

Der Mangel an ökonomischem und sozialem Upgrading in der Elektronik- und Bekleidungsindustrie in Vietnam

Risiken systematischer Barrieren

Mehr als drei Jahrzehnte nach der Einführung von *Doi Moi*, der Wirtschaftsreform, die Vietnam mit einer exportorientierten Strategie von einem armen Land in ein regionales Exportzentrum verwandelte, gilt Vietnam heute als eine der dynamischsten Wirtschaften Südostasiens. Ein tieferer Blick auf die exportintensive Bekleidungs- und Elektronikindustrie zeigt jedoch, dass es dem Land nicht gelungen ist, ein bedeutendes ökonomisches oder soziales Upgrading zu erreichen, und dass es nach wie vor stark von ausländischen Direktinvestitionen abhängig ist. In exportorientierten Sektoren herrschen nach wie vor niedrige Löhne und menschenunwürdige Arbeitsbedingungen. Um von der Integration in globale Wertschöpfungsketten zu profitieren, ist eine unterstützende Industriepolitik erforderlich.¹

DO QUYNH CHI

1 Einführung

Nach dem wirtschaftlichen Erfolg der ostasiatischen „Tiger“ (Singapur, Südkorea, Hongkong und Taiwan) haben andere Länder der Region, darunter Vietnam, deren Strategie der Entwicklung exportorientierter Fertigungsindustrien, der Anwerbung von ausländischen Direktinvestitionen (ADI) und der Integration in globale Wertschöpfungsketten (GWK) kopiert (Sarel 1997). Während einige dieser Länder ein gewisses Maß an wirtschaftlichem Upgrading erreicht haben, war das soziale Upgrading nur begrenzt oder zwischen verschiedenen Erwerbstätigen Gruppen ungleichmäßig ausgeprägt (Barrientos et al. 2011).

In der Debatte um die Gründe für die Stagnation des ökonomischen und sozialen Upgradings in Entwicklungsländern wird argumentiert, dass ihre Industrien in globale Produktionsnetzwerke eingebunden sind, die durch asymmetrische Machtstrukturen gekennzeichnet sind, wobei die Lead-Firmen die GWK dominieren (Anner 2019; Do 2017). Die Tatsache, dass Entwicklungsländer in einem Modell niedriger Kosten und geringer Wertschöpfung gefangen sind, wird als eine Folge des Fehlens einer umfassenden Industriepolitik angesehen (Herr 2018; Ohno 2009).

Dieser Beitrag analysiert den Fall Vietnam; dabei steht die Bekleidungs- und Elektronikindustrie im Fokus. In den späten 1980er Jahren begann Vietnam eine exportorientierte Entwicklungsstrategie zu verfolgen, die sich auf den Aufbau der verarbeitenden Industrie und die Anziehung von ADI konzentrierte. Mit hohen BIP-Wachstumsraten, konstantem Exportwachstum und erheblichen ADI-Zuflüssen hat das Land gewisse wirtschaftliche Erfolge erzielt. Doch obwohl die Elektronik- und Bekleidungsindustrie in dieser Zeit zu Hauptsektoren für den Export wurden, zeigen sie so gut wie keine Anzeichen eines ökonomischen Upgradings auf Unternehmensebene oder einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Neben der Analyse des ökonomischen und sozialen Upgradings (oder des Mangels daran) in den genannten Branchen wird die Industrie- und Arbeitsmarktpolitik Vietnams untersucht. Ich werde argumentieren, dass eine Wirtschaftspolitik, die den inländischen Privatsektor diskriminiert, in Kombination mit der Unterdrückung grundlegender Arbeitsrechte und den Einkaufspraktiken ausländischer Unternehmen die vietnamesischen Industrien daran gehindert hat, einen Aufholprozess zu erreichen.

¹ Übersetzung aus dem Englischen: Lukas Handley.

2 GWK, Industriepolitik und ökonomisches und soziales Upgrading

Die Integration in GWK hat in den Industrialisierungsstrategien vieler Entwicklungsländer eine zentrale Rolle gespielt. Die Beteiligung an GWK und insbesondere die Anziehung von ADI wird von der Hoffnung angetrieben, dass ein Transfer von Technologien und Qualifikationen von den Lead-Firmen zu den Zulieferern stattfindet. Die Teilnahme an GWK allein reicht nicht aus, um ökonomisches Upgrading zu erzielen – es sind zusätzliche industriepolitische Maßnahmen erforderlich (Herr 2019). Es gibt jedoch nicht viele Beispiele für Industriepolitiken von Entwicklungsländern, die erfolgreich zu einem ökonomischen und sozialen Upgrading in GWK geführt haben. Staatliche Maßnahmen zur Förderung des Upgradings in der Bekleidungsindustrie beispielsweise haben meist zu einer Exportexpansion geführt, aber nicht unbedingt zu einem funktionalen Upgrading oder zu einer Steigerung der Beschäftigung und der Löhne (Lopez-Acevedo/Robertson 2012). Zu den Gründen für dieses Scheitern gehören schwache politische Institutionen, ein Mangel an öffentlich-privater Koordination in der Politikgestaltung und Korruption (Rodrik 2004). Eine übermäßige Abhängigkeit von ADI wird ebenfalls als eine der Hauptursachen für das Scheitern ökonomischen Upgradings angesehen (Balasubramanyam et al. 1996; Herr 2019). Damit ADI für ein Land vorteilhaft sind, müssen sie intensive Vorwärts- und Rückwärtsverflechtungen zur lokalen Wirtschaft haben, um den *Spillover* von verbesserten Technologien und Wissen anzukurbeln.

