

Thomas Fritz

Christian Russau

Cícero Gontijo

# **PRODUKTION DER ABHÄNGIGKEIT**

WERTSCHÖPFUNGSKETTEN · INVESTITIONEN · PATENTE

Herausgegeben vom



**Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika**

**ISBN: 3-923020-31-7**

Thomas Fritz, Christian Russau, Cícero Gontijo

Produktion der Abhängigkeit:

Wertschöpfungsketten · Investitionen · Patente

© FDCL, Berlin, Oktober 2005, 1.Aufl.

Beitrag von Cícero Gontijo: „AS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA DE PATENTES - DA CONVENÇÃO DE PARIS AO ACORDO TRIPS. A posição brasileira“ (Studie erstellt im Auftrag der Heinrich Böll Stiftung, Rio de Janeiro, und des Forschungs- und Dokumentationszentrums Chile - Lateinamerika (FDCL), Berlin; erstveröffentlicht im Mai 2005 vom FDCL unter:

<http://www.fdcl-berlin.de/index.php?id=546>);

Übersetzung aus dem brasilianischen Portugiesisch von Andrea Carina Ceschi

Diese Publikation wurde mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Gemeinschaft erstellt. Die darin vertretenen Standpunkte geben die Ansicht der Autoren wieder und stellen somit in keiner Weise die offizielle Meinung der Europäischen Gemeinschaft dar.

## **IMPRESSUM**

© FDCL, Berlin, Oktober 2005, 1.Aufl.

Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile- Lateinamerika e.V. (FDCL)

Gneisenaustr.2a

10 961 Berlin

Fon: 030 / 693 40 29

Fax: 030 / 692 65 90

Internet: [www.fdcl-berlin.de](http://www.fdcl-berlin.de)

e-mail: [fdcl-berlin@t-online.de](mailto:fdcl-berlin@t-online.de)

Umschlaggestaltung und Layout: Mathias Hohmann, FDCL

Druck: Druckmuck, Berlin

Printed in Germany – alle Rechte vorbehalten

Nachdruck bei Quellenangabe erwünscht – Belegexemplar erbeten

Berlin, Oktober 2005

# Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| <b>Vorwort</b> (Thomas Fritz, Christian Russau).....   | 5  |
| <b>Globale Produktion, Polarisierung und Protest</b> (Thomas Fritz).....   | 7  |
| 1. Vernetzte Produktion: Polarisierung oder Konvergenz?.....   | 7  |
| 2. Akkumulation, Monopol und Krise.....  | 10 |
| 3. Imperiale Bindungen: Der Nachkriegsboom der Direktinvestitionen.....  | 14 |
| 3.1. Investitionen und Importsubstitution.....   | 16 |
| 4. Kapitalexpert und Klassenbildung.....   | 20 |
| 5. Die Umschaltkrise der 70er und 80er Jahre.....  | 24 |
| 5.1. Finanzkrisen und Akkumulation von FDI.....  | 30 |
| 6. Globale Wertschöpfungsketten.....   | 33 |
| 6.1. Die japanische Rohstoffperipherie.....  | 34 |
| 6.2. Das Produktionsnetzwerk der Automobilindustrie.....   | 36 |
| 6.3. Kontraktfertigung in der Elektroindustrie.....  | 38 |
| 6.4. Industrialisierung und Wohlstandskluft.....   | 40 |
| 6.5. „Chain Governance“ und Wertschöpfungshierarchie.....  | 42 |
| 6.6. Der transnationale ideelle Gesamtkapitalist.....  | 44 |
| 7. Globale Produktion, Polarisierung und Protest.....  | 46 |
| 8. Literatur.....  | 49 |
| <b>Investitionsregime in den EU-MERCOSUR-Verhandlungen</b><br>(Christian Russau).....  | 53 |
| 1. Durchsetzung internationaler Investitionsregime zwischen Europäischer Union<br>(EU) und dem Gemeinsamen Markt des Südens (MERCOSUR)?..... | 53 |
| 2. Der regulative Status quo für ausländische Direktinvestitionen<br>in den vier MERCOSUR-Staaten.....                                       | 55 |
| 3. Investitionsregime im EU-MERCOSUR-Verhandlungspoker:<br>Verlaufsanalyse des Zeitraumes von März 2004 bis Oktober 2004.....                | 57 |
| 4. Bilaterale Investitionsabkommen versus entwicklungsfördernder Politikgestaltung...  | 69 |
| 5. Fazit.....  | 73 |
| 6. Literatur.....  | 74 |

## **Die Veränderungen im Patentsystem –**

### **Von der Pariser Verbandsübereinkunft zum TRIPS-Abkommen.**

|   |     |
|---|-----|
| <b>Die Position Brasiliens</b> (Cícero Gontijo).....  | 79  |
| 1. Freihandel versus Monopole.....  | 79  |
| 1.1. Die Pariser Verbandsübereinkunft und die eigenständige<br>Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten..... | 81  |
| 1.2. Pflicht zur Offenlegung und zur lokalen Ausübung im Ursprung.....                                | 81  |
| 1.3. Starke und schwache staatliche Kontrollinstrumente:<br>Verfall bzw. Zwangslizenz.....            | 82  |
| 1.4. Das TRIPS-Abkommen: Starre Monopole in den Zeiten des Freihandels.....                           | 84  |
| 1.5. Abschaffung des Verfalls und Einführung der schwachen Zwangslizenz.....                          | 85  |
| 2. Konsequenzen von TRIPS für Entwicklungsländer.....   | 86  |
| 2.1 Patente als Reservierung von Märkten zugunsten der Inhaber.....                                   | 87  |
| 2.2 Preise für nicht substituierbare Produkte.....  | 88  |
| 2.3 Ablehnung des Patentsystems im Zusammenhang mit<br>der AIDS-Problematik.....                      | 89  |
| 3. Die Position Brasiliens.....   | 90  |
| 3.1 Das Recht des Staates auf lokale Ausübung.....  | 92  |
| 3.2 TRIPS PLUS verhindern—Aktiv in der WTO für TRIPS-Modifizierung.....                               | 93  |
| 3.3 Brasiliens WIPO-Initiative.....   | 96  |
| 4. Schlussfolgerungen.....  | 98  |
| <br>  |     |
| Die Autoren.....  | 101 |
| Über das FDCL.....  | 102 |
| FDCL-Publikationen.....   | 105 |

# Vorwort

Eine Reihe von Entwicklungen sorgt derzeit für ein erneuertes Interesse an Fragen globaler Produktion und abhängiger Entwicklung. Immer häufiger bilden die Auswirkungen der Liberalisierung auf die industrielle Entwicklung peripherer Ökonomien einen Streitpunkt bi- und multilateraler Freihandelsverhandlungen. Regierungen Lateinamerikas, Afrikas und Asiens setzen sich in konzertierterer Form als in früheren Jahren für die Erweiterung ihrer industriepolitischen Handlungsspielräume ein, die durch globale Wertschöpfungsketten und das internationale Handelsregime immer stärker eingeengt werden.

Diese Bemühungen zeitigten auch einzelne Erfolge: So vereitelte eine breite Koalition bei der Konferenz der Welthandelsorganisation 2003 in Cancún den Versuch der Europäischen Union, ein globales Investitionsabkommen zu verhandeln, das nach der WTO-Logik auf erleichterten Marktzugang und eben nicht den Schutz der „Infant Industries“ in der Peripherie ausgelegt wäre. Ebenso gehen Entwicklungsländer bei den für moderne Netzwerkproduktion immer bedeutsameren geistigen Eigentumsrechten in Stellung. Eine Gruppe von 14 Regierungen unter Führung Brasiliens und Argentinien ergriff die Initiative für eine Entwicklungsagenda bei der Weltorganisation für geistiges Eigentum WIPO. Ihr Ziel ist eine entwicklungsorientierte Reform der internationalen Normsetzung beim geistigen Eigentum, die durch Beschränkungen von Copyrights und Patenten einen Technologie- und Wissenstransfer ermöglichen würde. Die auf multilateraler Ebene ausgetragenen Kämpfe für industriepolitische Freiräume finden ihre Fortsetzung im Kontext bilateraler und interregionaler Liberalisierungsverhandlungen. Bilaterale Handelsverträge ermöglichen wesentlich tiefere Eingriffe in die nationale Industriepolitik als es im multilateralen Rahmen jemals möglich wäre. So umfassen beispielsweise die laufenden Verhandlungen zwischen der EU und dem MERCOSUR über eine interregionale Freihandelszone die im Rahmen der WTO vorläufig gescheiterten Investitionsregelungen.

Nicht zuletzt spielen sich die Auseinandersetzungen um industrielle Entwicklung vor dem Hintergrund der für die heutige Weltarbeitsteilung prägenden, hierarchisch strukturierten und von transnationalen Konzernen beherrschten globalen Wertschöpfungsketten ab. Einzelne Länder vor allem in Lateinamerika und Asien vermochten sich als subalterne Produktionsstandorte in diese Netzwerke zu integrieren, so in der Automobil-, Elektro- oder Nahrungsmittelindustrie. Zur Widersprüchlichkeit der globalisierten Produktion gehört, dass sie einerseits immer wieder bedeutende Prozesse der Klassenbildung und der Formierung unabhängiger Gewerkschaften auslöst, andererseits aber Mechanismen abhängiger Entwicklung in Gang setzt, die erhebliche soziale Ungleichheit auf nationaler und internationaler Ebene erzeugen. Dabei wird immer deutlicher, dass das internationale Handelsregime zur Aufrechterhaltung der für vernetzte Produktion typischen Wertschöpfungshierarchie beiträgt.

Die vorliegende Publikation bettet sich in das Projekt „Freihandel und industrielle Entwicklung“ ein. Mit diesem Vorhaben möchte das Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika - FDCL Grundlagen schaffen für eine breiter angelegte Diskussion zwischen sozialen Bewegungen,

Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen über das bisher vernachlässigte Thema der industriellen Entwicklung. Angesichts der Formierung eines internationalen Handelsregimes, das periphere Ökonomien in prekärer Form in internationale Produktionsnetzwerke einbindet und damit auch die Handlungsspielräume sozialer Bewegungen und Gewerkschaften beeinflusst, erscheint uns die Diskussion von Interventionsmöglichkeiten drängender denn je. Ziel des Projektes ist es daher, Analysen und Kritik aus Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und progressiver Wissenschaft in der EU und Lateinamerika zusammenzuführen sowie die Handlungsfähigkeit in diesem Bereich zu erhöhen.

In diesem Band versammeln wir drei Beiträge, die sich mit verschiedenen Aspekten des Spannungsfelds globaler Produktion und abhängiger Entwicklung befassen.

Thomas Fritz geht in seinem Artikel der Frage nach, inwieweit die in jüngster Zeit diskutierten Thesen einer mit vernetzter Produktion einhergehenden Ausgleichsbewegung zwischen Zentrum und Peripherie gerechtfertigt sind. Er schildert dazu die unterschiedlich erfolgreichen Versuche der Einbindung ausländischer Direktinvestitionen in Strategien der Importsubstitution, die von den Kapitalbewegungen ausgelösten beachtlichen Prozesse der Klassenbildung, die mit der monetaristischen Wende in den 80er Jahren forcierte globale Restrukturierung der Industrie sowie die äußerst ungleiche Verteilung der Wertschöpfung in den Produktionsnetzwerken. Fritz kommt zu dem Schluss, dass globale Wertschöpfungsketten bisher keineswegs zu einem Ausgleich des drastischen weltweiten Wohlstandsgefälles beitragen, weswegen ArbeiterInnenproteste in der Peripherie auch künftig militantere Formen annehmen können als in den kapitalistischen Zentren.

Christian Russau geht in seinem Beitrag von den Bestrebungen neoliberaler Politik aus, ein zunehmend lückenloseres Netz internationaler Verträge in den drei Bereichen des Handels, der Investitionen und der Immaterialgüter zu knüpfen. Dieses verdichtet sich im Fall der Investitionen zu einem rechtlich zementierten Investitionsregime, das die staatlichen Gestaltungsspielräume im Hinblick auf ausländische Direktinvestitionen erheblich einengt. Bestandteile dieses Regimes sind einerseits bilaterale Investitionsabkommen, andererseits Freihandelsabkommen, wie das zur Zeit zwischen der EU und dem MERCOSUR verhandelte. Russau argumentiert, dass die Regulierung ausländischer Direktinvestitionen als Teil einer aktiven Industriepolitik sowohl entwicklungspolitisch dringend geboten, als auch aus Perspektive demokratischer Souveränität unerlässlich ist.

Cícero Gontijo diskutiert aus brasilianischer Perspektive den Zusammenhang von Patenten und abhängiger Entwicklung. Er zeichnet dazu die historische Entwicklung des internationalen Immaterialgüterrechts von der Pariser Verbandsübereinkunft von 1883 bis zum TRIPS-Abkommen der Welthandelsorganisation WTO nach. Er verdeutlicht, wie sich das Patentsystem vom ursprünglichen Ansatz des Pariser Abkommens – vollständige Offenlegungspflicht der Erfindung und Anerkennung des Prinzips lokaler Produktion – mehr und mehr entfernte und auf ein bloßes Eigentumsschutzrecht reduziert wurde. Das auf diese Weise neoliberal transformierte Patentrecht unterminiert die im Süden verfolgten Anstrengungen eigenständiger industrieller Entwicklung. Gontijo beschreibt daher Alternativen, wie unterschiedliche Formen der Erfinderschädigung oder den aktuellen Vorstoß in der WIPO für eine Entwicklungsagenda, die zu einem entwicklungsgerechten Patentsystem beitragen können.

Thomas Fritz, Christian Russau | Berlin, Oktober 2005

# Globale Produktion, Polarisierung und Protest | Thomas Fritz

## 1. Vernetzte Produktion: Polarisierung oder Konvergenz?

„Die Netzwerklogik des neuen globalen Systems ermöglicht es, alles Wertvolle in das Netzwerk zu integrieren, während alles, was keinen Wert hat oder abgewertet ist, abgekoppelt wird (...). Daher ist die Welt nicht länger zwischen Nord und Süd geteilt, sondern zwischen Gebieten und Menschen, die an diese Netzwerke an- oder von ihnen abgekoppelt sind“ (Castells 2000). An- oder Abkopplung: Dieses binäre Schema entwickelt sich zu einer weit geteilten Handlungsmaxime. Es allein entscheide über die Verteilung von Chancen und Wohlstand, so die Annahme. Es ersetze andere Spaltungen, so die territorialen. Diese und ähnliche Wahrnehmungen entstehen anhand durchaus realer Verschiebungen der weltwirtschaftlichen Integration. Anders als in der Ära des Kolonialismus und Imperialismus stellt sich die ökonomische Verflechtung heutzutage nicht mehr nur über die Zirkulation von Waren und Geld her, sondern in weit stärkerem Maße durch international vernetzte Produktion. Das dynamische Wachstum des Welthandels ging mit strukturellen Veränderungen einher, die vor allem seit der Krise der 1970er Jahre eine tiefgreifende Reorganisation der globalen Produktion ermöglichten.

Ein wesentliches Kennzeichen dieser Reorganisation ist die vertikale Desintegration transnationaler Unternehmen. Die Verbreitung neuer und kostengünstiger Transport- und Kommunikationsmittel eröffnete den „Multis“ bisher ungeahnte Möglichkeiten der Zerlegung des Produktionsprozesses und seiner auf verschiedene Länder verteilten erneuten Zusammensetzung. Ein zunehmend größerer Teil der Produktion findet seither im Rahmen globaler Wertschöpfungsketten statt, die von einzelnen Führungskonzerne („lead firms“) beherrscht werden. Mit dem Outsourcing all jener nicht mehr länger dem Kerngeschäft zugerechneten Aktivitäten entstand zugleich die Notwendigkeit der Steuerung dieser Produktionsnetzwerke, die im Laufe der Zeit ausgefeilte interne und externe Herrschaftsbeziehungen entwickelten. Daran ist erkennbar, dass globale Wertschöpfungsketten Machtkonflikte implizieren, und zwar sowohl zwischen den beteiligten Ländern, Regionen und Unternehmen, als auch zwischen Arbeit und Kapital. Mehr noch: Bereits die Expansion transnationaler Unternehmen ist nicht bloß Ausdruck technologischer Innovationen und verschärfter Konkurrenz, sondern ebenso von Klassenkonflikten. Globale Kapitalbewegungen sind immer auch Reaktionen auf den Widerstand von ArbeiterInnen und die Durchsetzung sozialer Rechte. Zugleich stimulieren die Kapitalbewegungen wiederum enorme Prozesse der Klassenbildung in aller Welt.

Eine wichtige Triebkraft der vertieften weltwirtschaftlichen Integration sind die seit den 80er Jahren stark anschwellenden ausländischen Direktinvestitionen. Dabei unterscheiden sich die heutzutage dominanten Wertschöpfungsketten deutlich von den Auslandsinvestitionen, die westliche Industrieunternehmen noch in den ersten drei Nachkriegsjahrzehnten tätigten. Vor allem die Länder der Peripherie erlaubten die Belieferung ihres Marktes nur bei lokaler Produktion unter

starker Einbeziehung ebenfalls lokal produzierter Vorprodukte. Mit dem Umschwung von diesen binnenorientierten Strategien der Importsubstitution zu Liberalisierung und Weltmarktintegration wurden diese Strukturen jedoch aufgebrochen und durch weltweite Zulieferpyramiden ersetzt. Wertschöpfungsreiche Tätigkeiten blieben aber in den Industrieländern konzentriert.

Ein Vergleich der verschiedenen globalen Produktionsnetzwerke zeigt allerdings, dass nicht mehr nur arbeitsintensive Tätigkeiten an sogenannte „Billiglohnstandorte“ verlagert werden, sondern zunehmend auch kapitalintensive Prozesse. In dieser Hinsicht bedarf die von Fröbel et al. (1977) formulierte und in den 80er Jahren sehr einflussreiche These von der „neuen internationalen Arbeitsteilung“ sicher einer kritischen Überprüfung. Die „Fröbelianer“ attestierten den von ihnen analysierten Weltmarktfabriken vor allem in der Textil- und Elektroindustrie auch perspektivisch einen negativen Beitrag zur Beschäftigungs- und Qualifikationsentwicklung, zum Technologietransfer und zur Devisenerwirtschaftung. Heute ist jedoch feststellbar, dass es durchaus zur Verlagerung kapital-, technologie- und wissensintensiver Prozesse in periphere Länder kommt. Es bleibt aber die Frage, ob sie eine Qualität entwickeln, die sowohl zu einer ökonomisch-technischen Konvergenz, als auch zu einer Annäherung der eklatanten inner- und zwischenstaatlichen Einkommensdifferenzen beitragen.

Für viele Zeitgenossen scheint diese Frage bereits geklärt, wenn sie sie überhaupt stellen. Sie erblicken in der modernen Netzwerkproduktion eine Ausgleichsbewegung, die die Nord-Süd-Spaltung und andere polarisierenden Effekte kapitalistischer Expansion einebnen könne. Ähnlich wie Castells meinen Hardt und Negri (2002), dass der Übergang von der industriellen zur „informatisierten Ökonomie“ zu einer Dezentralisierung und „Deterritorialisierung“ der Produktion führe, „so dass eine geografische Zuordnung großer Zonen zum Zentrum oder zur Peripherie, zum Norden oder Süden nicht mehr möglich ist“. Aufgrund des „vereinheitlichenden Prozess(es) der kapitalistischen Entwicklung“ gehen Zentrum und Peripherie „heute ineinander über“ (ebd: 343f.). In verschiedensten Regionen der Welt ließen sich gleichzeitig und nebeneinander sämtliche Produktionsstufen finden: bäuerliche Elemente, Teilindustrialisierung und partielle Informatisierung: „Die ‚Stufen‘ ökonomischer Formen bestehen so alle nebeneinander, vermischen sich zu einer hybriden, zusammengesetzten Ökonomie, die nicht gleich, aber in der Art ihrer Zusammensetzung überall auf der Welt zu finden ist“ (ebd: 300). Der „allgemeine Ausgleich und die Glättung des gesellschaftlichen Raums“ (ebd: 345) bringe soziale Ungleichheiten zwar keineswegs zum Verschwinden, diese ließen sich aber immer weniger entlang einer Dichotomie von Zentrum und Peripherie identifizieren.

