirtschaftsliteratur Unterschiede in den Gewinnmargen oder Löhnen durch Unterschiede in der Produktivität der Firmen bzw. Beschäftigten (genauer: Grenzprodukti-

vität). Wenn Machtasymmetrien existieren, dann sind sie – so die Schlussfolgerung – das Ergebnis von Oligopolen und Monopolen. Unterschiedliche Grade der Marktkonzentration erklären zwar einen Teil der Unterschiede in der »Wertschöpfung«, d.h. in dem jeweiligen Anteil, den ein Unternehmen an der gesamten Wertschöpfung bei der Produktion, dem Vertrieb und dem Verkauf eines Produkts oder einer Dienstleistung erhält. Sie lassen jedoch nicht nur den Grad der Unterschiede, sondern auch die Existenzbedingungen für Marktkonzentrationen unerklärt.

Der aufwändigere Ansatz der Berücksichtigung von Unterschieden in der Governance der Lieferketten von Gary Gereffi, John Humphrey und Timothy Sturgeon verweist auf den Grad der expliziten Steuerung einer »globalen Wertschöpfungskette« als Faktor, der den Grad der Machtasymmetrien bestimmt. Nach ihrer Matrix besteht ein geringer Grad an Machtasymmetrie in einer Markttransaktion, wenn die Komplexität der Transaktion gering und die Fähigkeit zur schriftlichen Fixierung der jeweils vereinbarten Leistungen (Kodifizierung der Transaktion) sowie das Leistungsspektrum der Zulieferer hoch ist. Auf der gegenüberliegenden Seite des Machtspektrums platzieren sie die hierarchische Kontrolle der Kette durch ein fokales, sprich steuerndes Unternehmen (Gereffi et al. 2005: 87).

Diese Differenzierungen liefern ein nuancierteres Bild der Machtverhältnisse. Dennoch unterschätzen sie die Möglichkeiten der Machtausübung in einem eher diffusen Marktumfeld und überschätzen diese Möglichkeiten für die innerbetrieblichen Beziehungen. Vor allem vernachlässigt ihr Modell durch die Fokussierung auf eine dyadische, d.h. Business-to-Business-Beziehung die vielen Akteure, die außerhalb dieser Zweier-Beziehung stehen, aber einen Einfluss auf sie haben, wie z.B. Finanzinstitutionen, Wirtschaftsprüfungsunternehmen, Gewerkschaften und natürlich der Staat.

Die Literatur zu globalen Produktionsnetzwerken (Henderson et al. 2002) und Produktionssystemen (Barrientos/Smith 2007) lenkt die Aufmerksamkeit auf diese anderen Akteure (und diejenigen, die ausgeschlossen sind; Bair/Werner 2011) sowie die

Institutionen, die ihre Identität, Interessenwahrnehmung und ihr Verhalten prägen. Letzteres steht im Fokus des soziologischen Institutionalismus. Die Perspektive dieses Forschungsfelds steuert die wichtige Erkenntnis bei, dass der institutionelle Kontext, d.h. etwa der rechtliche Rahmen, von großer Bedeutung für die Möglichkeit der Machtausübung unter den Akteuren ist (Eckardt/Poletti 2018). Auf einer allgemeinen Ebene können diese Institutionen als die kapitalistischen Produktionsverhältnisse zusammengefasst werden. Einige Autor*innen haben die Machtverhältnisse aus diesem Blickwinkel analysiert (z.B. Selwyn 2015). Inspiriert von der neo-gramscianischen Theorie der internationalen politischen Ökonomie hat David Levy die politischen Auseinandersetzungen um die Steuerung der globalen Produktionsnetzwerke hervorgehoben und dabei die Handlungsfähigkeit in die breiteren Institutionen und diskursiven Strukturen integriert (2008). Dieser Ansatz ist es wert, weiterverfolgt zu werden, auch wenn er von einer Anreicherung mit den Erkenntnissen aus einem breiteren Spektrum von Theorien der Macht profitieren könnte (vgl. Fuller/Phelps 2018: 158).