Soziales Upgrading wird definiert als “process of improvement in the rights and entitlements of workers as social actors, which enhances the quality of their employment” (Barrientos et al. 2011, S.324) und wird im Allgemeinen in zwei Dimensionen unterteilt: messbare Standards und Befähigungsrechte. Erstere umfasst die konkreten Arbeitsbedingungen, letztere die Vereinigungsfreiheit der Arbeitnehmer und ihr Recht, sich an Verhandlungsprozessen zu beteiligen.

Frühere Studien von GWK tendierten dazu, sich nur auf das ökonomische Upgrading zu konzentrieren, und zwar unter der Annahme, dass erfolgreiches ökonomisches Upgrading schließlich zu sozialen Fortschritten führen wird, da die Arbeitnehmer*innen bessere Löhne und Arbeitsbedingungen erhalten. Neuere empirische Arbeiten deuten jedoch darauf hin, dass das ökonomische Upgrading bestenfalls zu gemischten Ergebnissen führen kann und in vielen Fällen Informalisierung, Jobunsicherheit und Prekarität erhöht (Rossi 2013).

Parallel dazu argumentieren einige Entwicklungsökonominnen, dass ein Mangel an sozialem Upgrading das ökonomische Upgrading verhindere (Herr 2019). Dies

kann als Analogie zu Studien gesehen werden, die einen negativen Zusammenhang zwischen höherer Ungleichheit und wirtschaftlichem Wachstum, insbesondere in Entwicklungsländern, aufzeigen (Berg/Ostry 2017; Galas et al. 2016). Auf der Angebotsseite wird argumentiert, dass Arbeitnehmer mit einem besseren Lebensstandard gesünder und produktiver seien. Außerdem könnten eine bessere Bildung für Frauen und die Gleichstellung der Geschlechter das ökonomische Potenzial weiblicher Arbeitskraft freisetzen. Auf der Nachfrageseite wird argumentiert, dass eine relativ gleichmäßige Einkommensverteilung und wirtschaftlicher Fortschritt, der alle sozialen Gruppen einschließt, zu höherer Konsumnachfrage, Investitionen und Produktivitätssteigerungen führten (Dullien et al. 2011).

Dieser Beitrag versteht sich als Bestandteil der neu entstehenden Forschung über Industriepolitik in GWK; er untersucht die Wirtschaftspolitik Vietnams und deren Auswirkungen auf die vietnamesische Bekleidungs- und Elektronikindustrie. Es soll gezeigt werden, dass diese Politik nicht nur bei der Förderung des ökonomischen Upgradings erfolglos war, sondern möglicherweise sogar die Bemühungen des privaten Sektors um Upgrading behindert.

3 Die Wirtschaftspolitik in Vietnam

Nach dem ersten Jahrzehnt der *Doi-Moi*-Reformen, in dem die Wirtschaft von einer zentral geplanten in eine multisektorale, marktorientierte Wirtschaft umgewandelt wurde, leitete die vietnamesische Regierung eine diskriminierende Politik ein, die Ressourcen auf den staats-eigenen Sektor lenkte und massive Anreize bot, um ADI anzuziehen, aber den inländischen Privatsektor vernachlässigte.

Vor dem Beitritt Vietnams zur World Trade Organisation (WTO) 2007 beschloss die Regierung, den Vorrang des Sektors der Staatsunternehmen durch den Aufbau staatlicher Konglomerate zu erhalten (Vu 2016). Um die Staatsunternehmen zu unterstützen, gewährte die Regierung ihnen umfangreiche Privilegien für den Zugang zu kritischen Ressourcen – wie Land, Krediten und natürlichen Ressourcen – sowie für öffentliche Investitionen und staatliche Beschaffungsprojekte. Diese Staatsunternehmen unterlagen im Allgemeinen keinen harten Budgetbeschränkungen (Vu 2005). Anstatt diese Privilegien zu nutzen, um ihre technologische Fähigkeiten aufzubauen und „*Nationale Champions*“ zu werden, beteiligten sie sich an Spekulationen im Bank-, Immobilien- und Securities-Bereich. Im Gefolge der Finanzkrise im Jahr 2008, die auch den Immobilienboom beendete, brachen die meisten staatlichen Konglomerate zusammen. Es wird geschätzt, dass deshalb Ende 2011 mehr als die Hälfte der notleidenden

den Kredite in Vietnam auf Staatsunternehmen entfiel (Pincus 2015).

Die staatlichen Konglomerate scheiterten nicht nur wirtschaftlich, sondern beeinträchtigten auch das Wachstum der gesamten vietnamesischen Wirtschaft, da die defizitären Staatsunternehmen den Großteil der Ressourcen wie Kredite absorbierten (Vu 2016; Pincus 2015). Im Zeitraum 2008–2012 machten die explodierenden Zinssätze und harte Kreditrationierung den Zugang zu Krediten für private inländische Unternehmen fast unmöglich und hinderten sie daran, in technologische Entwicklung zu investieren und zusätzliche Funktionen in GWK zu übernehmen (Do 2017).