Während Hardt und Negri die kapitalistische Entwicklung explizit als „vereinheitlichenden“ Prozess und die transnationale Netzwerkproduktion als Moment einer Ausgleichsbewegung zwischen Zentrum und Peripherie betrachten, scheint diese Vorentscheidung in einem Großteil der Literatur über globale Wertschöpfungsketten implizit ebenfalls bereits getroffen. „Die Forschung und politische Arbeit zu globalen Wertschöpfungsketten untersucht die verschiedenen Wege der Integration globaler Produktions- und Distributionssysteme und die Möglichkeiten von Firmen in Entwicklungsländern, ihre Position auf den globalen Märkten zu verbessern“ (Gereffi et al. 2003). Eine ihrer Schlüsselerkenntnisse lautet, „dass der Zugang zu den Märkten der entwickelten Länder zunehmend von der Integration in die globalen Produktionsnetzwerke der in den Industrieländern ansässigen Führungsunternehmen abhängt“ (Humphrey/Schmitz 2001). Entsprechend dient die Analyse der Wertschöpfungsketten der Entwicklung von Politikinstrumenten für das industrielle „upgrading“ und die Generierung von Beschäftigung. Die Adressaten dieser Forschung beschränken sich demgemäß



auf „policy-makers at all levels“ (Kaplinsky 2004). Zwar liefern ihre Analysen durchaus wertvolle Einblicke in die Funktionsweise globaler Produktionsnetzwerke, ihr Erkenntnishorizont beschränkt sich aber auf Fragen der Integration und des Upgradings in Wertschöpfungsketten. Die Rolle der Beschäftigten blenden sie hingegen fast vollständig aus. ArbeiterInnen und ihre Widerstände sind in dieser Forschung weitgehend inexistent.

Im Folgenden wollen wir der Frage nachgehen, ob die Annahmen einer mit transnationalisierter Produktion einhergehenden Ausgleichsbewegung zwischen Zentrum und Peripherie gerechtfertigt sind. Werden also die üblicherweise mit kapitalistischer Expansion assoziierten polarisierenden und Ungleichheit erzeugenden Effekte durch Wertschöpfungsketten neutralisiert, gemildert oder gar umgekehrt? Daran schließen sich weitere Fragen an: Warum kam es überhaupt zur globalen Restrukturierung der Produktion? Wie wirkt diese sich auf die hierarchische Struktur des Weltsystems und die globalen Einkommensdisparitäten aus? Und welche Rolle spielen die Arbeiterbewegungen bei der Expansion des Kapitals? Selbstverständlich kann es hier nicht darum gehen, abschließende Antworten zu liefern. Vielmehr sollen Mechanismen skizziert werden, die die Entwicklungsweise globalisierter Produktion beeinflussen. Dazu werden wir im folgenden zweiten Kapitel in Anlehnung an David Harvey einige Mechanismen ungleicher Entwicklung beschreiben, die mit dem kapitalistischen Akkumulationsprozess einhergehen: Überproduktion, Monopolisierung und Krisen. Das anschließende dritte Kapitel schildert die unterschiedlich erfolgreichen Versuche zur Einbindung ausländischer Direktinvestitionen in eine Strategie importsubstituierender Industrialisierung in Afrika, Lateinamerika und Asien während der ersten Nachkriegsjahrzehnte. Im vierten Kapitel liefern wir einige Beispiele für die beeindruckenden Klassenbildungsprozesse, die durch die transnationale Expansion des Kapitals in der Peripherie ausgelöst wurden und die verbreitete These von der „Arbeiteraristokratie“ in Frage stellen. Das fünfte Kapitel widmet sich der von der monetaristischen Wende in den USA ausgelösten radikalen „Umschaltkrise“ der 70er und 80er Jahre, welche der Produktion einen Internationalisierungsschub versetzte, Klassenbeziehungen veränderte, die Ausdifferenzierung der Peripherie vertiefte und diesen Regionen eine Reihe von Finanzkrisen bescherte. Das sechste Kapitel beschreibt die Genese der für moderne Wertschöpfungsketten charakteristischen Vertragsformen, schildert exemplarisch die Produktionsnetzwerke der Automobil- und Elektroindustrie, deren interne und externe Herrschaftsbeziehungen, die globalen Einkommenseffekte und die Leistungen des Handelssystems für die moderne Wertschöpfungshierarchie. Das siebte Kapitel schließlich liefert eine zusammenfassende Gesamtbewertung.

## 2. Akkumulation, Monopol und Krise

Warum kommt es überhaupt zu Kapitalbewegungen? Um warum verteilt sich das Kapital so ungleich über den Globus? David Harvey (2005: 89f.) erklärt ungleiche Entwicklung anhand von Überproduktionskrisen und ihrer stets instabilen Lösungen durch „raum-zeitliche Fixierungen“. Im Anschluss an Marx' Akkumulationstheorie<sup>1</sup> geht er davon aus, dass der Kapitalismus chronisch dazu tendiert, Krisen der Überakkumulation hervorzubringen. Überschüssiges Kapital (als Ware, Geld oder Produktivvermögen) und überschüssige Arbeitskraft existieren in solchen Krisen nebeneinander und können offenbar nicht profitabel zusammengeführt werden. Eine Reaktion auf diese Krisen kann in Form von Abwertungen überschüssiger Kapitalien stattfinden. Ein Beispiel ist die verheerende Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre, als Waren durch den von den USA ausgehenden Protektionismus unverkäuflich wurden.<sup>2</sup> Folge waren eine gigantische Zerstörung überschüssiger Kapitalien, Firmenpleiten und eine weltweite Zunahme der Arbeitslosigkeit. Soll eine solche Entwertung verhindert werden, bedarf es profitabler Wege der Überschussabsorption. Einer dieser Wege wird mit „raum-zeitlichen Fixierungen“ beschritten, die überschüssige Arbeit und überschüssiges Kapital auf folgende Weisen binden: „(a) zeitliche Verschiebung durch Investitionen in langfristige Kapitalprojekte oder soziale Ausgaben (wie für Bildung und Forschung) (...), (b) räumliche Verschiebung durch die Erschließung neuer Märkte, neuer Produktionskapazitäten (...) und Beschäftigungsmöglichkeiten an anderen Orten oder (c) eine Kombination von (a) und (b)“ (ebd.: 111). Raum-zeitliche Fixierung ist daher eine Metapher für die stets instabile „Lösung der kapitalistischen Krisen durch zeitliche Verschiebung und die geografische Ausdehnung“ (ebd: 116).

Die geografische Ausdehnung lässt sich allerdings nicht auf absolute ökonomische Zwänge zurückführen. So spielte die Weigerung herrschender Klassen, die Überschüsse durch Investitionen oder Umverteilung im Innern zu absorbieren, historisch eine bedeutende Rolle. Nach dem Besuch einer Arbeitslosenversammlung 1895 in London beschrieb der britische Finanzier und Kolonialist Cecil Rhodes seine präferierte Lösung der sozialen Frage: „Meine große Idee ist die Lösung des sozialen Problems, d.h., um die vierzig Millionen Einwohner des Vereinigten Königreichs vor einem mörderischen Bürgerkrieg zu schützen, müssen wir Kolonialpolitiker neue Ländereien erschließen, um den Überschuss an Bevölkerung aufzunehmen, und neue Absatzgebiete schaffen für die Waren, die sie in ihren Fabriken und Minen erzeugen. (...) Wenn Sie den Bürgerkrieg nicht wollen, müssen Sie Imperialisten werden“ (zitiert in Lenin 1975: 88). Die internen Klassenbeziehungen sind also eine wichtige Determinante räumlicher Expansion.

---

<sup>1</sup> Nach der Marxschen Theorie leisten Lohnarbeiter über die mit ihrem Lohn entgeltene Arbeitszeit hinaus noch „Mehrarbeit“, in welcher sie „Mehrwert“ erzeugen, den sich die Produktionsmittelbesitzer aneignen. Kapitalisten verausgaben aber nicht den gesamten angeeigneten Mehrwert konsumtiv, sondern ein Teil wird wieder in Kapital umgewandelt, d.h. akkumuliert. Dass Unternehmer darauf verzichten, den gesamten Mehrwert konsumtiv zu verwenden, erfolgt keineswegs freiwillig. Vielmehr zwingt sie die kapitalistische Konkurrenz dazu, ihr im Unternehmen angelegtes Kapital beständig auszudehnen, wenn sie es erhalten wollen. Diese Ausdehnung verlangt die fortwährende „Akkumulation“ bzw. „erweiterte Reproduktion“ von Kapital (Marx 1962: 605ff.).

<sup>2</sup> Im Mai 1929 nahm der US-Kongress und nach dem Börsencrash von 1930 auch der Senat den „Smoot-Hawley Act“ an, der hohe Zollschränken errichtete und dafür sorgte, dass u.a. europäische Produkte auf dem US-Markt unverkäuflich wurden. In der Folge griffen viele weitere Staaten zu Vergeltungsmaßnahmen, die zu einem Zusammenbruch des Weltmarkts führten (vgl. Arrighi 1999).

Für die territoriale Fixierung bedarf es einer physischen Infrastruktur, die wiederum räumliche Spuren hinterlässt. Straßen, Schienen, Häfen, Flughäfen, Stromnetze, Wasserrohre und Kanäle bilden das im Land verankerte Kapital. Gewöhnlich drängt es die Investoren an Standorte, die niedrige Kosten und hohe Profite versprechen. Die Vorteile einzelner Standorte schlagen sich daher in einer territorialen und räumlichen Arbeitsteilung nieder, die eine Dynamik ungleicher geographischer Entwicklung erzeugt. Die mit den nötigen Infrastrukturen versehenen Ballungsräume saugen nicht nur das von außen kommende Kapital auf, sondern auch Rohstoffe, Lebensmittel und Arbeitskraft ihres Hinterlands, der „inneren Kolonien“. Für die Unternehmen kann die geschickte Wahl des Standorts einen Wettbewerbsvorteil bedeuten: „Standortvorteile erhalten für die individuellen Kapitalisten eine Funktion, wie sie aus technologischen Vorsprüngen entspringt, und in bestimmten Situationen kann die eine Funktion die andere ersetzen“ (Harvey 2002: 96). Die Vorteile eines Standorts können sich aber auch erschöpfen, z.B. wenn bei der ruhelosen Suche nach Absorptionsmöglichkeiten neue, überlegene Orte gefunden werden.

Solche geographischen Bewegungen bedrohen aber das an einem Ort fixierte Kapital, vor allem wenn es sich aufgrund langfristiger Bindung noch nicht amortisieren konnte. Ist ihm die Bewegungsfreiheit genommen, droht dem Kapital die direkte Entwertung z.B. durch deflationäre Rezession. Einen solchen bis heute andauernden Prozess leitete beispielsweise in Japan die 1990 geplatze Blase am Immobilien- und Grundstücksmarkt ein. Wird Kapital aber abgezogen, hinterlässt es häufig eine Spur der Zerstörung und Deindustrialisierung. Frühe Beispiele sind die mit dem Verschwinden ihrer Märkte aufgegebenen und verarmten Gebiete des Silberbergbaus in Mexiko, Peru oder Bolivien, neueren Datums die deindustrialisierten Regionen Mittelenglands, des deutschen Ruhrgebiets und manche bereits nach wenigen Jahren wieder verlassenen Sonderwirtschaftszonen.<sup>3</sup>

Je nach Art der Überschüsse lassen diese sich auf verschiedene Weise territorial absorbieren. Warenüberschüsse können auf die Märkte anderer Länder verschoben werden, vorausgesetzt dort bestehen Zahlungsmittel – Geld oder andere Güter. Die Bezahlung von Gütern mit Gütern ist auch heute noch verbreitet. Vor allem für Länder mit geringer Devisenverfügbarkeit bieten diese Kompensations- oder „Barter“-Geschäfte eine Alternative zum geldvermittelten Tausch. Der Tausch kubanischer Ärzte gegen venezolanisches Öl kommt ohne die Vermittlung US-amerikanischer Dollars aus. Sind weder Geld noch Güter vorhanden, hilft die Kreditvergabe der Absorption auf die Sprünge. Wie die Londoner Banken im 19. Jahrhundert mit Krediten an die USA, Kanada, Australien und Argentinien den Absatz britischer Fertigwaren in diesen Ländern förderten, so sichern die heutigen Kredite Japans an die USA den Absatz japanischer Produkte auf dem US-amerikanischen Markt. Der kreditvermittelte Warenhandel ermöglicht allerdings nur eine recht kurze Bindung von Überschüssen: Die exportierten Waren werden in Geld (oder andere Waren) getauscht, welches nach kurzer Frist mit Gewinn zurückfließt. Längerfristige Absorption eröffnen dagegen ausländische Direktinvestitionen (Foreign Direct Investments – FDI), die in den Empfängerländern neue Prozesse der Kapitalakkumulation anstoßen. Das Anschwellen der FDI seit den 1980er Jahren lässt sich also als bedeutendes Element einer Krisenlösungsstrategie interpretieren.

---

<sup>3</sup> Diese Prozesse des Niedergangs, die erst nach der Einbindung in den kapitalistischen Weltmarkt in vielen Regionen erfolgten, dienten als eine wichtige Begründung der von André Gunder Frank in den 60er Jahren aufgestellten These von der „Entwicklung der Unterentwicklung“ (vgl. Frank 1980).

Seit der britischen Hegemonie im 19. Jahrhundert kam es dabei zu einer immer engeren Verflechtung des Handels mit dem Bankwesen. Besonders mit der zunehmenden Bedeutung von Staaten als Großabnehmern von Eisenbahnen, Schiffen oder auch Rüstungsgütern wurden die Dienste der Hochfinanz unverzichtbar. Investitionsbanken platzierten Aktien an der Londoner Börse oder legten Anleihen auf, um Minen, Eisenbahnen oder Häfen in Indien, Argentinien oder Brasilien zu finanzieren. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts avancierte der Kapitalexport für die in Aktien und Anleihen investierenden besitzenden Klassen zu einer ihrer wichtigsten Einnahmequellen. Schon damals gehörte es zur üblichen Praxis, dass Anleihezeichner den Kauf von Waren des kreditgebenden Landes zur Bedingung machten – ein Mechanismus der heutzutage unter dem Terminus „Lieferbindung“ firmiert. Dabei kamen engste Verbindungen zwischen Banken, Industrieunternehmen und Regierungen zum Tragen. Lenin (1975: 73) zitiert einen Bericht des österreichisch-ungarischen Konsuls in São Paulo: „Der Ausbau der brasilianischen Eisenbahnen erfolgt zumeist mittels französischer, belgischer, britischer und deutscher Kapitalien; die betreffenden Länder sichern sich bei den mit dem Bahnbau zusammenhängenden finanziellen Operationen auch die Lieferungen für das notwendige Eisenbahnmaterial“.

Der Kapitalexport führte jedoch häufig zu erheblichen Rivalitäten zwischen den Konzernen, denen sie durch Kartellabsprachen zu begegnen versuchten. Ein Beispiel ist das internationale Schienenkartell: „Zum ersten Mal unternahmen die englischen, belgischen und deutschen Schienenwerke bereits 1884, während einer starken industriellen Depression, den Versuch, ein solches Kartell zu bilden. Man einigte sich, auf dem Binnenmarkt der vertragschließenden Länder einander keine Konkurrenz zu machen und die Außenmärkte nach folgendem Schlüssel zu verteilen: England 66%, Deutschland 27% und Belgien 7%. Indien blieb restlos England vorbehalten“ (ebd: 81f.). Wie noch zu zeigen sein wird, sind die Länder der Peripherie auch heute in besonderem Maße Opfer von Monopolisierung und Kartellierung.

Weitere Widersprüche entstehen, wenn die neu erschlossenen Räume selbst Überschüsse produzieren, die sie ebenfalls durch geographische Expansion zu absorbieren versuchen. Beispiele sind Japan und Deutschland, deren Wiederaufbau nach dem Krieg durch Kredite, Marshall-Plan-Hilfe und Direktinvestitionen gefördert wurde, die aber in den 60er Jahren zu Konkurrenten US-amerikanischer Firmen wurden, zunächst vornehmlich durch Güterexport, später auch durch Kapitalexport in Form von Direktinvestitionen, Krediten und Portfolio-Investitionen. In den 1980er Jahren wandelten sich Südkorea, Taiwan und andere südostasiatische Länder zu bedeutenden Exportnationen. Sie fixierten ihr Überschusskapital in vielen Ländern der Welt, sei es durch Export, als Subunternehmer transnationaler Konzerne oder durch Errichtung eigener Produktionsstätten. Allerdings erfuhren ihre raum-zeitlichen Fixierungen bereits nach recht kurzer Zeit scharfe Konkurrenz durch die gegenwärtige wirtschaftliche Expansion Chinas, das seit den 1978 begonnenen kapitalistischen Reformen zu einer gewaltigen Senke für Überschusskapital wurde. Die Instabilität dieser Fixierungen äußert sich in „Umschaltkrisen“ (Harvey 2005: 121), wenn aufgrund von Überinvestitionen in Produktionsanlagen, Infrastrukturen, Konsumgüter oder öffentliche Ausgaben der Kapitalfluss von einem Ort zum anderen umgeleitet wird.

Harvey führt schließlich einen weiteren Mechanismus ein, der der Annahme entgegensteht, die beständig erzeugten Kapitalüberschüsse würden im wesentlichen durch „konstruktive“ produktive Investitionen raum-zeitlich absorbiert. Diese Annahme gehört zur Ideologie offizieller Politik, die

den Eindruck zu erwecken versucht, der von ihr geschaffene Ordnungsrahmen einer „Global Governance“ sei darauf ausgerichtet, globale Kapitalströme in produktive, wachstumsfördernde und armutsbekämpfende Investitionen zu lenken. Doch hat der Akkumulationsprozess bzw. die erweiterte Reproduktion auch eine weit destruktivere räuberische, betrügerische, gewaltsame, mitunter auch kriegerische Seite. Marx (1962) beschrieb derartige Formen lediglich für die Übergangsphase vom Feudalismus zum Kapitalismus. Unter Rückgriff auf den Staat, sein Gewaltmonopol und sein Rechtssystem schafft die „ursprüngliche Akkumulation“ die Voraussetzungen für die neue Produktionsweise. Sie ist „nichts als der historische Scheidungsprozeß von Produzent und Produktionsmittel“. Ihre Methoden sind „alles andere, nur nicht idyllisch“ (ebd.: 742): die Vertreibung der bäuerlichen Landbevölkerung, die Kommodifizierung und Privatisierung des Bodens, die Umwandlung verschiedener Eigentumsrechte (öffentliche, kollektive, staatliche) in exklusives Privateigentum, die Kommodifizierung der Arbeitskraft, die Unterdrückung traditioneller Formen der Produktion und des Konsums, koloniale und imperiale Aneignung von Vermögen, der Sklavenhandel, der monetarisierte bzw. geldvermittelte Tausch, das moderne Steuersystem, die Staatsverschuldung und das besonders wirksame Mittel des Kreditwesens.

Im Anschluss an Rosa Luxemburg betont Harvey (2005) die fortdauernde Bedeutung der ursprünglichen Akkumulation, ihre „organische Beziehung“ zur erweiterten Reproduktion. Da diese Prozesse anhalten, sei es unangemessen sie als „ursprünglich“ oder „primitiv“ zu bezeichnen, weswegen er sie „Akkumulation durch Enteignung“ nennt. Ihre Bedeutung liegt darin, dass der Kapitalismus stets einen Vorrat an Vermögenswerten außerhalb seiner selbst benötigt, um das Überakkumulationsproblem zu lösen. Stehen solche Vermögenswerte wie z.B. ungenutztes Land oder neue Rohstoffe nicht zur Verfügung, muss der Kapitalismus sie selbst produzieren. Er schaffe sich damit in gewisser Weise sein eigenes „Anderes“, eine Form des „Außen“ (ebd.: 140). Um profitable Abflussmöglichkeiten für Überschusskapital herzustellen, setze Akkumulation durch Enteignung daher eine Reihe von Vermögenswerten frei. Aktuelle Beispiele sind die grassierenden Privatisierungen öffentlicher Dienste und Sozialsysteme oder die Aneignung billiger Rohstoffe durch Biopiraterie in den Zentren der Artenvielfalt. Dieses Ziel lasse sich jedoch auch durch die kontrollierte Entwertung von Kapitalvermögen und Arbeitskraft in regional begrenzten Krisen herstellen. Ergebnis der Schuldenkrise der 1980er Jahre und der häufigen Finanzkrisen der 90er Jahre war stets ein großer Bestand entwerteten Vermögens. Wie später noch zu zeigen sein wird bot dieser ideale Gelegenheiten für transnationale Konzerne, ihr Überschusskapital erneut zu binden. Der imperialistische Krieg, der sowohl zu gigantischen Entwertungen in den zerstörten Ländern als auch zum Zugriff auf deren Rohstoffe führt, stellt den gewalttätigen Gipfel der Akkumulation durch Enteignung dar.