Von den »Gesichtern der Macht« über den Neo-Institutionalismus zu Gramsci

Für eine ganzheitlichere Perspektive auf die Macht in der Governance von globalen Lieferketten werde ich eine Reihe von Ansätzen auf das vielschichtige Phänomen der Macht anwenden. Mein Ausgangspunkt ist das, was Steven Lukes ([1974] 2005) die drei »Gesichter« der Macht nennt: Entscheidungsmacht (*power over*), Nicht-Entscheidungsmacht (*power to prevent/preempt*) und ideologische Macht (*power to influence interest perception*). Diese Machtdimensionen haben einen agierenden Charakter, d.h. sie beschreiben die Möglichkeiten einer Person oder einer Gruppe von Personen, andere Personen zu dominieren. Diese Dimensionen lassen Formen der Macht außen vor, die einerseits eher unabhängig von individuellen oder kollektiven Agenten existie-

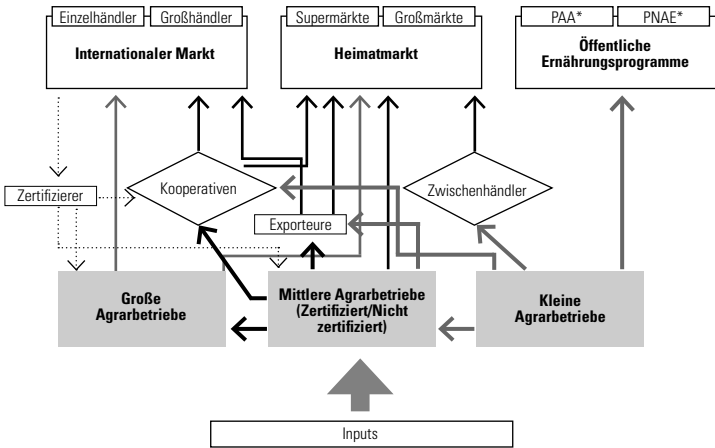
ren und andererseits Agenten befähigen zu handeln, ohne Herrschaft zu implizieren. Diese anderen Formen der Macht werden von neo-institutionalistischen Autor*innen untersucht, deren analytische Unterscheidung von regulativen, normativen und kognitiven Institutionen ich anschließend vorstelle, um die Einbettung der dyadischen Machtbeziehungen im globalen Outsourcing zu beleuchten. Schließlich setze ich eine neo-gramscianische Brille auf und befasse mich mit der Entstehung, der Reproduktion und dem möglichen Untergang des sogenannten neoliberalen historischen Blocks. Dieser verleiht den zuvor genannten Institutionen eine Art von Kohärenz.

Der Gang durch die verschiedenen Theorien der Macht führt zu meiner zentralen These, die lautet, dass die Machtdynamik in weltweiten Lieferketten im Kontext von Institutionen (oder Diskursen in der Sprache der Poststrukturalist*innen) in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen verstanden werden muss. Während die ökonomische Logik bestimmte Muster von Machtasymmetrien erklären kann, wird die Machtdynamik zwischen bestimmten Akteuren zu bestimmten Zeiten und an bestimmten Orten von den Besonderheiten des Kontextes geprägt sein. Daher ist es nötig, allgemeingültige Behauptungen über den Charakter von Machtbeziehungen im Global Sourcing durch Überlegungen für spezifische Kontexte zu qualifizieren.

Meine Analyse der Macht in der Governance von Global Sourcing ist durch normative Überlegungen motiviert. Die häufigen Verletzungen der bürgerlichen und sozialen Menschenrechte derjenigen, die in globalen Produktionssystemen schufteten, sind unerträglich und müssen überwunden werden. Für ein besseres Verständnis der Funktionsweise dieser Produktionsnetzwerke und der Möglichkeiten, sie für die in ihnen tätigen Menschen sozial nachhaltiger zu gestalten, veranschauliche ich die verschiedenen Dimensionen von Macht in globalen Lieferketten, hauptsächlich mit Bezug auf kleinbäuerliche Betriebe.¹

¹ Der Begriff »kleinbäuerlicher Betrieb« umfasst eine große Vielfalt an landwirtschaftlichen Produktionseinheiten, von winzigen Sub-