Parallel zu dieser Wirtschaftspolitik, die die Staatsunternehmen bevorzugte, hat die Regierung massive Anreize geschaffen, um ADI auf Kosten der privaten inländischen Unternehmen anzuziehen. Nach dem Start der *Doi-Moi*-Reformen öffnete sich die Regierung für ADI – allerdings mit der Bedingung, dass ausländische Investoren ein *Joint Venture* mit einem lokalen Partner bilden müssen. Von 1996 bis 2000 dezentralisierte die Regierung die Vergabe von Lizenzen für ausländische Investitionen an Provinzbehörden und hob die Beschränkungen für ausländisches Eigentum in Zusammenhang mit ADI auf. Später in den 2000er Jahren gestattete die Zentralregierung den Provinzregierungen höhere Anreize zur Anziehung von ADI, als es auf der nationalen Ebene erlaubt war. Infolgedessen konkurrierten die Provinzen miteinander, um ADI anzuziehen. Beispielsweise boten die Provinzen Bac Ninh und Thai Nguyen dem Konzern Samsung Electronics die Befreiung von Unternehmenssteuern für vier Jahre und eine 50-prozentige Steuerermäßigung für die nächsten neun Jahre an, was weit über den nationalen Anreizen lag. Die Provinzregierungen unterstützten ausländische Investoren ebenfalls stark, indem sie Land für die Ansiedlung von Fabriken rodeten und ADI-Unternehmen von Steuern auf den Import von Maschinen befreiten. Dies ist bei inländischen Investoren normalerweise nicht der Fall.

Als Ergebnis dieser Politiken konnte Vietnam erfolgreich einen stetig wachsenden Zustrom an ADI erzielen. Der ADI-Sektor spielt eine dominierende Rolle in der vietnamesischen Wirtschaft. ADI-Unternehmen hatten Ende der 2010er Jahre einen Anteil an den vietnamesischen Exporten von über 70 % und von fast 60 % an den Importen (VnEconomy 2019). Die ADI haben jedoch nicht die erwünschten Steuereinnahmen und technologischen *Spillover*-Effekte gebracht (Vu et al. 2007; MPI 2018). Darüber hinaus sind die nach Vietnam importierten Technologien im Vergleich zu anderen Ländern der Region nur auf mittlerem Niveau, und nur 6 % der ADI-basierten Projekte verwenden fortgeschrittene Technologien (MPI 2018).

Die diskriminierende Industriepolitik hat zu einer Reduzierung des Anteils der für die Entwicklung wichtigen mittleren Privatunternehmen geführt. Deren Anteil an allen Unternehmen betrug im Jahr 2017 nur 1,4 % (2007: 2,5 %) (Nguyen 2017). Unterdessen ist der Anteil der

Kleinstunternehmen an allen Unternehmen von 61,7 % im Jahr 2007 auf 75,9 % im Jahr 2017 gestiegen (Le 2018). Geringe Größe und Informalität vermindern die Fähigkeit des Privatsektors, von Skaleneffekten, Spezialisierung, verbesserten Managementfähigkeiten, Investitionen in Forschung und Entwicklung und technologischem Wandel zu profitieren.

4 Die Bekleidungs- und Elektronik-GWK in Vietnam

Die Entwicklungen in den GWK der Elektronik- und Bekleidungsindustrie in den letzten Jahrzehnten spiegeln die Auswirkungen der diskriminierenden Industriepolitik wider. Beide Branchen sind durch die Dominanz von ADI-Firmen und den Bedeutungsverlust inländischer Unternehmen gekennzeichnet. Dieser Abschnitt zeigt, dass abgesehen von den Auswirkungen der staatlichen Politik das ökonomische Upgrading inländischer Zulieferer auch durch die Lieferkettenstrategie internationaler Käufer behindert wurde. Da die Zulieferer in Vietnam im untersten Teil der Wertschöpfungskette gefangen sind, hat der Druck auf die Arbeitnehmer*innen zugenommen.

Bekleidungsindustrie: Da 95 % der Bekleidungsexporte aus Vietnam in GWK erfolgen, spielten internationale Marken eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung der inländischen Industrie. Die ausländischen Käufer schließen normalerweise „*Freight-on-Board*“-Verträge (FOB)² entweder mit Zwischenhändlern oder größeren inländischen Zulieferern ab. Zwischenhändler stellen nicht selbst her, sondern vergeben Unteraufträge. In diesem Fall handelt es sich in der Regel um „*Cut-Make-Trim*“-Verträge (CMT)³, bei denen die ausgewählten Materialien und Preise im Voraus ausgehandelt werden.

Ungefähr 65 % der Bekleidungsfirmen in Vietnam produzieren auf CMT-Basis. Diese lokalen Zulieferer haben wenig Verhandlungsmacht und die geringste Gewinnspanne in den GWK. Laut einer 2016 durchgeführten Umfrage in der vietnamesischen Bekleidungsindustrie sind die CMT-Preise in US-Dollar seit 2012 nicht mehr gestiegen. In einigen Fällen sind sie in den letzten Jahren sogar um 5–10 % pro Jahr gesunken (Do 2017).

2 Hierbei bietet der Exporteur dem Bekleidungskäufer einen Preis an, der alle Kosten bis zur Verschiffung der Waren einschließt.

3 In der CMT-Fertigung übernehmen Produzenten nur die Aufgaben des Stoffzuschnitts, des Nähens und des Fertigstellens. Vorproduktions- und Postproduktionsaufgaben werden vom Käufer erledigt.

Elektronikindustrie: Das Wachstum der Elektronikindustrie ist gekennzeichnet durch die wachsende Dominanz großer ausländischer Unternehmen. Dies betrifft sowohl die Anzahl der Unternehmen als auch das Produktions-, Beschäftigungs- und Umsatzniveau. Die 20 größten Elektronikunternehmen, die sich alle in ausländischem Eigentum befinden, beschäftigten im Jahre 2015 rund 50 % der Arbeitskräfte der Branche in Vietnam (ILO 2016). Samsung Electronics Vietnam, der größte Akteur, ist für 25 % des gesamten Exportwerts Vietnams verantwortlich.