Risiken entstehen jedoch, wenn die Krisen sich nicht regional begrenzen lassen, die Entwertungen Grenzen überschreiten oder unkontrollierbare Revolten auslösen. „Eine der Hauptfunktionen staatlicher Interventionen und internationaler Institutionen ist die effektive Abstimmung der Entwertungen, so dass die Akkumulation durch Enteignung stattfinden kann, ohne einen allgemeinen Zusammenbruch auszulösen“ (ebd.: 130). Die hauptsächlichlichen Druckmittel, die die G7-Staaten mithilfe der von ihnen beherrschten Finanzinstitutionen zur kontrollierten Erzeugung von Entwertungskrisen benutzen, sind das Kreditsystem und die Manipulation der Zinsraten. Diesen Mechanismus werden wir am Beispiel der gigantischen „Umschaltkrise“ der 70er und 80er Jahre sowie zweier Länder der Peripherie – Südkorea und Brasilien – später ausführlicher schildern. Ein Großteil der Lasten dieser „destruktiven“ Seite der Akkumulation wird auf die Länder der Peripherie abgewälzt. Solange es

den internationalen Staats- und Finanzinstitutionen gelingt, Entwertungen regional zu begrenzen und die „Ansteckung“ der Zentren zu minimieren oder zu verhindern, bleibt die Akkumulation durch Enteignung ein wesentlicher Mechanismus ungleicher Entwicklung.

### 3. Imperiale Bindungen: Der Nachkriegsboom der Direktinvestitionen

Moderne Produktionsnetzwerke und Wertschöpfungsketten lassen sich nur aus der gemeinsamen Geschichte von ausländischen Direktinvestitionen und transnationalen Konzernen rekonstruieren. Wir schildern daher die Nachkriegsexpansion der Direktinvestitionen von den Zentren in die Peripherie, die an ihrem Anfang stehenden Arbeitskämpfe in der US-Industrie sowie die widersprüchlichen und unterschiedlich erfolgreichen Versuche der Einbindung von FDI in Strategien importsubstituierender Entwicklung. Die unterschiedlichen Ergebnisse der Importsubstitution in Afrika, Lateinamerika und Asien verweisen dabei auf historische und gesellschaftliche Spezifika dieser Regionen.

Bis in die 1940er Jahre blieb das transnationale Unternehmen in erster Linie ein europäisches Phänomen, eng verknüpft mit der kolonialen und imperialistischen Expansion. Ausländische Investitionen erfolgten in die Wertpapiere der Kolonialregierungen, in Minen- oder Eisenbahnaktien, unterstützt durch das weltweite Filialnetz britischer Banken. Die Unternehmensstruktur in den britischen, französischen, niederländischen, deutschen oder portugiesischen Kolonien war geprägt durch kleine Unternehmen, kleine Plantagenbesitzer, Handelshäuser und handwerklich geprägte Manufakturen. Koloniale Investitionen erfolgten vornehmlich in die Produktion von Rohstoffen und Agrarprodukten, die sodann exportiert wurden. Die Entwicklung der peripheren Binnenmärkte blieb demgemäß unbedeutend.

Noch 1914 war Großbritannien Spitzenreiter bei der internationalen Kapitalverflechtung mit einem Bestand ausländischer Direktinvestitionen von 4 Mrd. \$. Erst 1929 überflügelten die USA das Vereinigte Königreich mit einem Investitionsbestand von 7,5 Mrd. \$. Zwar gründeten US-Unternehmen bereits in der Zwischenkriegszeit Tochterunternehmen vor allem in Europa. Aber zu einer bedeutenden Zunahme der US-Investitionen kam es erst nach dem zweiten Weltkrieg mit durchschnittlichen Wachstumsraten von 10,4% im Zeitraum 1950-60 und von 9,3% in den Jahren 1960-68. Betrag der US-Investitionsbestand im Ausland 1950 noch 11,8 Mrd. \$, stieg er 1960 auf 31,9 Mrd. \$ und 1968 auf 64,8 Mrd. \$. Regional verteilten sich die Investitionen hauptsächlich auf Kanada, Europa und Lateinamerika, in etwas geringerem Maße auf Asien und Afrika. Bemerkenswert ist dabei, dass noch 1950 mit 55% die Mehrheit der US-Investitionen in Länder der Peripherie flossen. Dieser Anteil reduzierte sich jedoch bis 1968 auf 40% (Cardoso 1972).

Der Anstieg der US-Auslandsinvestitionen ging unter anderem auf die Wiederaufbauhilfe für das kriegszerstörte Europa (und für Japan) unter dem Marshallplan zurück. Dieser umfasste neben Lebensmittelhilfe auch Kredite zur Modernisierung der Infrastruktur sowie Kredite an einzelne Konzerne, die sich oftmals bereits in US-Besitz befanden. Ferner exportierten die USA auch das spezifische fordistische Produktions- und Gesellschaftsmodell der Massenproduktion und des Massenkonsums nach Europa. Zu diesem Zweck beförderte die Marshallplanbehörde die Liberalisierung des innereuropäischen Handels und des Kapitalverkehrs. Besonders mit der 1952 gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (sog. „Montanunion“) wurde damit

begonnen, den für fordistische Massenproduktion von Automobilen und anderen Konsumgütern notwendigen größeren Wirtschaftsraum zu schaffen. Ferner bettete sich die Marshallplanhilfe in die Eindämmungsstrategie gegen die Sowjetunion und die Ausbreitung des Kommunismus ein. So betrieben die Aufbauhelfer systematisch und erfolgreich eine Spaltung der Gewerkschaften in kommunistische und antikommunistische Organisationen. Den Verzicht auf einen antikapitalistischen Kurs belohnten sie mit einem System kollektiver Tarifverhandlungen und Einkommenssteigerungen. Ferner setzte die internationale Expansion des fordistischen Modells voraus, dass die europäischen Staaten ihren Kolonien den Weg in die Unabhängigkeit gewährten. Entsprechend knüpften die USA die Marshallplan-Hilfe an die Bedingung, dass die teilnehmenden europäischen Staaten die Unabhängigkeitsbestrebungen in der Peripherie nicht gewaltsam unterbanden, es sei denn die Befreiungsbewegungen verfolgten einen kommunistischen Kurs. Ein zentrales Motiv all dieser Aktivitäten dürfte aber die Einbindung der europäischen Bourgeoisie in eine transatlantische „Klassenallianz“ gewesen sein (Van der Pijl 1998: 118f.).

Gindin und Panitch (2004: 17) betrachten die US-amerikanischen ausländischen Direktinvestitionen als „den entscheidenden Faktor bei der Zementierung der neuen imperialen Bande“. Unabhängig von den sich ändernden regionalen Anteilen an den FDI entwickelten sie eine soziale Kraft, die das internationale und das nationale Kapital immer stärker integrierten. „Ihre gegenseitige Durchdringung machte die Annahme verschiedener nationaler Bourgeoisien zunehmend anachronistisch“ (ebd.15). Auch wenn das Wachstum der US-Investitionen in Europa Abwehrreaktionen auslöste, dominierte doch das Interesse, diese anzulocken und die „amerikanische Herausforderung“ durch eigene Investitionen in den USA zu beantworten.<sup>4</sup> Spannungen oder Allianzen innerhalb dominanter Klassen konnten nicht mehr in rein nationalen Kategorien verstanden werden. Deutsche oder japanische Automobilhersteller begannen ähnliche Interessen zu entwickeln wie US-amerikanische, so z.B. an niedrigen Stahlpreisen. Zudem hatten sie keine Probleme damit, die Leistungen der neuen „Ordnungsmacht“ bei ihrer eigenen Expansion in Anspruch zu nehmen. „Wenn Instabilität in Lateinamerika oder an anderen Unruheherden ihre internationalen Investitionen bedrohten, setzten sie zu ihrer Verteidigung hauptsächlich auf die USA statt auf ihre eigenen Regierungen“ (ebd.: 17).

Ein weiteres wichtiges Motiv für die steigenden Auslandsinvestitionen nach dem zweiten Weltkrieg bildeten die militanten Arbeitskämpfe in den Hochburgen der fordistischen Massenproduktion, vor allem in der US-amerikanischen Automobilindustrie in den 1930er und 40er Jahren. Nach einer ersten erfolgreichen Fabrikbesetzung bei General Motors in Flint 1936/37, in deren Folge die Konzernleitung kapituliert und einen Vertrag mit den United Auto Workers unterschreiben musste, kam es zu einer Welle von Streiks, die die gewerkschaftliche Organisation in der Massenproduktion ungemein stärkte. Dabei verlieh die komplexe Arbeitsteilung der fordistischen Massenproduktion mitsamt der Fließbandfertigung den Beschäftigten eine hohe „Produktionsmacht“. Mit gezielten Streik- oder Sabotageaktionen an sensiblen Punkten des Produktionsprozesses vermochten sie große Industrieanlagen effektiv lahmzulegen. Die Unternehmen reagierten mit einer Dreifach-Strategie: Investitionsverlagerungen aus den Gewerkschaftshochburgen in ländliche Gebiete und ins Ausland,

---

<sup>4</sup> Dem Geist der Zeit entsprach das 1967 in Frankreich veröffentlichte und zum Bestseller aufgestiegene Buch „Le défi américain“ (Die amerikanische Herausforderung). Darin forderte der Publizist Servan-Schreiber, dass 50 bis 100 europäische Unternehmen ausgewählt und staatlich unterstützt werden müssten, die gegen die US-Konkurrenz auf dem Weltmarkt bestehen könnten.

technisch-organisatorische Prozessinnovationen sowie die Förderung „verantwortungsvoller“ kooperativer Gewerkschaftspolitik und die Unterdrückung „verantwortungsloser“ kämpferischer Strategien. blieb den Unternehmen der internationale Fluchtweg seit dem Zusammenbruch des Weltmarkts 1930 versperrt, konnte dieser nach dem zweiten Weltkrieg wieder beschritten werden. Mit der Wiederaufbauhilfe, der Bildung des Gemeinsamen Marktes und der Wiederherstellung der Währungskonvertibilität 1958 bildete Westeuropa eine bevorzugte Zielregion. Investitionen in Lateinamerika, Südafrika und Südostasien nahmen jedoch ebenfalls sukzessive zu (Silver 2005: 65ff).

### 3.1. Investitionen und Importsubstitution

Nachdem die lateinamerikanischen Länder bereits im frühen 19. Jahrhundert die politische Unabhängigkeit erkämpften, öffnete die nach dem zweiten Weltkrieg erfolgende Dekolonialisierung in Afrika und Asien weitere Regionen für die internationale Expansion US-amerikanischer, später auch europäischer und japanischer Konzerne. Dabei versuchten periphere Ökonomien die Investitionsströme in sehr verschiedener Weise und mit recht unterschiedlichem Erfolg in eine Strategie importsubstituierender Industrialisierung einzubinden. Historisch war diese Politik eine Reaktion auf den zusammengebrochenen Weltmarkt infolge der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre. Zu den Bausteinen der Importsubstitution gehörten die relative Abwertung der einheimischen Währung, Zollerhöhungen und nichttarifäre Handelsschranken, expansive Geldpolitik, Ausbau der öffentlichen Sektoren, Ausweitung des Binnenmarkts sowie Förderung einer diversifizierten verarbeitenden Industrie und einer breiteren Exportpalette. Während die Adaption dieses Instrumentariums in einer Reihe asiatischer Staaten auch längerfristig zu wirtschaftlichen Erfolgen führte, blieben diese in Lateinamerika und besonders in Afrika begrenzt. Zudem zeigte sich in diesen beiden Regionen sehr deutlich, dass hohe Außenzölle und andere protektionistische Maßnahmen mitnichten die Expansion transnationaler Konzerne behinderten. Deren probates Mittel zur Überwindung solcher Hürden waren ausländische Direktinvestitionen. Vor allem in Lateinamerika wurde offensichtlich, dass die lokalen Niederlassungen transnationaler Konzerne sich förmlich hinter den Zollmauern der Importsubstitution verschanzten, um Monopolstellungen aufzubauen und diese gegen etwaige Newcomer zu verteidigen. Entgegen konventioneller Weisheiten internationaler Entwicklungsbürokratien liegen die Gründe für diese divergierende Entwicklung in der Peripherie allerdings nicht einfach in verfehlter nationaler Politik, sondern hängen in starkem Maße mit dem unterschiedlichen kolonialen und postkolonialen Erbe dieser Regionen zusammen.

In den nach dem zweiten Weltkrieg dekolonisierten Staaten Afrikas ging ein deutlicher Kapitalabfluss aus dem Sektor der kleinen kolonialen Unternehmen und Handelshäuser mit einem Kapitalzufluss in die von oligopolistischen Konzernen und Konsortien beherrschten Sektoren des Bergbaus, der Industrieproduktion und der Exportlandwirtschaft einher. Damit wandelte sich das Muster der Auslandsinvestition: Während Finanz- und Handelsinteressen sowie Kleinunternehmen an Bedeutung verloren, stieg das Gewicht der industriellen Fertigung und der vertikal integrierten Großunternehmen in Bergbau und Industrie. Die sektorale Verteilung der Auslandsinvestitionen wies dreierlei Charakteristika auf: 1.) Das koloniale Muster der Investition im primären Sektor (Landwirtschaft, Bergbau und Erdöl) zum Zweck des Exports blieb erhalten. Ein wichtiger Unterschied war aber, dass die unabhängigen Staaten die notwendigen Infrastrukturinvestitionen in den Straßen-,



Schiene- und Schiffsverkehr, in Häfen und Energieversorgung nunmehr selbst übernehmen, teils intern finanziert, teils durch internationale Hilfe und private Kredite. 2.) Die Industrieinvestitionen konzentrierten sich entweder auf die Endfertigung importierter Vorprodukte für den Export oder auf die Importsubstitution, so in der leichtindustriellen Produktion von Konsumgütern. 3.) Unterrepräsentiert blieben hingegen Investitionen in die Investitionsgüterindustrie, vor allem in die schwerindustriellen Sektoren der Stahlproduktion, des Maschinenbaus und der chemischen Industrie. Entwicklung und Produktion neuer Technologien fanden in der dekolonisierten Peripherie praktisch nicht statt (vgl. Arrighi 1974: 228f.). Trotz des Reichtums natürlicher Ressourcen blieben die Investitionsströme in die Staaten Afrikas jedoch vergleichsweise gering und die verarbeitende Industrie befand sich fast gänzlich in ausländischer Hand. Wichtige, meist unterschätzte Gründe für diese Entwicklung liegen in dem kolonialen Erbe eines bis in die Nachkriegsära andauernden Arbeitskräftemangels infolge des Exports afrikanischer Sklaven. Der Sklavenhandel führte zu einem Bevölkerungsschwund, einer sehr geringen Bevölkerungsdichte und zu einer nachhaltigen Zerstörung produktiver Kapazitäten. Die verbreitete Annahme „unterentwickelte Regionen seien durch ‚unbegrenzte Angebote an Arbeitskraft‘ charakterisiert, traf für Afrika niemals wirklich zu, wo das Arbeitskraftangebot immer gering gewesen ist“ (Arrighi 2002: 25). Zusammen mit dem ausländischen Eigentum an den Kolonialunternehmen führte dies dazu, dass sich in Afrika nur sehr begrenzt ein lokales Unternehmertum entwickeln konnte. Diese Defizite konnten nach der Unabhängigkeit kaum ausgeglichen werden. Die mangelnde Entwicklung staatlicher Institutionen bei gleichzeitigem, oftmals eher propagandistischen Wirtschaftsnationalismus hatte den Doppeleffekt einer Abschreckung kleinerer nicht-afrikanischer Unternehmen, deren Verlust wiederum nicht ausreichend durch afrikanische Unternehmen kompensiert werden konnte.

Zwar ließen sich in der Ära der Importsubstitution in Afrika durchaus einige wirtschaftliche Erfolge erzielen, für eine Einbindung der Direktinvestitionen in eine dauerhaft tragfähige Entwicklungsstrategie fehlte aber in zweierlei Hinsicht die Grundlage: Zum einen mangelte es an effektiven staatsregulativen Steuerungsmöglichkeiten, zum anderen fehlte die lokale wirtschaftliche Basis, mit der Verknüpfungen zum Zwecke der Diffusion von Produktion und Technologie hätten hergestellt werden können. Die mangelnde Einbindung ausländischer Investitionen in eine Entwicklungsstrategie schrieb die Abhängigkeit von teuren Technologieimporten fort, die wiederum die Handelsbilanz belasteten und die Verschuldung hochtrieben. Der Binnenmarkt blieb unterentwickelt und der Konsum konzentrierte sich auf sehr kleine Segmente des städtischen Bürgertums und der Arbeiterklasse.

In Lateinamerika nahmen die ausländischen Investitionen in die verarbeitende Industrie gegenüber den Investitionen in die traditionellen Sektoren Erdöl, Bergbau und Landwirtschaft in der Nachkriegsära ebenfalls kontinuierlich zu: Betrug sie 1940 lediglich 8%, stiegen sie bis 1968 auf 34%. Besonders hoch war der Anteil der Investitionsflüsse in den verarbeitenden Sektor in den ökonomisch fortgeschritteneren Ländern Lateinamerikas. Hier stieg er bis 1968 auf 64% (Argentinien), 69%, (Brasilien) und 68% (Mexiko). Anders als in den Ländern, die erst im 20. Jahrhundert unabhängig wurden, duldeten die transnationalen Konzerne in Lateinamerika eine begrenzte Beteiligung einheimischen Kapitals. Sowohl im verarbeitenden Sektor, als auch im Bergbau kam es häufiger zu Gemeinschaftsunternehmen (Joint Ventures) und anderen gemischten Eigentumsformen, an denen einheimisches Staats- und Privatkapital sowie internationales Monopolkapital beteiligt waren. Mehrheitseigentümerschaft und faktische Kontrolle verblieben jedoch überwiegend in ausländischer Hand. Mit den steigenden Investitionen in die verarbeitende Industrie änderte sich allerdings die Bedeutung

des Binnenmarktes dieser Länder. So produzierten die Automobilfabriken von General Motors, Ford oder Volkswagen nicht nur, aber auch für den lateinamerikanischen Markt. Mithin benötigten diese Auslandsinvestitionen bis zu einem bestimmten Grad eine Prosperität der lateinamerikanischen Standorte. Die Investitionsgüterindustrie verblieb aber auch in diesen Fällen in den Zentren, sodass die transnationalen Konzerne die periphere Kapitalakkumulation vor allem über ihren technologischen Vorsprung kontrollieren konnten (Cardoso 1972).

Ferner zeigte sich bereits in den 50er und 60er Jahren, dass das Wachstum des Investitionsbestands zunehmend unabhängig vom unmittelbaren Zustrom ausländischen Kapitals erfolgte. Stattdessen griffen transnationale Konzerne auf internes Sparvermögen des wohlhabenden Bürgertums und auf die Reinvestition eines Teils der Profite zurück, die sie auf den lateinamerikanischen Märkten erzielten. Ende der 60er Jahre bereits speisten sich 60% der Neuinvestitionen aus reinvestierten Gewinnen.<sup>5</sup> Zugleich repatriierten die Konzerne hohe Profitsummen in ihre Sitzländer. Für den Nachkriegszeitraum 1947 bis 1967 wurde für Lateinamerika das Verhältnis von Kapitalzuflüssen zu repatriiertem Kapital auf 1 zu 2,7 geschätzt, d.h. für jeden zufließenden Dollar verließen 2,70 Dollar die Region (Dos Santos 1970). Versuche, deren Höhe zu deckeln, um Zahlungsbilanzungleichgewichte zu verhindern, umgingen die Unternehmen mittels versteckterer Formen des Gewinntransfers wie Lizenz- oder Patentgebühren. Diese ermöglichen es, dass nicht die im Ausland niedergelassene Konzerntochter selbst, sondern deren lokale Lizenznehmer Gebühren an die Konzernmutter entrichten.