Schaubild 1: Beispiel für landwirtschaftliche Lieferketten: Mangos aus Brasilien



* Programa de Aquisição de Alimentos (Staatliches Beschaffungsprogramm für Nahrungsmittel Brasilien)

** Programa Nacional de Alimentação Escolar (Schulspeisungsprogramm Brasilien)

Quelle: Mehdi et al. 2021: 199

Die Landwirtschaft beschäftigt noch immer fast ein Drittel aller Erwerbstätigen weltweit. In den Ländern mit niedrigem Einkommen ist der Anteil der Landwirtschaft sogar noch höher, im Durchschnitt liegt er bei 67,9% (ILO 2017). Das Defizit an menschenwürdiger Arbeit ist in der Landwirtschaft vergleichsweise stärker ausgeprägt. Landarbeiter*innen und Familienbetriebe leiden in der Regel unter unzureichenden Einkommen, sozialem Schutz, politischer Teilhabe sowie Gesundheits- und Sicherheitsvorkehrungen (Scherrer/Radon 2019; Scherrer/Ver-

sistenzbetrieben mit weniger als einem Hektar bis zu riesigen australischen Familienbetrieben mit Tausenden von Hektar (Lowder et al. 2016). Hier sind jene Betriebe gemeint, in denen Familienarbeit eine dominierende Rolle spielt.

ma 2018). Deshalb dient zur Anschauung einer Lieferkette im ersten Schaubild ein Beispiel aus der Landwirtschaft (Schaubild 1). Dieses zeigt die unterschiedlichen Lieferketten selbst für ein einfaches, nicht weiterverarbeitetes Produkt wie eine frische Mango für die Endverbraucher*innen: große/kleine Betriebe, zertifiziert/nicht zertifiziert, Genossenschaften/Exporteure/Zwischenhändler.

Begrifflichkeiten: Lieferkette oder Ausbeutungsketten

Bevor ich zum ersten »Gesicht« der Macht komme, ein paar Worte zur Terminologie. In der Literatur finden sich unterschiedliche Begriffe für die Koordination der vertieften räumlichen Fragmentierung von Produktions- und Distributions- sowie Konsumprozessen über den Globus hinweg. Jeder Begriff beleuchtet einen anderen Aspekt des Global Sourcing. Der am häufigsten verwendete Begriff der »Lieferkette« lenkt unsere Aufmerksamkeit auf die verschiedenen Ebenen der Zulieferer (ILO 2016). Da die Metapher »Kette« die Komplexität der modernen Produktion nicht ganz erfasst, haben andere den Begriff »Produktionsnetzwerke« geprägt (Henderson et al. 2002). Da diese Netzwerke in soziale Institutionen eingebettet sind, sprechen einige Autor*innen von »Produktionssystemen« (Barrientos/Smith 2007). Andere bevorzugen den Begriff »Wertschöpfungskette«, um die Wertschöpfung der verschiedenen Akteure in der Kette zu diskutieren, entweder zur Beratung derjenigen, die ihren Anteil an der Wertschöpfung erhöhen wollen (Porter 2004), oder zum Skandalisieren der ungleichen Verteilung der Gewinne entlang der Kette (Gereffi/Korzeniewicz 1994). Indem er diese Ketten als »Armutsketten« bezeichnet, betont Selwyn (2016) die Tatsache, dass die Teilnahme an diesen Ketten nicht notwendigerweise den Lebensunterhalt verbessert, für viele bedeutet sie sogar dauerhafte Armut. Aus marxistischer Sicht könnte man diese Ketten auch als »Ausbeutungsketten« bezeichnen, da entlang der Ketten Arbeitskraft ausgebeutet wird.

Die Internationale Arbeitsorganisation sowie die Bundesregierung Deutschlands verwenden für ihr im Juni 2021 verabschiedetes und 2023 in Kraft tretendes Gesetz zur Inpflichtnahme deutscher Großunternehmen für die Einhaltung der Menschenrechte bei ihren internationalen Zulieferfirmen den Begriff Lieferkette. Deshalb habe ich ihn auch für den Titel dieser Schrift gewählt. Ich werde im Folgenden aber auch die anderen Begriffe verwenden, wenn ich spezifische Aspekte des *Global Sourcing* hervorheben möchte.