Die meisten einheimischen Unternehmen montieren nur importierte Komponenten und verkaufen an lokale Märkte. Damit wird die Entwicklungskapazität privater Unternehmen in diesem Sektor verringert. Aufgrund eines niedrigen Technologieniveaus, mangelnder Design- und Entwicklungskapazität bei Komponenten und Ersatzteilen, der geringen Größe der Unternehmen und eines Mangels an technischem Fachwissen und Managementfähigkeiten sind die Entwicklungschancen gering. Infolgedessen bestehen die Lieferketten in der Elektronikindustrie hauptsächlich aus ausländischen Lead-Firmen und ihren ADI-Zulieferern. Im Jahr 2017 hatte Samsung beispielsweise über 300 direkte Zulieferer in Vietnam, von denen sich nur 35 in inländischem Besitz befanden (Cho 2017).

Die Montagepreise für die Zulieferer werden von den Leitunternehmen festgelegt. Da der Preis für ein Mobiltelefonmodell nach seiner Markteinführung tendenziell allmählich gesenkt wird, werden auch die Preise der von den Leitunternehmen gekauften Komponenten entsprechend reduziert (Do 2017). Die neuen Komponentenpreise werden auf der Website der Leitunternehmen veröffentlicht, und die Zulieferer müssen sich den neuen Preisen anpassen (ebd.; CDI 2019).

5 Ökonomisches Upgrading?

Bekleidungsindustrie: Eine Studie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über technologische Innovationen in der Textil-, Bekleidungs- und Schuhindustrie ergab, dass Innovationen in diesen Sektoren größtenteils dadurch vorangetrieben wurden, dass große Marken und transnationale Hersteller einen bestimmten Anteil ihrer Erträge in Forschung und Entwicklung investierten (ILO 2016). In Vietnam neigen die Käufer des mittleren und oberen Marktsegments dazu, eine längerfristige Beziehung mit ihren Zulieferern aufzubauen, um sowohl Qualität als auch Vertragssicherheit zu gewährleisten. In CMT-Vereinbarungen ist es beispielsweise durchaus üblich, dass Käufer ihre Techniker zu Zulieferern schicken, um bei der Modernisierung ihrer Produktionsprozesse zu helfen, damit die Lieferung von Qualitätsprodukten gewährleistet wird. Dies wird von vietnamesischen Firmen

als die Hauptquelle des Technologietransfers von Käufern angesehen (Do 2017). Um die Effizienz zu steigern, haben die vietnamesischen Zulieferer außerdem mehr in sogenanntes *Lean Manufacturing* und in Automatisierung investiert, was zu einer Verbesserung der Prozesse geführt hat. Die Unternehmen, die das *Lean Manufacturing* erfolgreich eingeführt haben, berichteten von Produktivitätssteigerungen von 20–52 % und einer Reduzierung der Fehlerraten von 20 % auf 8 % (ebd.).

Es ist jedoch üblich, dass Käufer die an Zulieferer transferierten Technologien und Wissensbestände gezielt auswählen (Goto 2012). Technologie, die transferiert wird, beschränkt sich in der Regel auf Produktionstechniken, die für Prozess- und Produkt-Upgrading hilfreich sind, und lässt die wissensintensiveren Fähigkeiten aus, die zu einem funktionalen Upgrading führen würden. Dies liegt daran, dass solche wissensintensiven Funktionen die Kernkompetenzen der Käufer sind. Diese sind für die Sicherung der Profite in GWK entscheidend, weil sie den Lead-Firmen ermöglichen, Renten zu erzielen und einen höheren Anteil der Wertschöpfung anzueignen. Wie in einer Umfrage unter koreanischen Bekleidungsproduzenten in Vietnam festgestellt wurde, neigen die koreanischen Firmen dazu, die Teilnahme an Schulungen über technologische Innovationen auf die koreanischen Ingenieure zu beschränken, während die vietnamesischen Mitarbeiter*innen nicht beteiligt werden (Cho 2017).

Zwischen 2007 und 2010 gab es bei den Zulieferern der Bekleidungsindustrie eine Welle funktionalen Upgradings (VITAS 2014). Von den CMT-Zulieferern bemühten sich viele, ihre Produktion auf FOB-Verträge umzustellen, um ihre Gewinnspanne zu erhöhen. Leider wurden diese Versuche bis 2013 zum Stillstand gebracht – aufgrund des Anstiegs der Kreditzinsen auf über 20 % pro Jahr.

Im Rahmen der Übernahme zusätzlicher Funktionen in der GWK der Bekleidungsindustrie erweist sich die Baumwollfaserproduktion als ein vielversprechender Bereich. In Vietnam sind die Kosten der Faserproduktion dank der (noch) niedrigen Löhne und der billigen Elektrizität viel niedriger als in anderen Faserproduktionsländern (FPTS 2017). Die lokal produzierte Baumwollfaser könnte anstelle der importierten Faser für die inländische Produktion verwendet werden, was Vietnam einen Zeit- und Kostenvorteil bei der Produktion verschaffen könnte. Allerdings sind die Färb- und Textilmaschinen derzeit veraltet. Das hat zu einer Lücke zwischen den Faserproduktions- und Bekleidungsherstellungskapazitäten geführt. Da die meisten Produzenten in der Faserproduktion kleine und mittlere Unternehmen sind, fehlen ihnen die Mittel, um in die Modernisierung ihrer Technologie zu investieren. Aufgrund dessen werden zwei Drittel der vietnamesischen Fasern exportiert, während 60 % der für die inländische Bekleidungsproduktion benötigten Fasern importiert werden (ebd.).