Auch in Lateinamerika gelang es mithin nicht, die ausländischen Direktinvestitionen in eine tragfähige importsubstituierende Entwicklungsstrategie zu integrieren. Hierfür war allerdings nicht nur das Verhalten der Multis verantwortlich, sondern auch der starke Einfluss von Großgrundbesitzern und urbanen Unternehmerklassen auf die Staatsapparate. Denn auch sie hatten ein Interesse an der fortdauernden Privilegierung der bestehenden Produktions- und Exportstrukturen und an der Blockade jeglicher Umverteilungspolitiken. „Die mächtigen Klassen der Landbesitzer und der bürgerlichen Kompradoren beeinflussten die Zusammensetzung und die Orientierung der Bürokratie sowie die staatliche Politik (...). In der Konsequenz war die für Südostasien charakteristische relative Autonomie des Staates in Lateinamerika nicht existent“ (Arceo 2003). Unter diesen Umständen konnten die lateinamerikanischen Staatsapparate die Partialinteressen verschiedener Kapitalfraktionen keiner kohärenten Industrialisierungsstrategie unterwerfen. Auch die von den Militärdiktaturen betriebene Öffnung für das Auslandskapital unterminierte eine solche Strategie (dies besonders konsequent in Brasilien seit 1964). Dadurch schrieb sich einerseits die Abhängigkeit von Technologieimporten fort, andererseits minderten sich die Exporteinnahmen durch den Preisverfall für die traditionellen Agrar- und Rohstoffexporte. Das fortdauernde Handelsdefizit ließ sich nur noch durch den steigenden Zustrom ausländischen Kapitals ausgleichen – mit der unvermeidlichen Folge wachsender Verschuldung. Aufgrund verweigerter Agrarreformen und ergänzender Umverteilungspolitiken stützte sich die Binnennachfrage auf nur wenige Teile der städtischen Bevölkerung. Zusammen mit der schwachen Steuerung der Auslandsinvestitionen fehlten daher die Voraussetzungen, um in höhere Wertschöpfungsstufen der Produktion vorzudringen (ebd.).

Wie von Arceo bereits angedeutet verlief die importsubstituierende Ära in Asien, vor allem in Japan und den südostasiatischen Ländern, aber auch in Indien, gänzlich anders als in Afrika und

---

<sup>5</sup> Dieses Muster hat sich erhalten. Notwendige Neu- oder Ersatzinvestitionen finanzieren viele Multis heutzutage aus dem Cash-Flow.

Lateinamerika. Die ost- und südostasiatischen Länder zeichneten sich vor allem durch eine äußerst restriktive Haltung gegenüber ausländischen Direktinvestitionen aus, die sie streng und effektiv kontrollierten und in eine stringente Industrialisierungsstrategie einbanden. So blieben manche Industriezweige gänzlich für ausländische Investoren gesperrt oder wurden erst dann sukzessive geöffnet, als inländische Produzenten bereits eine starke Marktposition inne hatten. Vielfach erlaubten die Behörden nur Minderheitsbeteiligungen, während Fusionen und Übernahmen gänzlich verboten blieben. Durch Überkreuzbeteiligungen unterbanden sie die Möglichkeit feindlicher Übernahmen. Bevorzugt ließ man Joint Ventures zu, die jedoch mehrheitlich in einheimischer Hand blieben, um den Transfer von Technologie und Managementkenntnissen sicherzustellen. Eingehend prüften die Behörden, ob die Technologien nicht veraltet oder die Lizenzgebühren, die Tochterunternehmen vor Ort in Rechnung gestellt wurden, nicht überhöht waren. Auch wurden die zugelassenen Investitionen stets an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen angepasst. Förderten Südkorea und Taiwan in den 1960er Jahren Direktinvestitionen in arbeitsintensive Industrien, vor allem im Textil- und Elektroniksektor, schwenkten sie in den 70er Jahren auf kapitalintensivere Produktion um und verboten teilweise Direktinvestitionen in arbeitsintensive Betriebe. Ferner gab es strenge Auflagen zur Verwendung inländischer Vorprodukte und zu Mindestexporten, um die Leistungsbilanz zu entlasten. Japan, Südkorea und Taiwan gehörten daher zu den Ländern mit der niedrigsten Abhängigkeit von ausländischen Direktinvestitionen. „Als ein Ergebnis waren Mitte der 80er Jahre nur 5% der Niederlassungen transnationaler Unternehmen in Südkorea hundertprozentige Tochtergesellschaften, während dieser Anteil in Mexiko bei 50% und in Brasilien bei 60% lag“ (Chang/Green 2003: 27).

Hinzu kamen weitere Instrumente zur Förderung der einheimischen Industrie: staatliche festgelegte Investitionspläne, gezielte Steueranreize, Subventionierung von Investitions- und Exportkrediten sowie die Gewährung von Staatsgarantien in strategischen Sektoren, was wiederum durch verstaatlichte Banken erleichtert wurde. Ferner spielten staatseigene Betriebe eine bedeutende Rolle in der Produktion und bei der Herstellung von Verknüpfungen mit vor- und nachgelagerten Industriezweigen. Die Zahl öffentlicher Unternehmen nahm gerade in den 1960er Jahren deutlich zu. Im Rahmen ihrer aktiven Industriepolitik ermutigten die Regierungen einheimische Unternehmen überdies zur Imitation ausländischer patentgeschützter Produktionsverfahren (Rodrik 2001).

Ost- und Südostasien verfügten allerdings über Rahmenbedingungen, die die Entwicklung einer eigenständigen industriellen Basis begünstigten: die historisch relativ weit entwickelte Staats- und Nationenbildung, der hohe Überschuss an Arbeitskräften, das in vielen Ländern traditionell verbreitete Unternehmertum und nicht zuletzt die bedeutenden Unternehmensnetzwerke der über die Region verstreuten chinesischen Diaspora. Zudem spielte Ostasien, ähnlich wie Westeuropa, für die USA eine strategisch wichtige Rolle bei der Eindämmung des Kommunismus nach dem zweiten Weltkrieg. So gewährten die USA den Exporten ihrer Alliierten Japan, Südkorea und Taiwan präferenziellen Zugang auf dem US-amerikanischen Markt und tolerierten zugleich deren Protektionismus, Staatsinterventionismus und selbst den zeitweiligen Ausschluss von US-Konzernen. Hinzu kam massive US-amerikanische Militär- und Wirtschaftshilfe, die sich für Südkorea im Zeitraum 1946-78 auf 13 Mrd. \$ und für Taiwan auf 5,6 Mrd. \$ belief. Während allein die Wirtschaftshilfe an Südkorea 6 Mrd. \$ in diesem Zeitraum betrug, entfielen auf ganz Afrika lediglich 6,89 Mrd. \$ und auf ganz Lateinamerika nur 14,8 Mrd. \$. Auch Japan erfreute sich über die zwanzigjährige Periode von 1950-70 durchschnittlicher US-Hilfszahlungen von 500 Mio. \$ jährlich. Vergleichbare Vergünstigungen genoss nur noch Westeuropa (Arrighi 2002).

## 4. Kapitalexport und Klassenbildung

Wir wenden uns nun den durch die transnationale Expansion des Kapitals ausgelösten eindrücklichen Klassenbildungsprozessen zu, die bei den meisten Erzählungen über Direktinvestitionen und Importsubstitution unterschlagen werden. Die kämpferischen, staatsunabhängigen Gewerkschaftsbewegungen in der Peripherie stellen die auch heute noch sehr verbreitete These von der „Arbeiteraristokratie“ erheblich in Frage.

Während die Verallgemeinerung des fordistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells nach dem zweiten Weltkrieg in den USA, Westeuropa und Japan – wenn auch immer brüchige – Sozialpakte zwischen Unternehmern, Arbeiterbewegungen und Regierungen ermöglichte, gelang dies in der Peripherie nur sehr bedingt. Zwar kam es auch in Westeuropa mit den zunehmenden US-Investitionen und der Ausbreitung der industriellen Massenproduktion Ende der 1960er Jahre zu einer Welle von Massenstreiks, in der Folge konnten den Arbeitgebern jedoch deutliche Zugeständnisse abgerungen werden: dauerhafte Anerkennung der Gewerkschaften, erweiterte Mitbestimmungsrechte und Kopplung der Lohnsteigerungen an die Produktivität. Im Zuge des für die westlichen Wohlfahrtsstaaten typischen tripartistischen Deals verpflichteten sich die Regierungen auf eine Politik der Vollbeschäftigung, die Arbeitgeber auf Weitergabe eines Teils der Profite in Form steigender Reallöhne und die Gewerkschaften auf Kooperation und „maßvolle“ Lohnforderungen. Dabei ermöglichten vor allem die real erzielten Lohnsteigerungen die korporatistische Einbindung der Arbeiterbewegungen. Der im Westen realisierbare Massenkonsum war die entscheidende Voraussetzung für die relative Stabilität dieses „Klassenkompromisses“, der allerdings immer wieder gebrochen wurde, so durch die Streikwellen Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre.

Während der Arbeiterbewegung im Westen der wohlfahrtsstaatliche Massenkonsum geboten wurde, galt dieses Modell nicht als weltweit verallgemeinerbar. Damit die Peripherie aber nicht dem Kommunismus anheim fiel, wurde ihr das modernisierungstheoretische Versprechen gegeben, sie könne ebenfalls zur „ersten“ Welt aufschließen, zunächst müssten aber die Stufen des Modernisierungsprozesses durchlaufen werden. Einer der Stichwortgeber dieses Entwicklungsdiskurses war der Modernisierungstheoretiker und spätere US-Sicherheitsberater Walt Rostow, der sein in den 1960er Jahren veröffentlichtes Buch „The Stages of Economic Growth“ bezeichnenderweise als „Non Communist Manifesto“ untertitelte. Nach Rostow steht am Anfang aller Entwicklung die Unterentwicklung, die er als mangelnde Industrialisierung verstand. Der Entwicklungsprozess beginne mit einem Anlaufstadium, auf das eine Periode des Aufschwungs folge, welche zum „take off“ eines selbsttragenden Wachstums führe, bis die Gesellschaft schließlich ihren Reifezustand von Massenproduktion und Massenkonsum erreiche. Da es für die Peripherie aber keinen diesen „take off“ stützenden Marshallplan gab und eine Verallgemeinerung des Massenkonsums faktisch in weiter Ferne lag, duldeten die USA stattdessen zähneknirschend die importsubstituierenden Industrialisierungsansätze, solange die Türen für US-Konzerne – bis auf wenige Ausnahmen wie Südkorea – offen blieben. Trotz der mit Importsubstitution erreichten wirtschaftlichen Fortschritte, entstanden aber keine ausreichenden Verteilungsspielräume, um zu ähnlich stabilen Sozialpakten wie im Westen zu kommen. In der Peripherie blieb diese Ära daher in weit stärkerem Maße durch ArbeiterInnenproteste und Repression geprägt. Modernisierungstheoretiker wie Walt Rostow oder Samuel Huntington gehörten in der Folge dann auch zu den lautstärksten Propagandisten von

Militärregierungen als Entwicklungshelfern sowie zu den Unterstützern der 1964 begonnenen US-Intervention in Vietnam (Dos Santos 1997).

Die vom Westen unterstützten repressiven Regierungen, so das autoritäre Regime in Südkorea, die Militärdiktatur in Brasilien oder das Apartheidsregime in Südafrika, machten diese Länder zu bevorzugten Expansionsgebieten transnationaler Konzerne aus den USA, Europa oder Japan. Entgegen den Vorstellungen der Konzernleitungen hatten ihre Direktinvestitionen jedoch die Bildung neuer kämpferischer Arbeiterbewegungen zur Folge, was die folgenden Beispiele aus Südkorea, Brasilien und Südafrika verdeutlichen.

Ein Artikel der britischen Tageszeitung „The Times“ aus dem Jahre 1975 beschreibt das günstige Investitionsklima in Südkorea unter dem autoritären Regime von General Park Chung Hee: „Wenn auch Südkoreas Arbeitskraft von 11 Millionen einen Schlüssel für die Entwicklung des Landes darstellt, ist sie zugleich eine mögliche Quelle von Unruhen. Die Löhne sind mit die niedrigsten in der Welt, Streiks sind gesetzlich verboten und die Gewerkschaften sind ein Schatten ihrer westlichen Gegenstücke. (...) Die strikten Arbeitsgesetze erlauben der Regierung, jede Gewerkschaft aufzulösen, von der sie annimmt, dass sie zu einer Gefahr für die öffentliche Ordnung wird. (...) Am 27. Dezember 1971 hat die Regierung eine Serie von Notstandsverordnungen erlassen einschließlich der Ungesetzlichkeitserklärung von Streiks. Seit diesem Tage wird Streik mit Gefängnis bis zu sieben Jahren bestraft“ (zitiert in Fröbel et al. 1977: 547).

Die Ansiedlung arbeitsintensiver Montagefabriken hauptsächlich in der Bekleidungs- und Elektronikindustrie löste eine starke Migration hauptsächlich junger Frauen vom Land in die städtischen Industrieregionen Südkoreas aus. Die Hälfte der land- und familienflüchtigen MigrantInnen waren Mitte der 70er Jahre Frauen zwischen 15 und 20 Jahren. Während die Beschäftigung in den kapitalintensiven Industrien hauptsächlich Männern vorbehalten blieb, dominierte Frauenbeschäftigung bei den unsicheren, schlecht bezahlten und niedrig qualifizierten Jobs der ersten Weltmarktfabriken. Entgegen dem seinerzeit häufig mit dem Konfuzianismus erklärten Stereotyp „unterwürfiger“, „williger“ Arbeitskräfte standen die koreanischen Arbeiterinnen an der Spitze einer Protestwelle, die 1974 begann und sich bis Ende der 1970er Jahre hinzog. Die Proteste entstanden in einer Zeit als derartige Aktivitäten starker Repression seitens des Staates und der Unternehmensleitungen ausgesetzt waren. Sie konzentrierten sich in den arbeitsintensiven Industrien und wurden fast ausschließlich von Frauen getragen, während die männlichen Kollegen entweder passiv blieben oder sich als Mitglieder kooptierter und von Männern geführter Gewerkschaften an der Repression der rebellierenden Arbeiterinnen beteiligten. Einige der von den Arbeiterinnen initiierten Streiks waren durchaus erfolgreich und es ließen sich verbesserte Arbeitsbedingungen und die Anerkennung unabhängiger Betriebsgewerkschaften durchsetzen. Andere Proteste hingegen wurden brutal von den Sicherheitskräften niedergeschlagen. Misshandlungen und Verhaftungen gehörten zu den verbreiteten Einschüchterungsmethoden. Manche Widerstandsaktionen erregten darauf hin hohe Aufmerksamkeit und lösten Solidarisierungen im ganzen Lande aus. Die Proteste beschränkten sich zudem nicht auf arbeitspolitische Forderungen, sondern waren höchst politisiert. Die Arbeiterinnen opponierten gegen die Diktatur und formierten sich als Demokratisierungsbewegungen. Eine wesentliche Voraussetzung des Widerstands waren die Klassenbildungsprozesse unter den in die Städte abgewanderten Frauen. Viele von ihnen lebten in Gemeinschaftsunterkünften oder fabrikeigenen Schlafsälen. Was als Kontroll- und Kostensenkungsinstrument gedacht war, schuf

aber zugleich einen fruchtbaren Boden für den Austausch von Arbeitserfahrungen und für Solidarisierungsprozesse, die in den späteren Arbeitskämpfen zum Tragen kamen (Mikyong 2003).

Arbeiterinnen spielten auch in den Auseinandersetzungen der folgenden Jahrzehnte eine wichtige Rolle, so beim „Großen Arbeitskampf“ von 1987, der den Ausgangspunkt der formalen Demokratisierung Südkoreas bildet. Nachdem die Militärregierung das Investitionsregime in der Schwerindustrie Anfang der 80er Jahre lockerte, engagierten sich zahlreiche transnationale Konzerne vor allem in Form von Minderheitsbeteiligungen oder Joint Ventures an den großen staatseigenen Betrieben der Automobil- und Elektroindustrie. Auch sie versprachen sich reibungslose Produktion und hohe Profite unter dem repressiven Arbeitsregime. Der Ausbruch militanter Unruhen im Jahr 1987 machte diese Hoffnung jedoch zunichte. Hunderttausende Arbeiterinnen und Arbeiter beteiligten sich an Streikaktivitäten im ganzen Land. Sie forderten u.a. das Repräsentationsmonopol des staatlich kontrollierten Gewerkschaftsdachverbands FKTU (Federation of Korean Trade Unions) heraus und verlangten die Zulassung unabhängiger Vertretungen. In den Folgejahren gründeten sie einen Dachverband der seit 1987 entstandenen staatsunabhängigen Gewerkschaften, welcher 1995 in KCTU (Korean Confederation of Trade Unions) umbenannt wurde. Im Jahr 1999 repräsentierte KCTU 573.000 ArbeiterInnen bei einer Gesamtzahl von rund 1,5 Millionen offiziell registrierter Gewerkschaftsmitglieder (Kong 2005).

Ähnliche Erfahrungen mussten auch die Investoren in Brasilien machen. Dabei schien es so, als würde Brasilien seit der Machtübernahme von Generalstabschef Castelo Branco im Jahre 1964 und der weiteren Öffnung für ausländische Direktinvestitionen zu einem idealen Standort aufsteigen. Der Präsident propagierte „Interdependenz“ und „assoziierte Entwicklung“ und der Minister für auswärtige Beziehungen, General Juracy Magalhães, beschied: „Was gut ist für die Vereinigten Staaten ist auch gut für Brasilien“ (zitiert in Dos Santos 1997: 15). Die brasilianische Diktatur versprach zudem weit stabilere Verhältnisse als das Nachbarland Argentinien, das nach besonders schnellem Wachstum der Massenproduktion in den 50er und 60er Jahren von zahlreichen ArbeiterInnenprotesten heimgesucht wurde, die 1969 in dem mit Waffengewalt niedergeschlagenen Streik in der Industriestadt Córdoba gipfelten, dem sogenannten „Cordobazo“ (Delich 1974). Charakteristika des 1968 beginnenden „brasilianischen Wirtschaftswunders“ waren nicht nur hohe Wachstumsraten, Exportsteigerungen und Inflationsbekämpfung, sondern auch der Terror gegen Kritik und Opposition, die Vernachlässigung der ländlichen Entwicklung zugunsten forciert Industrialisierung und damit zusammenhängend Landflucht und steigende Erwerbslosigkeit in den Städten. Mit dem rapiden Wachstum der verarbeitenden Industrie entstand jedoch auch eine neue Arbeiterklasse und eine kämpferische Gewerkschaftsbewegung, die mit dem staatszentrierten Korporatismus brach. In Brasilien firmierte diese Bewegung unter dem Schlagwort des „neuen Syndikalismus“ (Ribeiro de Oliveira 1987: 43).

Kern dieser neuen Bewegung waren die Automobil- und MetallarbeiterInnen in der Industrieregion rundum São Paulo. Ihre Geburtsstunde hatte sie im Mai 1978 mit einer Streikwelle, die im Automobilwerk von Saab-Scania in São Bernardo do Campo ihren Ausgang nahm und danach auch die Fabriken von Mercedes, Volkswagen, Ford und Chrysler ergriff. Zwar versuchten die Arbeitgeber mit repressiven Maßnahmen die neuen Gewerkschaften aus den Betrieben herauszuhalten, aber ebenso wie die US-amerikanischen Arbeiter in den 1930er Jahren nutzten auch die brasilianischen KollegInnen die Anfälligkeit der fordistischen Massenproduktion für ihre gezielten Aktionen. Angesichts von andauernden Protesten, Bummelstreiks, Störungen der Produktion und verweigerter

Kooperation mussten die Unternehmensleitungen spätestens bis 1982 einlenken. Ihnen blieb nichts anderes übrig, als die neuen staatsunabhängigen Gewerkschaften anzuerkennen, mit ihnen Kollektivverhandlungen zu führen und Lohnerhöhungen zu gewähren (Silver 2005: 77). Auf die 1978 begonnene Basismobilisierung geht schließlich auch die Gründung der Arbeiterpartei PT (Partido dos Trabalhadores) im Jahr 1980 sowie der Zusammenschluss des unabhängigen Gewerkschaftsdachverbands CUT (Central Única dos Trabalhadores) 1983 zurück. Der jetzige PT-Präsident Brasiliens, Luis Inácio „Lula“ da Silva, entstammt dieser neuen Gewerkschaftsbewegung. In der Hochphase der Kämpfe 1978 war er Präsident und einflussreicher Sprecher der Metallarbeitergewerkschaft von São Bernardo do Campo. Er gehörte zum Kreis der Gewerkschaftsführer des „neuen Syndikalismus“, die sich selbst als „kämpferische Führung“ begriffen. Nicht zuletzt erwiesen sich die Ende der 70er Jahre entstandenen Basisgewerkschaften als wichtige Kraft im Kampf gegen die Militärdiktatur und für die Wiederherstellung der Demokratie (Ribeiro de Oliveira 1988).

Auf eine ganz ähnliche Entwicklung blickt die Gewerkschaftsbewegung Südafrikas zurück. Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre flammten Massenproteste gegen die Apartheidsgesetze auf, die die südafrikanische Regierung brutal niederschlug. Für die internationale Investorengemeinde erbrachte sie damit den Nachweis, dass sie für politische Stabilität sorgen könne, was wiederum mit einem kräftigen Kapitalzufluss honoriert wurde. Ein großer Teil davon ging in die verarbeitende Industrie. Der Bedarf an schnell anzulernenden Arbeitskräften stieg rasant, sodass ein großes schwarzes Proletariat entstand. Besser bezahlte Fach- und Angestelltenarbeit blieb weiterhin Weißen vorbehalten. Nach einem Jahrzehnt relativer Ruhe brach 1973 eine erste Streikwelle in den Fabriken von Durban aus, auf die eine harte Repression und die Verfolgung illegaler schwarzer Gewerkschaften folgte. Entlassungen, Verhaftungen und Verweis aus den Städten waren an der Tagesordnung. Dennoch stiegen die Mitgliederzahlen der unabhängigen Organisationen kontinuierlich an. Schließlich zwangen 1979 erneute Streiks in der Metall- und Automobilindustrie die Regierung zur Legalisierung der schwarzen Gewerkschaften. Dies führte jedoch keineswegs zur Eindämmung der ArbeiterInnenproteste, vielmehr schwappte eine weitere Streikwelle durch das Land. Wie ihren KollegInnen in anderen Ländern kam auch den südafrikanischen ArbeiterInnen ihre strategische Stellung im fordistischen Produktionsprozess zugute, die sie für gezielte und effektvolle Streikaktionen nutzten. Schließlich schlossen sich 1985 über 400 der seither neu gegründeten unabhängigen Gewerkschaften zum Dachverband COSATU (Congress of South African Trade Unions) zusammen. Die organisierte Arbeiterbewegung erwies sich in der Folge neben dem ANC als wichtigste Stütze des Anti-Apartheid-Kampfes. COSATU konnte sich weit besser gegen die staatliche Verfolgung zur Wehr setzen als viele andere Gruppen (Silver 2005: 81).

Diese Beispiele zeigen, dass die ausländischen Direktinvestitionen immer wieder beeindruckende Prozesse der Klassenbildung, des Widerstands und der gewerkschaftlichen Organisation auslösten oder zu ihnen beitrugen. Die Hoffnungen so mancher Investoren auf gefügige Arbeitermassen unter den besonders repressiven Regimen blieben weitgehend unerfüllt. Zudem erwiesen sich die teils auch heute noch vertretenen Thesen von der „Arbeiteraristokratie“ als wenig haltbar. In verschiedenen Varianten versuchten diese zu begründen, dass ArbeiterInnen der internationalen Sektoren aufgrund ihrer „privilegierten“ Stellung und des sozialen Status ideologisch dem Kleinbürgertum nahe stehen und sich gemeinsam mit der nationalen Bourgeoisie in einer Interessenallianz mit dem transnationalen Kapital befinden. So diagnostizierte etwa Cardoso (1972) eine „Interessenaufspaltung“ zwischen den mit dem internationalen Kapital verflochtenen fortschrittlichen Sektoren und den rückständigen

nationalen Sektoren. Nutznießer der Auslandsinteressen seien dabei nicht nur die nationale Bourgeoisie, sondern auch die Mittelschichten und die „Beschäftigten des ‚internationalisierten‘ Sektors“.<sup>6</sup> Wie gesehen waren es aber immer wieder Beschäftigte der „internationalisierten“ Sektoren, die Protestwellen initiierten und aus der vermeintlichen Interessenallianz mit dem transnationalen Kapital aussicherten. Auch kämpften sie nicht nur für die Verbesserung der eigenen Lage. Vielmehr stellten sie sehr bewusst Forderungen, die ArbeiterInnen verschiedenster Kategorien, Betriebe und Branchen einschlossen, seien es höhere Mindestlöhne oder die Zulassung unabhängiger Gewerkschaften. Zudem ging ihr Protest weit über die betriebliche Ebene hinaus. Viele der in den transnationalen Konzernen entstandenen Basisgewerkschaften erklärten den Kampf gegen repressive Regierungen zu einem ihrer wichtigsten Ziele. Um dies zu erreichen, gingen sie zahlreiche Bündnisse mit Widerstandsgruppen ausserhalb der Betriebe ein oder bildeten selbst den organisatorischen Kern von Demokratisierungsbewegungen.

## 5. Die Umschaltkrise der 70er und 80er Jahre

Die Bedingungen für die weltweiten ArbeiterInnenkämpfe veränderten sich drastisch mit dem, was wir in Anlehnung an Harvey die „Umschaltkrise“ der 70er und 80er Jahre nennen wollen. Um die sich ausdifferenzierenden Rahmenbedingungen für diese Kämpfe bewerten zu können, zeichnen wir zunächst die Hintergründe dieser Krise sowie die politischen Reaktionen nach. Danach beschreiben wir am Beispiel Südkoreas und Brasiliens wie die folgenden Entwertungskrisen in der Peripherie einerseits die Akkumulation des Produktivvermögens vorantreiben, andererseits die Kampfbedingungen der Arbeiterbewegungen nachhaltig verändern.

Wie oben bereits geschildert entstehen Widersprüche, wenn die durch Kapitalexpert neu erschlossenen Räume selbst beginnen Überschüsse zu produzieren, die sie ebenfalls durch geographische Expansion zu absorbieren versuchen. Eine solche Situation ergab sich Mitte der 1960er Jahre, als den US-Konzernen mit japanischen und westeuropäischen Unternehmen starke Konkurrenten erwachsen. Gepöppelt durch Marshall-Plan-Hilfe, Kredite und Direktinvestitionen eroberten die „Spätentwickler“ nicht nur den nordamerikanischen Markt, sondern auch viele andere Absatzmärkte der US-Firmen. Die Kombination einer fortgeschrittenen technologischen und industriellen Basis mit einem niedrigeren Lohnniveau erlaubte japanischen und westeuropäischen Firmen deutliche Preisvorteile gegenüber der verarbeitenden Industrie der USA, so in der Produktion von Textilien, Stahl, Automobilen, Unterhaltungsgütern, Maschinen und anderen Ausrüstungsgegenständen. Der durch die Exportoffensive der Newcomer verschärfte Wettbewerbsdruck und die sich in Reallohnsteigerungen niederschlagende ArbeiterInnenmobilisierung – sowohl in den USA, als auch in den neuen Standorten Westeuropas und der Peripherie – sorgte für eine Profitabilitätskrise der US-amerikanischen verarbeitenden Industrie mitsamt wachsender Überkapazitäten.

---

<sup>6</sup> Ähnlich argumentierte seinerzeit auch Arrighi (1974), der Eliten, Subeliten und das „eigentliche Proletariat“ (d.h. ohne Wanderarbeiter) allesamt zur „Arbeiteraristokratie Schwarzafrikas“ zählte. Den multinationalen Konzernen verdanke diese einen relativ hohen Lebensstandard, der aber einer breiteren Entwicklung im Wege stehe. Einer auf ihre Kosten gehenden Umverteilung zugunsten gesellschaftlicher Entwicklung oder gar einer „Loslösung vom internationalen Kapitalismus“ würde sich die „Arbeiteraristokratie“ wahrscheinlich widersetzen.



Angesichts mangelnder Profitabilität setzte die Flucht des Investitionskapitals in die Finanzmärkte ein. Die aus Handel und Produktion gewonnenen Profite wanderten zunehmend auf die unregulierten sogenannten Eurodollarmärkte (vor allem die City von London), die besonders in den kritischen Jahren 1968-73 einen Aufwärtssprung machten und seither beträchtlich wuchsen. Auf diese Profitabilitätskrise reagierte die US-Regierung 1970 mit einer expansiven Geldpolitik und der drastischen Abwertung des Dollar gegenüber DM und Yen, in der Hoffnung die internationale Wettbewerbsfähigkeit wiederherstellen zu können. Mittels niedriger Zinsen versorgte sie Banken und Unternehmen mit all der Liquidität, die sie für die Ausweitung von Auslandsinvestitionen und Exporten benötigten. Die relative Aufwertung von DM und Yen schwächte wiederum die Wettbewerbsfähigkeit deutscher und japanischer Exporteure, sodass die Probleme der Überakkumulation und Profitabilität letztlich nicht gelöst, sondern nur auf mehr Schultern der führenden kapitalistischen Staaten verteilt wurden (Brenner 2005). Mit der inflationären Ausweitung des Geldangebots und der andauernden Dollar-Schwäche läuteten schließlich die Totenglocken des Bretton Woods-Systems fixierter Wechselkurse, das 1973 offiziell eingäschert wurde. Eine Fortführung dieses kooperativen Systems hätte für die USA eine Dollaraufwertung, strikte Haushaltsdisziplin und einen harten wirtschaftlichen Anpassungsprozess bedeutet – mithin genau die Art Roßkur, die der IWF den Schuldnerländern in den 80er Jahren aufbrummen sollte. Einem solchen Anpassungsprogramm wollte sich die US-Regierung damals nicht unterwerfen. Dem stand ihr Interesse an einer schuldenfinanzierten Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit und der Fortführung des Vietnam-Kriegs entgegen (Arceo 2002).

Anders als erhofft führte die fortgesetzte Strategie des globalen Keynesianismus zu einer weiteren Schwächung der US-Hegemonie in den 70er Jahren: 1975 erfolgte der Rückzug aus Vietnam; seit 1973 sanken die Wachstumsraten und stieg die Inflation; Wellen von ArbeiterInnenprotesten rollten durch die USA, Westeuropa, Lateinamerika und Afrika; die OPEC setzte drastische Ölpreiserhöhungen durch; die Regierungen der Peripherie forderten eine neue Weltwirtschaftsordnung; und nicht zuletzt drohte der Bedeutungsverlust des Dollars aufgrund des hohen Kreditangebots ausserhalb der USA, vor allem an den Eurodollar-Märkten, die dank des florierenden Ölgeschäfts weiter anschwellen. Die entscheidende Wende leitete 1979 der Vorsitzende der US-Zentralbank Paul Volcker ein. Im letzten Jahr der Carter-Präsidentschaft schränkte die „Federal Reserve“ das Geldangebot ein, trieb die Zinsen hoch und setzte damit das monetaristische Strukturanpassungsprogramm für die Weltwirtschaft in Gang, das unter Reagan fortgesetzt und seither eifrige Nachahmer in aller Welt findet. Die wesentlichen Elemente dieses Programms sind schnell aufgezählt: knappes Geld, hohe Zinsen, starker Dollar, niedrige Inflation, Löhne runter, Profite rauf, Kapital- und Vermögensteuern senken, Finanzmärkte deregulieren, Handel liberalisieren und nicht zuletzt ein – der reinen Lehre zuwiderlaufendes – gigantisches schuldenfinanziertes Aufrüstungsprogramm. Damit erwies sich die Reagansche Wirtschaftspolitik letztlich als eine Kombination monetaristischer Orthodoxie mit keynesianischem „deficit spending“, das sich in steigenden Haushaltsdefiziten und einer bis dahin beispiellosen Verschuldung äußerte (Brenner 2005).

Mit dem Zusammenbruch von Bretton Woods und der von Volcker eingeleiteten restriktiven Geldpolitik kündigten die Regierenden endgültig den „New Deal“ der Nachkriegsära und ließen die Finanzindustrie von der Leine: „Der *New Deal* und die ihm folgende Globalisierung unter Roosevelt und Truman hatten darauf beruht, die Kontrolle über die Hochfinanz den Privaten zu entziehen und der öffentlichen Hand zu überantworten. Unter Reagan lebte die private Hochfinanz als Kommandozentrale der globalen Wirtschaft wieder auf“ (Arrighi 1999: 240). Zwar expandierte die

Finanzindustrie gemeinsam mit Handel und Direktinvestitionen bereits in der Nachkriegsära, mit dem „Volcker-Schock“ erfuhr sie jedoch einen bedeutenden Schub. Die US-Regierung wurde von einer Konkurrentin der privaten Hochfinanz zu deren Unterstützerin. Sie deregulierte den Finanzmarkt und schuf ähnliche günstige Voraussetzungen für Geldgeschäfte wie sie bereits die unregulierten Eurodollarmärkte und all die Steueroasen der Welt boten. Mit dieser Wende entfachten die USA einen aggressiven Wettbewerb um knappes Geld, der zu einem gewaltigen Umschwung internationaler Finanzströme führte. Innerhalb kürzester Zeit verwandelten sie sich von der bedeutendsten Quelle von Liquidität und Direktinvestitionen zum weltgrößten Schuldner und Empfänger ausländischen Kapitals. Sie schufen kräftige Anreize, um Geld anzuziehen und ihr steigendes Handels- und Leistungsbilanzdefizit gegenzufinanzieren.

Zugleich setzten die „Reagonomics“ auf die „disziplinierende Wirkung“ der Finanzmärkte. Diese sollten die in der keynesianischen Ära unterbliebene Restrukturierung der Industrie und den Abbau der unproduktiven Überkapazitäten erzwingen sowie die „Lohnmilitanz“ der ArbeiterInnen brechen. Praktisch übernahmen diese Funktion all jene institutionellen Anleger (Investmentbanken, Pensionsfonds, Versicherungen und hochspekulative Hedgefonds), die aufgrund der Finanzialisierung über gigantisch wachsende Vermögen verfügten. Sie begnügten sich dabei nicht mit der traditionellen Rolle von Kreditgebern, sondern formulierten detaillierte Rentabilitätsziele, die die Industrie künftig erreichen musste. Die Zielvorgaben für „returns on investment“ orientierten sich dabei zunehmend an den auf Finanzmärkten realisierbaren Zinseinkünften. Aus Perspektive des Kapitals war diese Strategie durchaus erfolgreich. Die Finanzialisierung erzwang eine tiefgreifende Restrukturierung der US-Industrie, die zu steigender Rentabilität und höheren Profiten führte. Dazu gehörten die Schließung ineffizienter Betriebe, das Outsourcing, die Expansion globaler Wertschöpfungsketten, die Unterstützung innovativer „start ups“ sowie die Verbreitung neuer Technologien (Gindin/Panitch 2005; Brenner 2005). Daneben setzte das monetaristische Programm einen drastischen Umbau der Klassenbeziehungen voraus. Um das Vertrauen der institutionellen Anleger sicherzustellen, musste Inflationserwartungen dauerhaft und überzeugend der Boden entzogen werden. Daher war es unabdingbar, der Arbeiterklasse ihre Lohnansprüche auszutreiben. Reagans Niederschlagung des Fluglotsenstreiks 1981 galt als Beleg für die Entschlossenheit der neuen Regierung im Kampf gegen die Gewerkschaften. Paul Volcker bezeichnete die Niederlage der Fluglotsen als „wichtigste Maßnahme der Administration im Anti-Inflationskampf“ (zitiert in Gindin/Panitch 2005: 64).

Für die Länder der Peripherie jedoch verwandelte sich die „Flut“ an Kapital der 70er Jahre zur plötzlichen „Trockenheit“ der 80er (Arrighi et al. 2002: 32). Ging die internationale finanzielle Expansion in den 70er Jahren mit hohen Kapitalflüssen in Nord-Süd-Richtung einher, schrumpften in den 80er Jahren vor allem die privaten Bankkredite beträchtlich und konzentrierten sich weit stärker auf die OECD-Länder.<sup>7</sup> Ihren manifesten Niederschlag fand dieses finanzielle Ausbluten der Peripherie 1982, als erst Mexiko und danach weitere Länder aufgrund der gestiegenen Zinslasten ihre Zahlungsunfähigkeit erklärten und in die Schuldenkrise stürzten. Der verschärfte Wettbewerb um Kapital und die Umleitung der Finanzströme in die USA löste aber nicht nur die bis heute andauernde Schuldenkrise aus. Vielmehr zeichnete dieser Umschwung für die divergierende Entwicklung in der

---

<sup>7</sup> Der Nettokapitaltransfer in Entwicklungsländer belief sich von 1975 bis 1982, dem Jahr des Ausbruchs der Schuldenkrise, auf 4,91% des Bruttoinlandsprodukts, sackte in den Jahren 1983-1989 auf rund 2,87% ab und erreichte erst 1990-98 wieder 5% des BIP (vgl. Akyüz/Cornford 1999).

Peripherie seit den 80er Jahren verantwortlich, d.h. für die markante „Bifurkation“ zwischen Afrika und Lateinamerika einerseits und Asien andererseits. Der steigende Kapitalzufluss erlaubte den USA ein Handelsbilanzdefizit und damit den Import billiger Güter, die die US-Firmen nicht mehr profitabel erzeugen konnten und wollten. Damit schlug die Stunde all jener ostasiatischen Länder, denen ihre historische Entwicklung und die Nachkriegsordnung – im Unterschied zu Afrika und Lateinamerika – die notwendige Inkubationszeit zur Importsubstitution und zum Aufbau einer wettbewerbsfähigen Exportwirtschaft ermöglichte. So konnten nun auch die asiatischen „Tigerstaaten“ dem japanischen Beispiel folgen und die unter Reagan reflationierte Nachfrage nach billigen Industriegütern bedienen. Ihre Exporterfolge führten zu Deviseneinnahmen, die den Druck milderten, mit den USA auf den Finanzmärkten um Kapital konkurrieren zu müssen. Mehr noch: Da die ostasiatischen Staaten ihre Deviseneinnahmen wiederum in den USA anlegen, sichern letztere sich sowohl den Zugriff auf deren Vermögen als auch auf ihre billigen Güter, mithin auf die asiatische Arbeitskraft. Lateinamerika und Afrika, die aufgrund der historischen Entwicklung weniger konsequent die Strategie der Importsubstitution verfolgten, gerieten dagegen ins Hintertreffen beim Wettbewerb um die gestiegene Nachfrage in den USA. Verschlechterte Absatzmöglichkeiten und mangelnde Deviseneinnahmen führten sie in die unhaltbare Situation, mit den USA auf den Finanzmärkten um Kapital buhlen zu müssen.

Die Nachkriegsentwicklung der Weltgüterexporte (Tabelle 1) zeigt deutlich die schrumpfenden Anteile Afrikas und Lateinamerikas im Vergleich zu den südostasiatischen „Tigerstaaten“ und zuletzt auch China. Der leichte Anstieg des lateinamerikanischen Anteils zwischen 1993 und 2003 (von 4,4 auf 5,2%) geht fast ausschließlich auf die mit Abschluss des NAFTA-Vertrags (1994) in Mexiko boomende Maquila-Industrie zurück, deren Exporte über 20% der gesamten lateinamerikanischen Ausfuhr ausmachen.

| <b>Tabelle 1</b>               | <b>Anteile an Weltgüterexporten, in %</b> |             |             |             |             |
|--------------------------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                | <b>1948</b>                               | <b>1953</b> | <b>1973</b> | <b>1993</b> | <b>2003</b> |
| Nordamerika                    | 27,3                                      | 24,2        | 16,9        | 16,6        | 13,7        |
| Westeuropa                     | 31,5                                      | 34,9        | 45,4        | 44,0        | 43,1        |
| Lateinamerika                  | 12,3                                      | 10,5        | 4,7         | 4,4         | 5,2         |
| <i>Mexiko</i>                  | <i>1,0</i>                                | <i>0,7</i>  | <i>0,4</i>  | <i>1,4</i>  | <i>2,3</i>  |
| <i>Brasilien</i>               | <i>2,0</i>                                | <i>1,8</i>  | <i>1,1</i>  | <i>1,1</i>  | <i>1,0</i>  |
| <i>Argentinien</i>             | <i>2,8</i>                                | <i>1,3</i>  | <i>0,6</i>  | <i>0,4</i>  | <i>0,4</i>  |
| Asien                          | 13,6                                      | 13,1        | 14,9        | 26,1        | 26,1        |
| <i>Japan</i>                   | <i>0,4</i>                                | <i>1,5</i>  | <i>6,4</i>  | <i>9,9</i>  | <i>6,5</i>  |
| <i>China</i>                   | <i>0,9</i>                                | <i>1,2</i>  | <i>1,0</i>  | <i>2,5</i>  | <i>6,0</i>  |
| <i>Südostasien (6 „Tiger“)</i> | <i>3,0</i>                                | <i>2,7</i>  | <i>3,4</i>  | <i>9,2</i>  | <i>9,7</i>  |
| Afrika                         | 7,3                                       | 6,5         | 4,8         | 2,5         | 2,4         |

Quelle: WTO, International Trade Statistics 2004, S. 30

Die bis heute gepflegte Annahme staatlicher und internationaler Entwicklungsbürokratien, „schlechte Regierungsführung“ sei für diese Bifurkation der Peripherie verantwortlich, behauptet

implizit, die Regierungen hätten die monetaristische Wende in den USA und damit den Umschwung der Finanzströme entweder voraussehen und ihre Ökonomien entsprechend präparieren oder diese Wende gar aufhalten können. Beide Annahmen sind gleichermaßen unrealistisch und können getrost in die Fabelwelt offizieller Entwicklungsdiskurse verbannt werden.