Elektronikindustrie: Da die meisten Unternehmen in der Elektronikindustrie in Vietnam nur importierte Kom-

ponenten montieren, ist eine der größten Schwächen der Industrie ihr geringer Anteil an der Wertschöpfung des Endprodukts. Insgesamt beträgt die inländische Wertschöpfung in der Elektronikindustrie in Vietnam nur 5 % des gesamten Exportwerts. Allerdings ist in letzter Zeit ein gewisser Grad an Prozess-Upgrading zu beobachten, insbesondere bei den Unternehmen, die sich in die GWK integriert haben. Vietnamesische Zulieferer wurden von internationalen Marken dabei unterstützt, ihre Effizienz zu verbessern, wobei der Schwerpunkt auf der Reduzierung der Fehlerquote, der Produktionskosten und der Vorlaufzeiten lag.

Einige Elektronikmarken haben komplexere Produktionen von China nach Vietnam verlagert. Als Samsung beispielsweise 2008 die erste Fabrik in Vietnam eröffnete, wurden nur preisgünstige Mobiltelefone produziert, und die Hauptmotivation von Samsung bestand darin, preislich besser mit Nokia zu konkurrieren. Nachdem sich das Unternehmen jedoch Sorgen wegen der rapide steigenden Arbeitskosten in China und der häufigen Handelskonflikte zwischen China und den USA machte, beschloss es im Jahr 2014, doch Smartphones in Vietnam herzustellen. Dieses Produkt-Upgrading wurde jedoch von der lokalen Elektronikindustrie isoliert, da lokale Firmen nur selten an der Produktion beteiligt sind (Cho 2017).

Beispielsweise stammen nur 15 % der von Samsung in Vietnam montierten Komponenten von lokalen Zulieferern – diese werden hauptsächlich von koreanischen Zulieferern produziert, die in Vietnam tätig sind, und der Rest wird aus Korea, den USA und Japan importiert. Der Mangel an Fortschritten beim funktionalen Upgrading und die Übernahme von höherwertigen Funktionen in den GWK in Vietnam ist hauptsächlich auf den Mangel an Kapazitäten im Produktdesign oder in der Forschung und Entwicklung zurückzuführen. Zu den Haupthindernissen in dieser Hinsicht gehören die unzureichenden Ausbildungskapazitäten der vietnamesischen Technologie-Universitäten und die anhaltende Konzentration der Unternehmen auf Montagetätigkeiten. Auch sind die Technologie und die Maschinen der inländischen Firmen im Vergleich zum internationalen Standard oft veraltet (Do 2017).

Die Stagnation des wirtschaftlichen Upgradings der vietnamesischen Bekleidungs- und Elektronikindustrie kann als Folge von drei Faktoren gesehen werden. Erstens hatten die vietnamesischen Firmen aufgrund der bevorzugten Behandlung der Staatsunternehmen und der ADI von der Regierung nur wenig Zugang zu günstigen Krediten, um in höherwertige Tätigkeiten in GWK zu investieren (ebd.). Der Zugang zu Krediten ist notwendig, um die Kosten für Material, Maschinen, Arbeitskräfte, Transport und Steuern bereits Monate vor Erhalt der Käuferzahlungen zu decken. Zweitens waren die vietnamesischen Unternehmen als Späteinsteiger in GWK nicht in der Lage, ihre eigenen Exportmärkte aufzubauen und ihre Produk-

tion an internationale Verbrauchermärkte anzubinden. Und schließlich ist es, wie bereits erwähnt, die Strategie der Lead-Firmen, die Technologien und Funktionen ihrer Kernkompetenzen nicht an die peripheren Zulieferer in Ländern wie Vietnam zu übertragen.

Die Stagnation ökonomischen Upgradings in der Bekleidungs- und Elektronikindustrie in Vietnam resultiert, mit anderen Worten, aus zwei komplementären Faktoren: zum einen aus der Lieferkettenstrategie der Lead-Unternehmen, die den lokalen Unternehmen die Möglichkeit verwehrt, ihr technologisches Niveau zu erhöhen und höherwertige Aufgaben zu übernehmen; zum anderen aus der diskriminierenden Wirtschaftspolitik der Regierung, die dem wichtigsten Motor für wirtschaftliches Wachstum – dem inländischen Privatsektor – die notwendigen Ressourcen für das Upgrading entzieht.

6 Soziales Downgrading?

Messbare Standards: Unter dem ständigen Druck der Käufer auf die Produktionskosten zahlen die Zulieferer in Vietnam in der Regel nur Mindestlöhne, drängen aber auch Beschäftigte, länger zu arbeiten, als gesetzlich erlaubt ist. Die Überschreitung der gesetzlichen Überstundengrenzen ist in beiden Sektoren eher zur Norm als zur Ausnahme geworden. Laut Better Work Vietnam⁴ liegt bei seinen über 400 meist größeren Mitgliedsunternehmen in der Bekleidungsindustrie (die 30 % der Arbeitskräfte des Sektors beschäftigen) die Nichteinhaltung der Überstundenregelungen in den letzten zehn Jahren durchgehend bei über 80 % (BWV 2017). Auch unter Elektronikarbeiter*innen sind übermäßige Überstunden weit verbreitet. In einer Umfrage der vietnamesischen Arbeitsrechts-NGO *Center for Development and Integration* (CDI) wurde festgestellt, dass in Hochsaisonmonaten fast 70 % der befragten Beschäftigten mehr als 45 Überstunden pro Monat leisten mussten – und die höchste monatliche Überstundenzahl betrug 150 Stunden pro Monat (oder fast 14 summierte Arbeitsstunden pro Tag) (CDI 2017). Ein Grund für die weite Verbreitung exzessiver Überstunden ist die Nachsicht der Regierung bei Sanktionen im Falle von Verstößen gegen die Arbeitsvorschriften.