Unter dem Druck der Auslandsverschuldung und IWF-verordneter Strukturanpassung verabschiedeten sich die Schuldnerregierungen von der binnenorientierten Importsubstitution und setzten auf exportorientierte Weltmarktintegration. Der von den peripheren Eliten nicht nur mitgetragene, sondern auch forcierte neoliberale Mix bestand aus restriktiver Geldpolitik, Haushaltskürzungen, Lohnsenkungen, Privatisierungen und der verstärkten Öffnung zum Weltmarkt. Handelsschranken wurden gesenkt, ausländische Investitionen angelockt und der Export gefördert, wenn auch – wie gesehen – mit unterschiedlichem Erfolg. Als besonders riskant erwies sich die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, da die Finanzialisierung zu einer deutlich veränderten Zusammensetzung der Kapitalströme führte. Dabei erhöhte sich vor allem der Anteil der volatilen, im Krisenfall rasch umkehrbaren Finanzflüsse, was in den Krisen der 90er Jahre drastisch vor Augen geführt wurde. Waren Bankkredite in den 70er Jahren mit rund 50% die hauptsächliche Finanzierungsquelle für Entwicklungsländer, schrumpften sie nach der Schuldenkrise auf nur noch 16%, darunter nahm der Anteil kurzfristiger Kredite zudem noch zu. Ferner erhöhten sich die besonders volatilen Portfolio-Investitionen (Aktien, Anleihen und andere Wertpapiere) sprunghaft von 3% in den 80er Jahren auf 21% in den 90ern. Markantestes Ergebnis der Liberalisierung ist jedoch, dass die Direktinvestitionen zur bedeutendsten Finanzierungsquelle für periphere Länder aufstiegen. Machten sie vor der Schuldenkrise nur 9% der Nettokapitalzuflüsse aus, kletterten sie in den 80er Jahren auf 18% und in den 90ern auf 34%. Mit der Jahrtausendwende machten sie einen weiteren Sprung: Im Jahr 2003 entfielen 72% der Nettokapitalströme in Entwicklungsländer auf Direktinvestitionen (Akyüz/Cornford 1999; UNCTAD 2004).

Die hohe Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen für die transnationalisierte Produktion erschließt sich allerdings nicht hinreichend bei Betrachtung der von Jahr zu Jahr schwankenden Stromgrößen. Vielmehr müssen die im Ausland akkumulierten Investitionsbestände in den Blick genommen werden. Diese stiegen seit der monetaristischen Wende über sämtliche Finanzkrisen hinweg deutlich an, und zwar weltweit. Beliefen sich die weltweiten ausländischen Direktinvestitionsbestände 1980 auf rund 700 Milliarden \$, kletterten sie bis 2003 auf über 8,2 Billionen \$ (Schaubild 1). Während dieses Zeitraums bewegte sich das Wachstum des investierten Vermögens zwischen den kapitalistischen Zentren und der Peripherie deutlich auseinander. Konzentrierten sich 1980 rund 56% der ausländischen Investitionsbestände in den wohlhabenden Zentren, stieg ihr Anteil bis 2003 auf über 69%. Folglich ging das Wachstum ausländischer Direktinvestitionen seit den 80er Jahren keineswegs mit einer weltweiten Ausgleichsbewegung einher. Vielmehr hat die Verflechtung des Produktivvermögens zwischen den führenden Industrienationen stärker zugenommen als zwischen Zentrum und Peripherie.

Diesem Befund widerspricht nicht, dass den ausländischen Investitionen in vielen Ländern der Peripherie eine sehr hohe Bedeutung zukommt. Ein Instrument zur Messung der Abhängigkeit von Direktinvestitionen ist die TNK-Durchdringung, d.h. die Penetration einer Ökonomie durch transnationale Konzerne. Sie drückt sich im Verhältnis des ausländischen Investitionsbestands zum Bruttoinlandsprodukt aus. Die TNK-Durchdringung vergrößerte sich deutlich sowohl in den Zentren als auch

**Bestand ausländischer Direktinvestitionen, in Milliarden \$ (inward FDI stocks)**

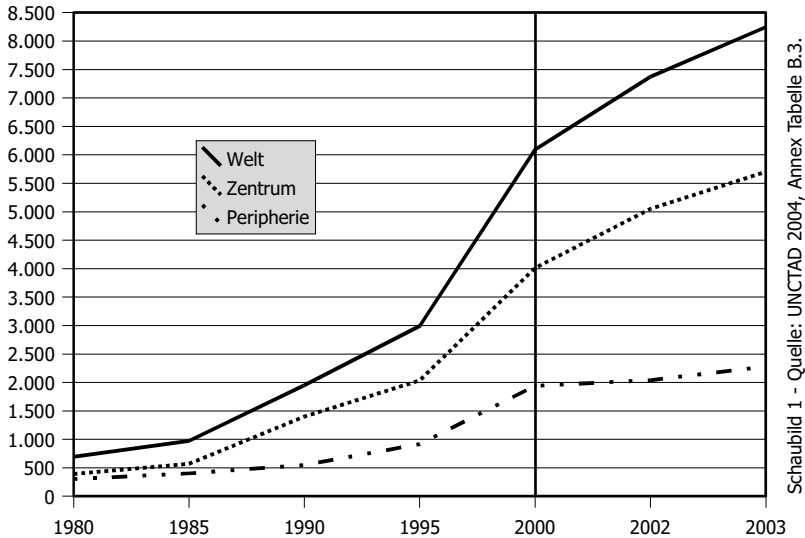


Schaubild 1 - Quelle: UNCTAD 2004, Annex Tabelle B.3.

in der Peripherie, hier jedoch auf wesentlich höherem Niveau. Betrug das Verhältnis der ausländischen Direktinvestitionsbestände zum BIP in Industrieländern 1980 knapp 5%, stieg dieser Betrag 2003 auf über 20%, mithin ein Fünftel des BIP. In der Peripherie entwickelte sich dieser Indikator von rund 12% im Jahr 1980 auf annähernd 32% in 2003, also ein Drittel des BIP (Schaubild 2). Hinter diesen aggregierten Zahlen verbergen sich große Unterschiede zwischen einzelnen Ländern. So gibt es mittlerweile eine Reihe von Staaten, in denen die akkumulierten ausländischen Investitionsbestände

**TNK-Durchdringung: Verhältnis des FDI-Bestands (stocks) zum BIP, in %**

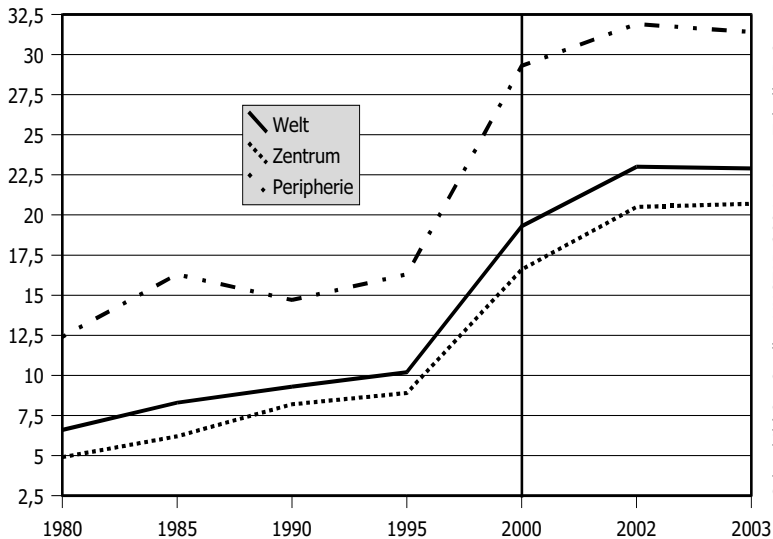


Schaubild 2 - Quelle: UNCTAD 2004, Annex Tabelle B.6.

zwei Drittel des Bruttoinlandsprodukts erreichen oder dieses sogar übersteigen, so etwa Chile (65%), Tunesien (66%), Kongo (71,3%), Nicaragua (74,7%), Bolivien (78,5%), Gambia (88%), Angola (100%), Tschad (109,3%), Aserbaidshan (117%) Äquatorial-Guinea (127,7%) und Guyana (125,9%).<sup>8</sup> Zweifellos ist in diesen Ländern die Konzernmacht und – da es sich häufig nur um wenige Unternehmen handelt – die Monopolisierung immens.

### 5.1. Finanzkrisen und Akkumulation von FDI

IWF und Weltbank gewährten den nach der monetaristischen Wende in die Zahlungsunfähigkeit gestürzten Ländern „fresh money“ nur unter der Voraussetzung von Strukturanpassungs- und Austeritätsprogrammen mitsamt erzwungener Marktöffnung und Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Die konditionierte Kreditvergabe ebnete den Weg dafür, dass Entwertungskrisen seither bevorzugt in diesen Ländern stattfinden können. Die hauptsächlichen Mittel, die die G7-Staaten mithilfe der von ihnen beherrschten Finanzinstitutionen Weltbank und IWF zur kontrollierten Erzeugung von Entwertungskrisen benutzen, sind das Kreditsystem und die Manipulation der Zinsraten. Die nach der lateinamerikanischen Schuldenkrise vermehrt auftretenden regionalen Krisen (u.a. Mexiko 1994, Asien 1997, Russland 1998, Brasilien 1999, Argentinien 2001) vermochten allerdings den Trend zu steigenden FDI-Beständen kaum aufzuhalten. Häufig erwiesen sie sich geradezu als Katalysator für die Akkumulation von Produktivvermögen. So boten überschuldete, entwertete Unternehmen ideale Absorptionsmöglichkeiten für das Überschusskapital transnationaler Konzerne. Zu Schnäppchenpreisen ließen sich lokale Betriebe denationalisieren und dem Monopolkapital einverleiben. Besonders deutlich wurde dies im Fall der Asienkrise 1997/98 in Südkorea, das zu den Ländern mit der geringsten TNK-Durchdringung der Welt gehörte, sowie in Brasilien nach wiederholten Krisen, die 1999 zur Aufgabe der Dollarbindung führten.

Nachdem die USA in einer neuen Runde des „Anti-Inflationskampfes“ Anfang 1997 die Zinsen hochsetzten und damit Panik und Kapitalflucht in Südostasien auslösten, geriet auch Südkorea in ernste Probleme, seine Schulden zu bedienen. Die Devisenreserven waren bereits auf 6 Milliarden \$ zusammengeschnitten und in den nächsten zwei Monaten mussten Interbankenforderungen von 26 Milliarden \$ bedient werden. Aufgrund der niedrigeren Zinsen am internationalen Kapitalmarkt hatten sich koreanische Banken und Unternehmen in den Jahren zuvor eifrig mit kurzfristigen Krediten bei internationalen Geschäftsbanken eingedeckt, die angesichts der Krise nicht mehr verlängert wurden. Aus Furcht vor einer Ausbreitung der Krise auf das internationale Finanzsystem sprang der IWF mit dem bis dahin größten Rettungspaket von 57 Milliarden \$ ein. Zu den Auflagen des Anpassungsprogramms gehörten die Restrukturierung des Unternehmenssektors, des Finanzsektors, der staatlichen Behörden sowie die Marktliberalisierung. Alle staatlichen Hilfsmaßnahmen, die den Bankrott angeschlagener Banken oder Unternehmen hätten aufhalten können, waren zu unterlassen. Ebenso musste die Arbeitsgesetzgebung weiter „flexibilisiert“ werden. Im Mai 1998 liberalisierte Südkorea schließlich sämtliche Formen von Fusionen und Übernahmen („mergers and acquisitions“ – M&A), einschließlich feindlicher Übernahmen. Höchstgrenzen ausländischer Kapitalbeteiligungen an koreanischen Unternehmen wurden abgeschafft und 41 für internationale Investoren bisher

<sup>8</sup> Es mag kaum verwundern, dass die „Direktinvestitionen“ in die Briefkasten-Firmen unregulierter Steueroasen das BIP dieser Länder teils um mehrere 1000 Prozent übersteigt, so im Fall der Bermudas (3051%) oder der Cayman-Inlands (3157%) (vgl. UNCTAD 2004, Annex Tabelle B.6.).

gesperrte Branchen liberalisiert. Die Regierung kündigte ferner an, dass von 108 staatseigenen Firmen 38 privatisiert, 34 teilprivatisiert und die übrigen fusioniert und restrukturiert würden (Chomthongdi 2000). Das Ergebnis war durchschlagend: Die ausländischen Direktinvestitionen stiegen 1998 sprunghaft auf 5 Mrd. \$ und 1999 auf über 9,4 Mrd \$, während sie im Zeitraum 1992-97 noch durchschnittlich 1,3 Mrd. \$ betrugten. Einen ebensolchen Satz machten die Fusionen und Übernahmen durch ausländische Unternehmen, die bis Mitte der 90er Jahre praktisch keine Rolle in Südkorea spielten. Beliefen diese sich 1997 noch auf 800 Mio. \$, sprangen sie 1998 auf 4 Mrd. \$, 1999 auf 10 Mrd. \$ und sanken erst seit dem Jahr 2000 wieder ab (UNCTAD 2004). Angesichts der plötzlichen Zunahme ausländischen Eigentums sprachen Kommentatoren in Südkorea und anderen asiatischen Ländern vom „zweiten Opium-Krieg“ (Veneroso/Wade 1998: 14).

Für die Arbeiterbewegung resultierte die Krise in einer deutlichen Schwächung, und zwar nicht nur aufgrund der rapide in die Höhe geschellten Erwerbslosigkeit. Vielmehr bedeuteten die von der Kim Dae-Jung-Regierung gegen alle Widerstände durchgesetzten IWF-Reformen einen harten Schlag. Vor allem gelang es ihr, das neue Arbeitsgesetz 1998 mit nur kleineren Korrekturen umzusetzen. Dagegen hatten die beiden Gewerkschaftsverbände FKU und KCTU Anfang 1997 noch unter der Vorgängerregierung von Kim Young-Sam Massenproteste und einen Generalstreik organisiert. Das Gesetz unterhöhlt die Arbeitslosenversicherung, flexibilisiert die Arbeitswoche und erleichtert Entlassungen sowie die Einstellung von Zeitarbeitskräften. Als deutlicher Ausdruck der geschwächten Kampfkraft galt der einflussreiche Arbeitskonflikt 1998 in den Hyundai Motorwerken, als die Gewerkschaften auf eine defensivere Linie einschwenkten und die Entlassungspläne des Managements gegen einige Entschädigungen akzeptierten (Kong 2005).

Ähnlich instruktiv ist das Beispiel Brasiliens unter der Ägide Fernando Henrique Cardosos. Mit der Einführung des „Plano Real“ 1994 (damals war Cardoso noch Finanzminister) und der Kopplung des Real an den Dollar gelang zwar die Eindämmung der Inflation, zugleich verschlechterte sich jedoch die brasilianische Wettbewerbsfähigkeit vor allem bei Industriegütern. Entsprechend stürzten Handels- und Leistungsbilanz in den Keller, während die Außenverschuldung sich kontinuierlich vergrößerte (Tabelle 2). Jede Aufwertung des Dollars verschlechterte die Situation weiter.

| <b>Tabelle 2</b> | <b>Der Plano Real, Mrd. \$</b> |                        |                    |                      |                |
|------------------|--------------------------------|------------------------|--------------------|----------------------|----------------|
|                  | <b>Handelsbilanz</b>           | <b>Leistungsbilanz</b> | <b>Außenschuld</b> | <b>Net-FDI-Flows</b> | <b>M&amp;A</b> |
| 1994             | 10,4                           | -1,7                   | 148,2              | -2,5                 | 0,4            |
| 1995             | -3,4                           | -17,9                  | 159,2              | 1,4                  | 1,7            |
| 1996             | -5,5                           | -23,1                  | 179,9              | 7,7                  | 6,5            |
| 1997             | -8,3                           | -30,7                  | 199,9              | 13,7                 | 12,1           |
| 1998             | -6,5                           | -33,4                  | 241,6              | 22,9                 | 29,3           |
| 1999             | -1,2                           | -25,4                  | 241,4              | 23,4                 | 9,3            |
| 2000             | -0,6                           | -24,6                  | 236,8              | 28,5                 | 23,0           |
| 2001             | 2,6                            | -23,2                  | 210,8              | 17,4                 | 7,0            |

Quellen: Rocha 2002; Netto-FDI-Ströme: CEPAL 2005: 92; M&A: UNCTAD 2005: 413

Das war erstmals 1994 der Fall, als die USA die Zinsraten innerhalb eines Jahres von 3 auf 6% verdoppelten. Während der mexikanische Peso darauf hin kollabierte, setzte Brasilien angesichts von Kapitalflucht und Spekulationswellen gegen den Real ebenfalls die Zinsen hoch – von 42,4 auf schwindelerregende 65,8%. Zwar ließ sich damit erneut kurzfristiges Spekulationskapital anziehen, zugleich untergrub die drastische Geldverknappung aber jegliche Form interner Entwicklung. Ähnliches wiederholte sich 1997 nach dem US-Zinssprung und der folgenden Asienkrise, als Brasilien abermals mit Kapitalflucht und Spekulation gegen den Real gebeutelt wurde. Auch diesmal ließen sich die volatilen Finanzströme nur durch eine drastische Zinserhöhung von 22 auf 43% wieder umkehren. Mit Russlands Schuldenmoratorium im August 1998 war der „Plano Real“ jedoch endgültig erledigt. Nach Kapitalflucht und einer Spekulationswelle verprasste die brasilianische Zentralbank einen großen Teil ihrer Devisenreserven, um den Verfall des Real aufzuhalten. Nur ein Rettungspaket des IWF über 41,5 Mrd. \$ vermochte den Währungskollaps aufzuschieben und Cardoso im Oktober eine zweite Amtszeit zu sichern. Da das IWF-Paket mit den üblichen Auflagen von Zinserhöhung und Haushaltsüberschüssen verknüpft war, strangulierte es die brasilianische Konjunktur aber nur noch weiter. Eine konzertierte spekulative Attacke auf den Real im Januar 1999 zwang die Regierung schließlich, die Dollarbindung aufzugeben und den Real dem freien Fall zu überlassen. Über 50 Mrd. \$ an Devisenreserven hatte die Zentralbank vergeblich für Stützungskäufe verbrannt (Rocha 2002).

In der gesamten Zeit des Plano Real verzeichneten aber die FDI, gestützt durch Cardosos radikales Privatisierungsprogramm, ein kräftiges Wachstum, das vor allem in den turbulenten Krisenjahren 1997-2000 Spitzenwerte erreichte. So kletterten die Nettodirektinvestitionen von 7,7 Mrd. \$ im Jahr 1996 auf 28,5 Mrd. \$ im Jahr 2000. Ebenso markant entwickelten sich die Fusionen und Übernahmen (Mergers and Acquisitions – M&A) in diesem Zeitraum. Auffällig ist hier die Veränderung zwischen 1999 und 2000. Der Sprung von 9,3 auf 23 Mrd. \$ verweist auf die Verbilligung von Unternehmensaufkäufen durch die Abwertung des Real seit 1999 (Tabelle 2). Mehr als 70% aller Fusionen und Übernahmen zwischen 1995 und 1999 fanden in Brasilien unter Beteiligung transnationaler Konzerne statt. Die hohen internen Zinsen gepaart mit der Importliberalisierung trieben viele lokale Firmen entweder in die Pleite oder zwangen zu Fusionen mit transnationalen Konzernen. Wie die brasilianische Zeitschrift „Veja“ schrieb, habe es „in der Geschichte des Kapitalismus nur wenige derart umfassende Transfers der Unternehmenskontrolle in solch kurzer Zeit gegeben“ (zitiert in Rocha 2002: 23).