Zudem sind die Arbeiter*innen von Bekleidungs- und Elektronikzulieferern auch kontinuierlich Risiken für die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz ausgesetzt. Better Work Vietnam berichtete, dass die Nichteinhal-

4 Better Work Vietnam wurde 2009 gemeinsam von der ILO und der International Finance Corporation, einer Organisation der Weltbank, gegründet, um die Arbeitsbedingungen in der Bekleidungsindustrie zu verbessern.

tungsrate beim Umgang mit Chemikalien und Gefahrstoffen unter seinen Mitgliedsunternehmen im Jahr 2017 bei 73 % lag. Dies ist zwar eine Verbesserung im Vergleich zu einer Quote von 97 % im Jahr 2011, aber die Nichteinhaltung der Vorschriften bleibt weiterhin hoch (BWV 2011, 2017).

In der Mobiltelefon-Industrie sind die Beschäftigten häufig gefährlichen Chemikalien ausgesetzt. Laut CDI (2017) ist die Exposition gegenüber toxischen Chemikalien am häufigsten bei Tätigkeiten im Zusammenhang mit Reinigungsmitteln (21,3 %), der Produktion von integrierten Schaltkreisen (16,1 %) und toxischen Dämpfen (11,9 %) zu finden. Die Auswirkungen solcher Expositionen auf die Gesundheit von Arbeitnehmer*innen sind gravierend. Über 30 % berichteten von Übelkeit und ein Viertel von einer Verminderung des Hör- und Sehvermögens. Von den befragten weiblichen Beschäftigten hatte fast die Hälfte ungewöhnliche Menstruationszyklen, während fast 20 % über ernsthafte Probleme wie übermäßige Blutungen und Schmerzen berichteten.

Verstöße gegen Arbeitsschutzvorschriften wurden in erster Linie durch den Druck zur Kostensenkung vorangetrieben (Vietnam Labour Inspectorate 2017). Während die Kosten für den Kauf von Maschinen und Chemikalien, die den Sicherheitsstandards entsprechen, Millionen von Dollar betragen können, beträgt die höchste Strafe für die Verwendung von Werkzeugen, Maschinen und Substanzen, die den nationalen Sicherheitsstandards nicht entsprechen, nur 3000 US-Dollar. Folglich tendieren die Unternehmen dazu, auf Kosten der Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmer*innen gegen die Gesetze zu verstoßen.

Nicht messbare Standards: Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen: Der Kern der vietnamesischen Strategie zur Anziehung von ADI besteht darin, die Arbeitskosten niedrig zu halten, was durch die Schwächung der Kollektivverhandlungsfähigkeit und ein Abbremsen des Mindestlohnanstiegs erreicht wird. Die von der herrschenden kommunistischen Partei kontrollierte *Vietnam General Confederation of Labour* (VGCL) ist nach wie vor die einzige legale Gewerkschaftsorganisation, die das Modell der Gewerkschaften in traditionellen Staatsunternehmen im Privatsektor nachbildet. So werden Beschäftigte nur von Betriebsgewerkschaften vertreten, und 60 % der Führungspositionen der Gewerkschaften werden von hochrangigen Managern dominiert (Trinh 2014). Diese Betriebsgewerkschaften fungieren häufig als „verlängerter Arm“ der Unternehmensleitung. Auch wenn die Arbeitsgesetze den Gewerkschaften das Recht auf Kollektivverhandlungen zuerkennen, ist das Fehlen unabhängiger Gewerkschaften ein großes Hindernis für das Recht und die Praxis, mit der Unternehmensleitung Verhandlungen zu führen. Arbeitnehmer*innen werden nicht zu den Tarifverträgen konsultiert. Die Löhne werden von der Unternehmensleitung nach Belieben festgelegt, in der Regel in Höhe des Mindestlohns.

Folglich sind die Löhne in der Bekleidungsindustrie wesentlich langsamer gestiegen als in den konkurrierenden Ländern. Nach Angaben von Werner International (2015) sind die realen Stundenlöhne in Vietnam zwischen 1994 und 2014 um 75 % gestiegen, im Vergleich zu einem Wachstum von 90 % in Indonesien und sogar 530 % in China.

Ähnlich ist die Situation in der Elektronikindustrie. Laut der oben erwähnten Umfrage (CDI 2017) wurden 93 % der befragten Arbeitnehmer*innen für reguläre Arbeitszeiten nach dem geltenden Mindestlohn oder etwas darüber entlohnt, und der Rest wurde unter dem Mindestlohn bezahlt. Allerdings deckten ihre regelmäßigen Gehälter nur 48,6 % der grundlegenden Lebenshaltungskosten für sich und ihre Familien ab. Dies hat dazu geführt, dass in der Regel übermäßige Überstunden geleistet werden, um den Lebensunterhalt bestreiten zu können. Laut der Umfrage entsprach die Bezahlung von Überstunden 35–50 % der Gesamteinkommen eines durchschnittlichen Beschäftigten.

Trotz der gesetzlichen Einschränkungen bezüglich der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen gab es in Vietnam seit 1995 über 6000 wilde Streiks, vorwiegend um höhere Löhne zu fordern (Do 2017). Die Bekleidungs- und Elektronikindustrie waren mit 40 % bzw. 10 % der landesweiten Inzidenz am stärksten betroffen (VGCL 2017). In der Regel hat die Regierung den Streikenden Zugeständnisse gemacht und versucht, die Konflikte zu schlichten, oft zum Vorteil der Streikenden (Do/van den Broek 2013). Es gab jedoch keine bedeutenden gesetzlichen Änderungen hinsichtlich der Ausweitung des Rechts auf Kollektivverhandlungen oder des Streikrechts.

7 Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Stagnation des ökonomischen Upgradings in der Bekleidungs- und Elektronikindustrie Vietnams die Folge von zwei Hauptursachen ist: Einerseits sind die Unternehmen in den beiden Branchen aufgrund der Strategie und der Einkaufspraktiken der Lead-Firmen in den Bereichen mit der niedrigsten Wertschöpfung in den jeweiligen GWK gefangen; andererseits hat die diskriminierende Wirtschaftspolitik Vietnams gegenüber dem inländischen Privatsektor dessen Fähigkeit zum Upgrading eingeschränkt und die negativen Auswirkungen der käufergesteuerten GWK noch verschärft. Um weiterhin den komparativen Vorteil der niedrigen Lohnkosten aufrechtzuerhalten, muss die Regierung die grundlegenden Arbeitsrechte der Arbeitnehmer*innen auch in Zukunft einschränken und bei Verstößen gegen Arbeitsrichtlinien Nachsicht walten

lassen. Dies hat sich zu einem Teufelskreis entwickelt, der tief in die Industrialisierungsstrategie Vietnams integriert ist.

Die Fallstudie kommt zu ähnlichen Ergebnissen wie andere Studien aus dem GWK-Forschungsbereich, nämlich dass die Strategien von Lead-Unternehmen in käufergesteuerten GWK nicht nur zu steigendem Preisdruck auf Zulieferer und verschlechterten Arbeitsbedingungen führen (Mezzadri 2016; Nathan et al. 2016; Anner 2019), sondern auch eine Berechtigung für die Regierungen der Produktionsländer erzeugen, ihre repressive Arbeitsmarktpolitik weiterhin zu verfolgen. Es zeigt sich auch, dass die Einführung von Maßnahmen, die die Interessen der Staatsunternehmen und ausländischer Investoren auf Kosten des inländischen Privatsektors begünstigen, die Fähigkeit der Wirtschaft zum Upgrading schwer beeinträchtigen können. Darüber hinaus verschärfen diese Maßnahmen die negativen Auswirkungen der GWK auf die Arbeitnehmerrechte.

Als Teil des *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP) und des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Vietnam (*EU-Vietnam Trade and Investment Agreement*, EVFTA) ratifizierte die vietnamesische Regierung 2019 die ILO-Konvention 98, die das Recht auf Kollektivverhandlungen beinhaltet, und änderte das Arbeitsgesetz entsprechend. Als Folge der Neuordnung ist es nun unabhängigen Gewerkschaften gestattet, auf Unternehmensebene tätig zu sein. Es wurde jedoch Skepsis hinsichtlich der tatsächlichen Auswirkungen dieser Veränderungen geäußert. Die gesetzlichen Modifikationen waren eher durch die erwarteten Verbesserungen beim Export motiviert als durch die inländischen Forderungen nach Arbeitsmarktreformen. Sobald die Exportanreize wegfallen, ist zu befürchten, dass Arbeitsmarktreformen wieder zurückgenommen werden oder verwässert werden (Evans 2020; Thu/Schweisshelm 2020). Solange die vietnamesischen Industrien in GWK im Bereich der niedrigsten Wertschöpfung verharren und der einheimische Privatsektor keine faire Unterstützung für ökonomisches Upgrading erhält, wird der Drang der Regierung, die Rechte der Gewerkschaften sowie die Durchsetzung von ILO-Arbeitsstandards einzuschränken, weiterhin bestehen. ■