Für die Arbeiterbewegung resultierte die finanzielle Instabilität mitsamt steigender Direktinvestitionen in einem sprunghaften Anstieg der Erwerbslosigkeit. Nach den offiziellen, erheblich geschönten Angaben stieg sie von 4,6% im Jahr 1995 auf 9% im März 2000. Andere Schätzungen gehen davon aus, dass die Erwerbslosigkeit in der Industrieregion um São Paulo von 13,2% in 1995, auf 19,3% in 1999 und 20,4% im Mai 2002 kletterte. Allein zwischen 1999 und 2001 sanken die Reallöhne um 10%, während die absolute Armut 34% und die relative Armut weitere 14,5% der Bevölkerung erfasste. Diese Verschlechterung war „das direkte Resultat des Massakers an kleinen und mittleren Unternehmen unter dem Doppeldruck hoher Zinsen und drastischer Liberalisierung“ (Rocha 2002: 29). Trotz des Verlustes von rund 20% der Industriearbeitsplätze unter der Ägide Cardosos blieben die basisorientierten Gewerkschaften aber von einem allzu starken Mitgliederschwund verschont. Vor allem unter Arbeiterinnen sowie im ländlichen Bereich konnten sie den Organisationsgrad sogar erhöhen (Rodrigues 2005).



## 6. Globale Wertschöpfungsketten

Im Folgenden betrachten wir die spezifischen Mechanismen ungleicher Entwicklung, die mit modernen Wertschöpfungsketten und Produktionsnetzwerken einhergehen. Dazu gehen wir am Beispiel der japanischen Stahlindustrie auf die Genese der für moderne Wertschöpfungsketten charakteristischen Vertragsformen ein und schildern anschließend die Produktionsnetzwerke der Automobil- und Elektroindustrie, deren interne und externe Herrschaftsbeziehungen sowie deren flexibilisierte Arbeitsverhältnisse. Ebenso skizzieren wir die globalen Einkommenseffekte der voranschreitenden Konzerndurchdringung sowie die Serviceleistungen des Handelssystems zur Absicherung der polarisierenden Wertschöpfungshierarchie.

Seit der Profitabilitätskrise der „fordistischen Massenproduktion“ in den 70er Jahren und der in den 80er Jahren begonnenen Reorganisation der Industrieproduktion gab es eine umfassende Debatte, welches Produktions- und Gesellschaftsmodell an die Stelle des siechen Fordismus treten würde. Eine Reihe „post-fordistischer“ Modelle kam auf den Prüfstand: die japanische „lean production“ mit Arbeitsflexibilisierung, Gruppenarbeit, ‚just-in-time‘-Anlieferung und verringerter vertikaler Integration durch Outsourcing an Subunternehmen; die „flexible Spezialisierung“ von vergleichsweise kleinen Firmen, die handwerklich, hochmodern und flexibel produzieren, international vernetzt sind und sich in Industriediskriten oder ‚Clustern‘ wie in Oberitalien zusammenballen; und nicht zuletzt die „New Economy“, symbolisiert durch den Boom von IT- und Internetfirmen, deren ‚digitale Produktion‘ scheinbar ohne klassische Industriearbeit auskommt (Neffa 1999; Zysman 2002). Unabhängig von diesen Modellkonjunkturen entwickelten sich globale Wertschöpfungsketten und Produktionsnetzwerke durchaus zu einem bestimmenden Merkmal der neuen internationalen Arbeitsteilung. Deren Aufstieg wäre ohne die seit den 80er Jahren anschwellenden ausländischen Direktinvestitionen nicht möglich gewesen, zugleich gehen sie aber über die klassischen FDI-Verbindungen hinaus. Bisher konnten wir aber noch keinen überzeugenden Beleg für die vielfach behauptete Ausgleichsbewegung zwischen Zentrum und Peripherie anhand der zunehmenden FDI-Bestände finden. Daher stellt sich nun die Frage, ob globale Wertschöpfungsketten und Produktionsnetzwerke an diesem Befund etwas ändern. Gibt es Indizien für eine Änderung des „oligarchischen Wohlstands“, die auf die Zerlegung des Produktionsprozesses und seiner weltweit verteilten erneuten Zusammensetzung zurückzuführen sind?

Dazu ist zunächst auf einen wichtigen Unterschied zwischen der FDI-gestützten Internationalisierung der Produktion einerseits und den Wertschöpfungsketten und Produktionsnetzwerken andererseits hinzuweisen. Dieter Ernst (1997) betont, dass die modernen Kommunikations- und Transportmöglichkeiten globale Produktionsstrategien ermöglichen, die nicht notwendigerweise auf Direktinvestitionen angewiesen sind. Während FDIs anteilige oder vollständige Eigentümerschaft sowie die Kontrolle über Unternehmen implizieren, nahm in den letzten beiden Jahrzehnten die Bedeutung von Kooperationsformen zu, die ohne Eigentumsübertragungen oder Kapitalbeteiligungen auskommen, so z.B. Lizenzabkommen, Managementverträge, Kontraktfertigung, Franchising oder strategische Allianzen. In Anlehnung an UNCTAD schlägt Ernst (1997: 33) daher eine breitere Definition internationaler Produktion vor, bei welcher „die Kontrolle über ausländisches Produktivvermögen typischerweise durch FDIs, aber auch durch nicht-beteiligungsorientierte Formen ausgeübt werden kann“. Der dominante FDI-Fokus sei eine „Achilles-Ferse der Globalisierungsforschung“, da gerade

die nicht-beteiligungsorientierten Verknüpfungen (non-equity linkages) die vermehrte Integration kleiner und mittlerer Firmen in internationale Produktionsnetzwerke ermöglichten. Kleine und mittlere Unternehmen entwickelten sich zu wichtigen Trägern „systemischer Globalisierung“, da sie die Lücken füllen, die Großkonzerne weder entdecken, noch selber schließen können. Sie fungieren zugleich als Puffer und als billige, flexible und schnelle Zulieferer einer Vielfalt von Vorprodukten.

Meist wird die Entstehung internationaler Produktionsnetzwerke an der Desintegration der großen vertikal integrierten US-Multis der fordistischen Massenproduktion wie Ford, General Motors, General Electric oder IBM festgemacht. Seit den 80er Jahren vollzogen sie eine Konzentration auf wertschöpfungsreiche „Kernkompetenzen“ (u.a. Forschung, Entwicklung, Design, Produktstrategie, Vermarktung) und gaben vielfach die direkte Eigentümerschaft über „Randfunktionen“ wie Montage, Dienstleistungen oder Produktion auf (Gereffi et al. 2003). Damit veränderte sich auch die internationale Arbeitsteilung. Bis Ende der 70er Jahre war die typische Verbindung der Standorte der weltweit tätigen Großkonzerne diejenige zwischen der Konzernmutter und ihren hundertprozentigen Tochtergesellschaften. Diese belieferten einen lokalen Markt und repatriierten die dort erzielten Profite oder sie exportierten Güter dieser Standorte in das Land des Mutterkonzerns. Die unter dem Druck der verschärften Konkurrenz und der institutionellen Investoren erfolgte Restrukturierung brach die vertikale Integration dieser Standorte teilweise auf. Seither nehmen neben den traditionellen beteiligungsorientierten Verbindungen zwischen Konzernmutter und Tochtergesellschaften die alternativen Kooperationsformen wie Langfristverträge, Kontraktfertigungen, strategische Allianzen oder Joint Ventures immer mehr zu. Dabei verweist allerdings das weltweite Wachstum der FDI-Bestände darauf, dass die vertikal integrierten Firmenverbindungen keineswegs bedeutungslos werden, vielmehr treten die alternativen Kooperationsformen ergänzend hinzu.

## 6.1. Die japanische Rohstoffperipherie

Bunker und Ciccantell (2002) weisen darauf hin, dass die für heutige Wertschöpfungsketten typischen Kooperationsformen nicht erst von US-Konzernen, sondern bereits in den Nachkriegsjahrzehnten von japanischen Stahlfirmen entwickelt und angewandt wurden. Das Beispiel der japanischen Stahlindustrie ist instruktiv, da es die bewusste Herstellung von Abhängigkeits- und Herrschaftsbeziehungen in den Wertschöpfungsketten verdeutlicht, die zu einer äußerst ungleichen Kosten-Nutzen-Verteilung zwischen Zentrum und Peripherie führen. Faktisch rekonstruieren diese Herrschaftsbeziehungen die Hierarchie des Weltsystems. Um die wirtschaftliche Entwicklung Japans nach dem zweiten Weltkrieg sicherzustellen, benötigte die Stahlindustrie des rohstoffarmen Landes eine kontinuierliche und billige Versorgung mit Kohle und Erzen. Mit Unterstützung der Weltbank und der USA und koordiniert durch das Ministerium für internationalen Handel und Industrie MITI investierte Japan daher große Summen in den Ausbau der Transportinfrastruktur, vor allem Häfen, Kanäle und Großtanker, um schnell und billig die für die Stahlproduktion benötigten Rohstoffe auch aus weit entfernten Regionen anliefern zu können. Die Transportentfernungen dehnten sich dabei immer mehr aus. Begann man zunächst mit Kohlelieferungen aus relativ nahe gelegenen Ländern wie Australien, Indonesien, China, Taiwan oder der Sowjetunion, kamen im Laufe der Zeit auch Transporte u.a. aus Kanada, Südafrika und Brasilien hinzu. Seit den frühen 60er Jahren entwickelte sich Japan dabei zum führenden Produzenten und Exporteur von Stahl. Entfielen 1960 noch 8,8% der Weltstahlexporte auf japanische Firmen, vergrößerten sie ihren Anteil bis 1976 bereits auf 40,8%.

Aufgrund des entsprechend hohen Bedarfs an Kohle und Eisenerz sorgten die japanischen Stahlfirmen und der japanische Staat systematisch dafür, sowohl die Rohstoffkosten als auch die Transportkosten zu senken. Für die Verhandlungen mit den Kohleproduzenten stimmten sich die japanischen Stahlfirmen untereinander ab. Ihre Kartellbildung verschaffte ihnen eine mächtige Position bei Preisverhandlungen und ermöglichte es, die Kohlefirmen gegeneinander auszuspielen. Ihre Strategie bestand darin, systematisch Überkapazitäten in der Kohleindustrie zu erzeugen, um den Weltmarktpreis zu senken. So schloss die japanische Stahlindustrie bevorzugt mit denjenigen Firmen Verträge, deren Regierungen geneigt schienen, den Kohleexport mit staatlichen Subventionen zu unterstützen. Diese Kohlefirmen erhöhten wiederum den Druck auf ihre Regierungen, den Rohstoffexport nach Japan zu fördern. Um Anreize für die Erschließung neuer Kohleminen zu schaffen, stellten die Japaner langfristige Abnahmeverträge in Aussicht, tätigten selbst aber nur sehr geringe ausländische Investitionen, zumeist Joint Ventures, die nicht über Minderheitsbeteiligungen hinausgingen. Die Rentabilität dieser Investitionen war dabei zweitrangig. Viel entscheidender war die langfristige Erzeugung von Überschüssen, die den Kohlepreis für die massenhafte Nachfrage in Japan senkten. Diese Strategie war derart erfolgreich, dass sich die realen Kosten des Kohleimports in Japan zwischen 1959 und 1998 halbierten. Für die Produzentenländer bedeutete der Preisverfall dagegen sinkende Renditen, gnadenlosen Verdrängungswettbewerb, harten Kostendruck und in vielen Fällen den Bankrott. Die Marktberreinigung in der Kohleindustrie hinterließ überschuldete Firmen, geschlossene Minen und viele sozial und ökologisch zerstörte Regionen. Dieser Verfall war ein kalkulierter Bestandteil der Wertschöpfungskette. „Zur selben Zeit als japanische Joint Ventures in Kanada wiederholt in die Krise stürzten, unterzeichneten die Japaner bereits eifrig neue Langfristverträge in Australien, Südafrika und Indonesien, die die Öffnung neuer Minen unterstützten und weitere globale Überschüsse erzeugten“ (Bunker und Ciccantell 2002: 86).

Dieses Modell adaptierte Japan schließlich auch in Brasilien Ende der 70er Jahre bei der Erschließung der größten Eisenerzmine der Welt im Rahmen des Projekts „Grande Carajás“. Es wird vermutet, dass die Carajás-Region über die dichteste Konzentration an mineralischen Bodenschätzen in der Welt verfügt. Nachdem ein Joint Venture zur Erschließung der Erzvorkommen mit US-Steel 1977 scheiterte, unternahm das damals noch staatliche Minenunternehmen „Companhia do Vale do Rio Doce“ CVRD bereits ein Jahr später einen erneuten Anlauf. Nachdem die Weltbank Finanzierungsbereitschaft signalisierte, erstellten Consultants der japanischen Entwicklungsagentur JICA (Japanese International Cooperation Agency) im Auftrag von CVRD eine Machbarkeitsstudie für ein integriertes Eisenerzprojekt in der Region Carajás, dessen Konzeption zum Großteil bei der Bewilligung des Projekts durch die brasilianische Regierung im Jahr 1980 übernommen wurde. Die japanische Regierung beeinflusste das Projekt derart, dass es in ihre globale Zulieferstrategie passte. Mit dem Versprechen langfristiger Abnahmeverträge gelang es ihr, CVRD und die brasilianische Regierung zum Bau einer 890 Kilometer langen Bahnstrecke zum Hafen von São Luís sowie zum Bau großer Erzfrachter zu bewegen, die seinerzeit nur in Japan und Rotterdam anlegen konnten. Die alternative Variante mit US-Steel wäre weit günstiger gekommen, da der Erztransport in die USA mit kleineren Schiffen hätte erfolgen können. Dennoch gab die brasilianische Regierung ihre Zustimmung zu der teureren Variante und pünktlich zum Ausbruch der Schuldenkrise flossen die Kredite der Weltbank, der Europäischen Union, Deutschlands und Japans, die allerdings nur einen Teil der Investitionskosten abdeckten. CVRD erwies sich dabei geradezu als Musterknabe für die japanische Strategie der Überschussproduktion. Um sich in die Wertschöpfungsketten der japanischen (und

europäischen) Stahlindustrie integrieren zu können, beeinflusste CVRD die Bundespolitik und setzte großzügige Steuerbefreiungen und Subventionen für das Carajás-Projekt durch: erleichterte Akquisition von Land, verbilligte Kredite, öffentliche Zuschüsse, staatliche Kreditbürgschaften, 10-jährige Einkommensteuerbefreiung sowie eine Halbierung von Import- und Mehrwertsteuer. Auf diese Weise führte die Einbindung Amazoniens in die japanische Rohstoff-Peripherie zu hohen Kapitalkosten, niedrigen Renditen und einer Verarmung des lokalen Staates (Carvalho 1997).

Die hier beschriebenen Innovationen der japanischen Stahlindustrie – langfristige Verträge, Joint Ventures und andere Kooperationsformen – entwickelten sich in den 80er Jahren zu Schlüsselementen der globalen Restrukturierung US-amerikanischer und europäischer Konzerne, die auf die japanische Konkurrenz reagierten, sich desintegrierten und globale Produktionsnetzwerke ausbildeten. Bunker und Ciccantelli (2002: 94) schlussfolgern, dass „dieses neue Modell der Kapitalakkumulation sehr ähnliche Auswirkungen auf die Kosten-Nutzen-Verteilung zwischen Zentrum und Peripherie in einer breiten Palette globaler Industriebranchen“ habe. Schauen wir uns zum Vergleich also noch zwei andere globale Wertschöpfungsketten an – die der Automobil- und der Elektronikindustrie.

## 6.2. Das Produktionsnetzwerk der Automobilindustrie

Der Wandel von der vertikal integrierten Produktion zu modernen Wertschöpfungsketten lässt sich am Beispiel der Automobilindustrie illustrieren. Besonders im Kontext der Importsubstitution erlaubten viele der Zielländer ausländischer Direktinvestitionen die Belieferung ihres Marktes nur bei lokaler Produktion unter starker Einbeziehung ebenfalls lokal produzierter Vorprodukte, so in Brasilien, Indien oder Südafrika. Die Automobilproduktion entwickelte sich unter teils strenger staatlicher Kontrolle. So regulierte Indien die Produktion mittels eines Lizenzsystems, das den Ausstoß, Modelle und Preise kontrollierte. Die Regierung förderte bevorzugt Lastwagen, Traktoren und Busse, während die Herstellung von PKWs weit unterhalb der Nachfrage blieb. Die Automobile wurden hauptsächlich von den zwei lokalen Firmen „Premier Auto“ und „Hindustan Motors“ gebaut. Erst seit Mitte der 80er Jahre öffnete die Regierung den indischen Markt zögerlich und zunächst nur in Form von Joint Ventures für Auslandsfirmen. Ähnlich förderte auch das bis Anfang der 90er Jahre gültige brasilianische Autoregime die lokale Produktion. Zwar wurden im ausländischen Besitz befindliche Montagewerke zugelassen, so Fiat, Ford, General Motors und Volkswagen, ein großer Teil der sich seit den 60er Jahren entwickelnden Zulieferindustrie gehörte aber lokalem Kapital. Noch 1990 machten importierte Wagen weniger als ein Prozent der inländischen Verkäufe aus, und die Komponentenimporte betrug lediglich 10 Prozent der gesamten inländischen Nachfrage. Indien importierte 1991/92 ganze 362 Neu- und Gebrauchtwagen, 0,2 Prozent der lokalen Produktion. Komponentenimporte beliefen sich auf 20% der Inlandsproduktion. Die forcierte Marktöffnung der 90er Jahre unterzog diese Strukturen jedoch einem tiefgreifenden Wandel, wie das Beispiel von Mercedes Benz in Brasilien verdeutlicht (Humphrey 1999).

Anfang der 1990er Jahre liberalisierte die brasilianische Regierung zunächst den Handel und beschloss Mitte der 1990er Jahre zusätzliche Maßnahmen zur Förderung ausländischer Direktinvestitionen. Vor diesem Hintergrund erweiterten viele der bereits niedergelassenen Firmen ihre Produktionskapazitäten und einige bisher nicht am Markt vertretene Konzerne entschlossen sich zur Errichtung neuer Fabrikationsstätten in Brasilien, darunter Mercedes Benz, Honda, Peugeot,

Renault und Toyota. Die Fabrik von Mercedes Benz sollte jährlich 70.000 Einheiten der A-Klassen-Serie produzieren. Dabei setzte der Konzern von vornherein auf die für moderne Produktionsnetzwerke typischen Konzepte des „follow design“ und „follow sourcing“. Das Design der Fabrikate entwickelte Mercedes Benz mit den wichtigsten Zulieferern der ersten Stufe in Deutschland. Diese Design-Vorgaben gelten mit möglichst geringen Anpassungen auch für die Zulieferer am brasilianischen Standort.

Das vielstufige Netz von Zulieferern in Brasilien besteht aus rund 80 Hauptzulieferern und 50 kleineren Firmen. Die erste Präferenz gilt dabei allerdings Firmen, die bereits als Zulieferer von Mercedes Benz in Deutschland tätig sind und sich in unmittelbarer Nähe der Mercedes-Fabrik in Brasilien niederlassen, um „just in time“ Komponenten für die Montage liefern zu können. Rund 70% der Firmen, die auch in Europa zuliefern, besaßen bereits Niederlassungen in Brasilien. Die übrigen wurden von Mercedes ermuntert zu folgen. Die wichtigsten Zulieferfirmen haben sich also mittlerweile selbst zu transnationalen Unternehmen verwandelt, die für verschiedene Automobilproduzenten weltweit tätig werden. Sollten einzelne Komponenten nicht durch Firmen geliefert werden können, die bereits als Teileproduzenten in Deutschland tätig sind, greift Mercedes in der zweiten Präferenz auf andere transnationale Zulieferer zurück. Erst wenn kein transnationales Unternehmen am Orte liefern kann, kommen lokale Teileproduzenten zum Zuge. In der Hierarchie des Produktionsnetzwerks von Mercedes wurden bei der A-Klassen-Produktion lediglich vier Komponenten von brasilianischen Firmen geliefert (Humphrey 1999).

Eine einschneidende Folge der ausländischen Direktinvestitionen im Automobilssektor war, dass im Zuge des „follow sourcing“ transnationale Zulieferfirmen lokale Komponentenfertiger übernahmen oder Mehrheitsbeteiligungen erwarben. Für lokale Fertiger war es nicht mehr möglich, als eigenständige Automobilzulieferer der ersten Stufe zu überleben. Neben dieser Denationalisierung eines ganzen Industriezweigs gingen die ausländischen Direktinvestitionen auch mit stark steigenden Komponenten-Importen einher. Denn trotz „just in time“-Produktion müssen nicht alle Vorprodukte in unmittelbarer Nähe der Montagefabriken gefertigt werden. Innerhalb von 6 Jahren seit der Liberalisierung stiegen die Komponentenimporte um das Vierfache. Gerade im Export von Autoteilen verzeichnet beispielsweise die Europäische Union einen stabilen Handelsüberschuss gegenüber Brasilien (Fritz 2004).