LITERATUR

- Anner, M.** (2019): Predatory Purchasing Practices in Global Supply Chains and the Employment Relations Squeeze in the Indian Garment Export Sector, in: *International Labour Review* 158 (4), S. 705–727
- Balassubramanyam, V.N. / Salisu, M. / Sapsford, D.** (1996): Foreign Direct Investment and Growth in EP and IS Countries, in: *The Economic Journal* 106 (434), S. 92–105
- Barrientos, S. / Gereffi, G. / Rossi, A.** (2011): Economic and Social Upgrading in Global Production Networks – Challenges and Opportunities, in: *International Labour Review* 150 (3–4), S. 319–340
- BWV (Better Work Vietnam)** (2011): *Garment Industry. 2nd Compliance Synthesis Report*, Genf
- BWV** (2017): *Annual Report 2017 – an Industry and Compliance Review*, Genf
- Berg, A.G. / Ostry, J.D.** (2017): Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?, in: *IMF Economic Review* 65 (4), S. 792–815
- CDI (Center for Development and Integration)** (2017): *Survey of Working Conditions among Female Electronic Workers in Bac Ninh*. CDI Working Paper, Dezember 2017
- CDI** (2019): *Baseline Survey of Electronic Industries in Hai Phong and Dong Nai*. CDI Working Paper, Januar 2019
- Cho, S.-J.** (2017): *Employment Relations in Korean Companies Operating in Vietnam*. Korea Labour Institute (KLI): Working Paper 1/2017
- Do, Q.C.** (2017): *The Missing Link in the Chain? Trade Regime and Labour Standards in the Garment, Footwear and Electronics Supply Chains in Vietnam*. Friedrich-Ebert-Stiftung (Vietnam Office): FES Working Paper, Hanoi
- Do, Q.C. / van den Broek, D.** (2013): *Wildcat Strikes: A Catalyst for Union Reform in Vietnam?*, in: *Journal of Industrial Relations* 55 (5), S. 783–799
- Dullien, S. / Herr, H. / Kellermann, C.** (2011): *Decent Capitalism. Blueprint for Reforming Our Economies*, London
- Evans, A.** (2020): *Export Incentives, Domestic Mobilisation and Labour Reforms*, in: *Review of International Political Economy* (im Erscheinen)
- FPTS** (2017): *Bao cao nganh det may: Thay doi de but pha [Report on the Textile and Garment Industry: Change for a breakthrough]*. FPT Securities Working Paper, Dezember 2017
- Gallas, A. / Herr, H. / Hoffer, F. / Scherrer, C.** (Hrsg.) (2016): *Combating Inequality: The Global North and South*, London
- Goto, K.** (2012): *Is the Vietnamese Garment Industry at a Turning Point? Upgrading from the Export to the Domestic Market*. Institute of Developing Economies: IDE Discussion Paper No. 373, Chiba
- Herr, H.** (2018): *Underdevelopment and Unregulated Markets: Why Free Markets Do Not Lead to Catching-up*, in: *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 15 (2), S. 219–237
- Herr, H.** (2019): *Industrial Policy for Economic and Social Upgrading in Developing Countries*. Friedrich-Ebert-Stiftung (Office for Regional Cooperation in Asia): FES Working Paper, Februar 2019, Singapore
- ILO (International Labour Organization)** (2016): *ASEAN in Transformation: How Technology is Changing Jobs and Enterprises*. ILO, Bureau for Employers' Activities: Working Paper No. 10, Genf
- Le, D.B.** (2018): *Kinh Te Tu Nhan Viet Nam: Nang Suat va Thinh Vuong*, VASS Working Paper
- Lopez-Acevedo, G. / Robertson, R.** (Hrsg.) (2012): *Sewing Success? Employment, Wages, and Poverty Following the End of the Multi-fibre Arrangement*, Washington DC
- Mezzadri, A.** (2016): *Sweatshop Regimes in the Indian Garment Industry*, Cambridge
- MPI** (2018): *Ky yeu hoi nghi 30 nam FDI Viet Nam*, Hanoi
- Nathan, D. / Tewari, M. / Sakar, S.** (Hrsg.) (2016): *Labour in Global Value Chains in Asia*, Cambridge
- Nguyen, V.P.** (2017): *Congnghiep Viet Nam: Thuc Trang Va Giaiphap hattrien-tronggiaidoan Toi*, Hanoi
- Ohno, K.** (2009): *Avoiding the Middle-Income Trap: Renovating Industrial Policy Formulation*, in: *Vietnam Asean Economic Bulletin* 26 (1), S. 25–43
- Pincus, J.** (2015): *Why Doesn't Vietnam Grow Faster? State Fragmentation and the Limits of Vent for Surplus Growth*, in: *Journal of Southeast Asian Economies* 32 (1), S. 26–51
- Rodrik, D.** (2004): *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Social Science Research Network: SSRN Electronic Journal, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.617544>

Rossi, A. (2013): Does Economic Upgrading Lead to Social Upgrading in Global Production Networks? Evidence from Morocco, in: *World Development* 46, S. 223–233

Sarel, M. (1997): How Macroeconomic Factors Affect Income Distribution: The Cross-Country Evidence. International Monetary Fund: IMF Working Paper No. 97/152, Washington DC

Trinh, L. (2014): Trade Union Organising Free from Employers' Interference: Evidence from Vietnam, in: *Southeast Asian Studies* 3 (3), S. 589–609

Thu, M. H. / Schweifshelm, 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

VGCL (Vietnam General Confederation of Labour) (2017): Statistics on Union Membership, Collective Labour Disputes and Strikes, 2006–2017, Internal Report

Vietnam Labour Inspectorate (2017): Report on the Inspection Campaign of the Electronics Industry

VITAS (2014): Apparel Economics Bulletin for 2014, http://www.vietnamtextile.org.vn/ban-tin-kinh-te-det-may-so-12-2014_p1_1-1_2-1_3-681_4-663_9-2_11-10_12-5_13-82.html

VnEconomy (2019): Gan 345 ty USD von ngoai do vao Viet Nam (05.03.2019), <http://vneconomy.vn/gan-345-ty-usd-von-ngoai-do-vao-vietnam-20190305150555565.htm>

Vu, T. T. A. (2005): Vietnam – The Long March to Equitization. William Davidson Institute: Policy Brief 33, Ann Arbor

Vu, T. T. A. (2016): Does WTO Accession Help Domestic Reform? The Political Economy of SOE Reform Backsliding in Vietnam, in: *World Trade Review* 16 (1), S. 85–109

Vu, T. T. A. / Le, V. T. / Vo, T. T. (2007): Provincial Extralegal Investment Incentives in the Context of Decentralization in Vietnam: Mutually Beneficial or a Race to the Bottom. United Nations Development Programme: UNDP Policy Dialogue Paper, Hanoi

Werner International (2015): News Twist. Newsletter from Werner International Management Consultants, Vol. 11 (15.01.2015), <http://www.werner-newtwist.com/en/news-vol-011/index.htm>

AUTORIN

DO QUYNH CHI, Dr., ist Gründerin und Direktorin des Research Center for Employment Relations in Hanoi, Vietnam.

✉ chi.labourstudy@gmail.com