Die hierarchische Einbindung in das globale Produktionsnetzwerk sorgt auch dafür, dass technische Qualifikationen in Brasilien verloren gehen. Forschung und Entwicklung sowie das Design von Auto-Komponenten bleiben konzentriert in den USA, Europa oder anderen Industrieregionen. Hinsichtlich der Folgen für die Beschäftigung hat es in Brasilien mit der steigenden Produktivität auch einen starken Arbeitsplatzabbau in der Montage und in der Teilefertigung gegeben, wobei vor allem beim Management kräftig gekürzt wurde. Die Belegschaften in der Endmontage und bei den Zulieferern der ersten Stufe erfreuen sich noch vergleichsweise guter Arbeitsbedingungen, die aber widersprüchlich bleiben: Zwar kamen sie in den Genuss von Management-Techniken wie Gruppenarbeit, Qualitätszirkeln und „job enrichment“, diese schlugen sich aber weder in der Entlohnung noch in der Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse nieder. Ganz im Gegenteil: Besonders die befristeten Arbeitsverhältnisse nahmen auf allen Ebenen der Produktionsnetzwerke zu. Zudem verschlechtern sich die Arbeitsbedingungen auf den tieferen Stufen der Zulieferpyramiden rapide, wo dann auch irreguläre Sweatshops anzutreffen sind.

### 6.3. Kontraktfertigung in der Elektroindustrie

Die IT- und Elektronikindustrie durchlief in den 90er Jahren eine äußerst tiefgreifende Verwandlung in transnationale Produktionsnetzwerke, die vor allem mit der Auftrags- bzw. Kontraktfertigung einherging. US-amerikanische, europäische und japanische Konzerne wie Cisco, IBM, Hewlett Packard, Siemens, Ericsson, Sony entledigten sich weitgehend bis gänzlich eigener Fertigungsstätten und konzentrierten sich auf die Entwicklung und Vermarktung moderner Technologien. Diese „fabriklosen“ Markenfirmen verlagerten die Produktion von Computern, Handys und anderen informationstechnischen Geräten auf Kontraktfertiger, die sich ähnlich wie die Autozulieferer der ersten Stufe ebenfalls zu multinationalen Firmen mauserten. So dominieren mittlerweile allein die fünf US-Unternehmen Solectron, Flextronics, Sanmina-SCI, Celestica und Jabil Circuit den Weltmarkt der Auftragsfertigung. Dennoch sind sie weitgehend unbekannt. Ihre Namen tauchen auf den Geräten nicht auf, denn sie produzieren ausschließlich für die führenden internationalen Markenfirmen. Hauptsächlich fertigen die unbekannteren Kontraktmultis in großen Fabriken oder in Unternehmensverbänden mit teilweise mehreren zehntausend Beschäftigten in Asien, Lateinamerika und Osteuropa. Sie ballen sich häufig in freien Exportzonen und anderen Industrieparks zusammen, so in Malaysia (Penang), China (Schanghai, Shenzhen), Indien (Bangalore), Brasilien (Campinas, Manaus) oder Mexiko (Guadalajara, Monterrey). Ähnlich wie in den Produktionsnetzwerken der Autoindustrie siedelten sich in diesen Industriedistrikten auch etablierte Zulieferer der Kontraktfertiger an, mit denen bereits Geschäftsbeziehungen in den Herkunftsländern bestanden. Paradoxerweise führt so die Desintegration der Markenfirmen zur Wiederkehr vertikal integrierter fordistischer Massenproduktion an den Niedriglohnstandorten der Peripherie (Sproll 2003). Südostasien unterscheidet sich allerdings von den übrigen Standorten der Kontraktfertigung, da sich hier neben japanischen und in enger Symbiose mit US-amerikanischen Konzernen auch eine stattliche einheimische Elektroindustrie entwickeln konnte. Mit Ausnahme der staatseigenen Konglomerate in Korea (chaebols) finanzierte diese Unternehmen zum großen Teil die in der Region lebende chinesische Diaspora. Chinesisches Auslandskapital spielte eine wichtige Rolle beim Aufbau von Produktionskapazitäten nicht nur im „chinesischen Dreieck“, bestehend aus der Volksrepublik, Taiwan und Hongkong, sondern auch in Singapur, Malaysia, Indonesien und Thailand (Borras 1997).

Zunehmend gehen die Kontraktfertiger auch zum „local sourcing“ über. Lokale Unternehmen, denen es gelingt, in die Listen zertifizierter Lieferanten der Auftragsfertiger aufgenommen zu werden, produzieren Verpackungsmaterial, Plastik und Bedienungsanleitungen oder bieten Dienstleistungen wie Programmier- und Ingenieurarbeiten, Test- und Prüfverfahren. Entsprechend erweitern die Kontraktfertiger ihre Angebotspalette, die sie mehreren Führungsunternehmen der Elektronikbranche zugleich liefern. Neben Komponentenfertigung und Montage umfassen ihre „one-stop-shops“ mittlerweile Testroutinen, Produkt Re-Designs, Einkaufsleistungen, Lagerhaltung, Logistik, Vertrieb, Kundendienst und Reparaturen. Dennoch blieb die hierarchische Struktur der Wertschöpfungsketten in der Elektronikindustrie bisher erhalten: Noch konzentrieren die Markenfirmen Forschung und Design, die Produktion strategischer Komponenten sowie die Entwicklung neuer Prototypen in den Industrieländern. Entsprechend reproduziert sich die ungleiche Verteilung von Produktionswissen, Ingenieurkapazitäten und Wertschöpfungsanteilen. Forschende Zentren auf der einen und fertigende Peripherien auf der anderen Seite markieren die Pole dieser „Profittatenhierarchie“.

Wollen die Markenfirmen diese Entkopplung von Innovation und Produktion und damit ihre eigene Stellung verteidigen, müssen sie den Abfluss ihres Know-Hows im Netzwerk verhindern. Ihre Dominanz verteidigen sie vor allem über die Definition möglichst weltweit gültiger Produktstandards und technologischer Normen. Ihre Forschungs- und Entwicklungsabteilungen brüten über Codes von Betriebssystemen, die Architektur integrierter Schaltkreise, die Übertragungsprotokolle in den Datennetzen und vor allem die Definition von Schnittstellen. Dies sind entscheidende Ressourcen zur Kontrolle von Produktionsnetzwerken und Märkten. An ihnen entstehen jedoch auch wichtige Widersprüche. In dem Maße, in dem Produkt- und Verfahrenswissen in „digitale Pakete“ geschnürt und den Kontraktfertigern übermittelt wird, steigt das Risiko des Abflusses von kostbarem „geistigen Eigentum“. Das Produktionswissen kann „kopiert, re-engineered oder gestohlen werden“ (Zysman 2002: 41). Die CAD-Datei (Computer Aided Design), ohne die ein Kontraktfertiger ein elektronisches Bauelement gar nicht produzieren könnte, enthält möglicherweise entscheidendes Know-How des Führungskonzerns. Dies ist einer der Gründe für die Globalisierung der Rechtsinstrumente des geistigen Eigentumsschutzes. Weltweite Gültigkeit von Patentrechten, Copyrights, Produktstandards und technischen Normen sichern die oligarchische Struktur moderner Produktionsnetzwerke. Deren Durchsetzung bleibt eine wichtige Aufgabe des Staats, koordiniert durch internationale Institutionen wie die Weltorganisation für geistiges Eigentum WIPO und überwacht durch die Welthandelsorganisation WTO.

Dennoch findet durchaus eine Diffusion des technologischen Wissens in den Produktionsnetzwerken der Elektroindustrie statt. Selbst einige Forschungs- und Entwicklungsaufgaben werden mittlerweile in Länder mit qualifizierten Arbeitskräften verlagert. Das Ausmaß der Diffusion kann von Unternehmen zu Unternehmen und von Standort zu Standort variieren. Die Entwicklungsrichtung ist derzeit offen. So verweisen Gereffi et al. (2003: 14) darauf, dass die informationstechnologischen Systeme parallel in zwei verschiedene Richtungen fortentwickelt werden: einerseits „proprietäre Systeme“, die auf die Spezifika der Markenfirmen zugeschnitten sind, eine engere Anbindung der Zulieferer erfordern und einen effektiveren Schutz des geistigen Eigentums ermöglichen; andererseits „offenere Standards“, die modulare Netzwerkstrukturen und die Beteiligung Dritter erleichtern, aber auch ein höheres Risiko des Abflusses von geistigem Eigentum mit sich bringen.

Allerdings erweist sich die Elektroindustrie als hoch mobil, was den Traum vom „upgrading“ rasch in den Alptraum der „relocation“ umschlagen lässt. So erging es Guadalajara, dem „mexikanischen Silicon Valley“, das sich aufgrund qualifizierter Arbeitskräfte, technischer Infrastruktur, Ausbildungszentren und von korporatistischen Gewerkschaften mitgetragener flexibilisierter Arbeitsgesetzgebung, seit 1997 eines großen Zustroms von Kontraktfertigern erfreute. Einige von ihnen errichteten Fabriken mit mehr als 10.000 Beschäftigten. Nur wenige Jahre später wendete sich jedoch das Blatt. Die platzenden Spekulationsblasen und das Ende des New Economy Booms im Jahre 2001 bescherten der IT-Industrie hohe Überkapazitäten, die zu „downsizing“, Entlassungen, Fabrikschließungen und Verlagerungen führten, so auch in Guadalajara. Flextronics und andere Kontraktfertiger verlagerten große Produktionseinheiten von Mexiko in ihre chinesischen Fabriken. Gegenüber der eklatanten Beschäftigungskrise blieb die lokale Politik paralysiert (Sproll 2003).

Zu den Widersprüchen der IT-Kontraktfertiger gehört, dass sie technologisch zwar hochmodern sind, ihre Arbeitsorganisation aber durch eine extreme tayloristische Zergliederung mit entsprechend polarisierter Qualifikationsstruktur gekennzeichnet ist. Einer Schicht höher qualifizierter Techniker

und Ingenieure steht die große Masse niedrig qualifizierter und entlohnter ArbeiterInnen gegenüber, meist junge Frauen und MigrantInnen. Die ständigen, abrupten Wechsel der Auftragsvolumina werden durch flexible Arbeitsverhältnisse, sprich „hire and fire“, aufgefangen. In vielen Fällen übernehmen Leiharbeitsfirmen vollständig die an die jeweilige Auftragslage angepasste Rekrutierung und Administration der Arbeitskräfte. Allerdings spiegelt das Ausmaß der Prekarisierung auch die Kampfkraft der Arbeiterklasse wider. In Mexiko, wo bis heute die korporatistischen, mit der alten Staatspartei PRI verbundenen Gewerkschaften dominieren und sich kaum autonome, kämpferische Zusammenschlüsse bildeten, entwickelte sich ein besonders großer Markt für Leiharbeit. Zeitarbeitmultis wie Adecco oder Manpower traten hier gemeinsam mit den Kontraktfertigern auf den Markt. Anders in Brasilien: Der gewerkschaftliche Widerstand sorgte für gesetzliche Restriktionen und kollektivvertragliche Regelungen, die das Vordringen der „Arbeitnehmerüberlassung“ bisher eindämmen konnten (ebd.).

#### 6.4. Industrialisierung und Wohlstandskluft

Die Expansion ausländischer Direktinvestitionen und die Ausbildung transnationaler Wertschöpfungsketten führen auf den ersten Blick durchaus zu einer industriellen Konvergenz zwischen Zentrum und Peripherie. Arrighi et al. (2002) verweisen darauf, dass die Gesamtheit der Entwicklungsländer einen tiefgreifenden Strukturwandel durchmachte. Dieser führte dazu, dass sie seit 1980 einen höheren Industrialisierungsgrad aufweisen als die sogenannten „Industrieländer“. Während die Industrie im entwickelten Westen 1960 noch 28,9% zum Bruttoinlandsprodukt beitrug, sank dieser Anteil 1980 auf 24,5% und 1999 auf nur noch 19,8%. Genau gegenläufig entwickelte sich der Trend in der Peripherie. Dort stieg der Anteil der Industrie am Bruttoinlandsprodukt von 21,6% im Jahr 1960, auf 24,3% im Jahr 1980 und sank 1999 nur leicht auf 23,3%. Zu sehr ähnlichen Proportionen kommt auch die UN-Organisation für industrielle Entwicklung UNIDO: Während der Anteil der Industrieproduktion am Bruttoinlandsprodukt in Entwicklungsländern von 18% im Jahr 1980 auf 24% im Jahr 2000 kletterte, sank er in „Industrieländern“ im gleichen Zeitraum von 23% auf rund 20% (UNIDO 2004: 137). Hierbei ist ferner zu berücksichtigen, dass sich hinter dem Trend zur „Tertiarisierung“, also dem Bedeutungszuwachs der Dienstleistungen, zum Teil ebenfalls genuin industrielle Tätigkeiten verbergen.<sup>9</sup> Denn das „outsourcing“ bisher firmen-interner Leistungen und ihr „offshoring“ in die Niedriglohnggebiete verwandelte viele Industriearbeiten nur formal in selbständig auf dem Markt angebotene Dienstleistungen.

Die augenscheinliche industrielle Konvergenz zwischen Zentrum und Peripherie ging jedoch mit einer Persistenz der Einkommensungleichheit sowohl zwischen diesen Regionen als auch innerhalb der Länder der Peripherie einher. Arrighi et al. (2002) verglichen ebenfalls das BIP pro Kopf der peripheren Länder mit dem der Zentren über den Zeitraum von 1960 bis 1998. Danach sank der Anteil des Pro-Kopf-BIP der Peripherie an dem der Industrienationen zwischen 1960 und 1980 von

---

<sup>9</sup> In den OECD-Staaten tragen Dienstleistungen mittlerweile mit 60 bis 70% zum Bruttoinlandsprodukt bei, in Entwicklungsländern wird dieser Anteil auf durchschnittlich 40% geschätzt. Während ihr Zuwachs in den Zentren mit einer abnehmenden Bedeutung sowohl des primären Sektors (Landwirtschaft und Bergbau) als auch des sekundären Sektors der Industrieproduktion einherging, entwickelte sich ihr Zuwachs in Entwicklungsländern in erster Linie auf Kosten von Landwirtschaft und Bergbau, da das relative Gewicht der Industrieproduktion hier ebenfalls zunahm.



bescheidenen 4,5% auf 4,3%. Auch zwischen 1980 und 1998 wuchs dieser Anteil nur marginal von 4,3% auf 4,6%. Die AutorInnen betonen, dass die geringe Annäherung der zwischenstaatlichen Einkommensungleichheit in den 90er Jahren „vollständig dem rapiden wirtschaftlichen Wachstum eines einzigen Landes geschuldet ist: China“ (ebd.: 36). Kaplinsky (2004) resümiert die Befunde zu Armut und Ungleichheit:

- a) Zwar sank die Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen (gemessen anhand der Verfügung über weniger als einen Dollar pro Tag) zwischen 1990 und 2000 von 1,2 auf 1,1 Milliarden, dieser Rückgang ist aber fast ausschließlich auf das chinesische Wachstum zurückzuführen. Wird China ausgeklammert, stieg die Zahl sogar noch von 877 auf 896 Millionen Menschen.
- b) Die zwischenstaatliche Einkommensungleichheit ist markant gestiegen.
- c) Ebenso wuchs innerhalb der meisten Ländern die Einkommensungleichheit, und zwar unabhängig davon, ob sie zu den „erfolgreichen“ Entwicklern wie China oder Chile, den „erfolglosen“ Ländern in Subsahara-Afrika oder zu den wohlhabenden Nationen gehören (bezeichnenderweise stiegen die Einkommensdisparitäten besonders stark in den marktliberalen angelsächsischen Ländern Australien, Großbritannien und USA).

Bornschiefer (2002) kommt in seinen Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass die zwischenstaatliche Einkommensungleichheit von 1980 bis 1997 deutlich zunahm. Die Disparität des Pro-Kopf-Einkommens zwischen 103 Staaten (darunter 21 OECD-Länder) wuchs in diesem Zeitraum gemessen am Realeinkommen um 43,3% und gemessen an Kaufkraftparitäten um 20,1%.

Der Befund einer andauernden Einkommenskluft zwischen Zentrum und Peripherie trotz der mit dem Strukturwandel einhergehenden industriellen Konvergenz verweist zunächst auf die fragwürdige Gleichsetzung von Industrialisierung und Entwicklung wie sie im Mainstream der Entwicklungstheorie und -praxis verbreitet ist. Ganz offensichtlich schlugen sich die enormen Aufwendungen peripherer Gesellschaften beim Streben nach Anschluss an die Zentren bisher nicht in einem nennenswerten Ausgleich der eklatanten weltweiten Einkommensdisparitäten nieder. Offensichtlich waren die Industrialisierungsbemühungen mit hohen Kosten verbunden, seien diese sozialer, ökologischer oder ökonomischer Natur. Es sei erinnert an die enormen Kosten der fiskalischen Investitionsanreize, an die Verluste durch die künstliche Überschusserzeugung von Rohstoffen, an die gesunkenen Abnahmepreise durch die Macht der Einkaufskartelle, an die aufgegebenen Minen und Industriedistrikte nach dem Preisverfall, an die Produktionsverlagerungen nach geplatzten Spekulationsblasen, an die Prekarisierungs- und Verelendungsschübe nach den „Umschaltkrisen“. All diese Mechanismen ungleicher Entwicklung haben in peripheren Ländern eine weit zerstörerische Wirkung als in den hoch entwickelten Zentren. Zugleich zeigte die Bifurkation in der „Dritten Welt“, dass manche Regionen Asiens aus historischen Gründen einen relativ höheren Nutzen aus der Industrialisierung ziehen konnten als viele Länder Lateinamerikas und Afrikas. Aber auch dieser vermeintliche „Erfolg“ änderte bisher nichts an der oligarchischen Reichtumsverteilung in der Welt.

Die andauernden Einkommensdisparitäten sind ein untrüglicher Indikator ungleicher Entwicklung, die gerade durch Einbindung in die kapitalistische Weltwirtschaft reproduziert wird. Unter den gegebenen Verhältnissen erzeugt die Expansion von Direktinvestitionen und die Verstrickung in die globalen Wertschöpfungsketten unweigerlich Gewinner *und* Verlierer. Zwar übersetzt sich die kapitalistische Produktionsweise in eine Vielfalt Ungleichheit reproduzierender Mechanismen,

bezeichnend ist aber, dass eine Reihe empirischer Untersuchungen eine starke Korrelation zwischen der TNK-Durchdringung einerseits sowie intra- und internationaler Ungleichheit andererseits bestätigt. Die von Beer und Boswell (2002: 41) präsentierte Übersicht des Forschungsstands zeigt, dass die Abhängigkeit von ausländischen Direktinvestitionen „signifikant mit hohen Graden von Ungleichheit verknüpft ist“. Innergesellschaftlich kommt die FDI-Abhängigkeit vor allem den Beziehern hoher Einkommen zugute, während die Mehrheit der Geringverdiener Einbußen hinnehmen muss. Länder mit starker Konzernpenetration, d.h. hohen FDI-Beständen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (s.o.), sind von diesem Mechanismus in besonderer Weise betroffen. Beer und Boswell betonen, dass diese polarisierende Bewegung grundsätzlich auch Industrienationen mit hohem Wachstum ausländischer Direktinvestitionen betrifft, so z.B. die USA und Großbritannien.

## 6.5. „Chain Governance“ und Wertschöpfungshierarchie

Aber nicht nur die TNK-Durchdringung, sondern auch Wertschöpfungsketten vermögen eine Vielzahl spezifischer Mechanismen ungleicher Entwicklung hervorzubringen. Innerhalb und ausserhalb der modernen Produktionsnetzwerke werden Parameter so gesetzt, dass die Führungsunternehmen sich gegenüber potenziellen Wettbewerbern abschirmen und „Renten“ einstreichen können.<sup>10</sup> Teilweise unterstützen Akteure innerhalb und ausserhalb der Produktionsnetze einander bei der Durchsetzung und Aufrechterhaltung dieser spezifischen Wertschöpfungshierarchien. Führungsunternehmen setzen vielerlei Hebel in Bewegung, um einer vorzeitigen Erosion ihrer Renten vorzubeugen. Sie können sich dabei auf ein breites Netz nationaler und internationaler staatlicher Institutionen stützen. Zunächst aber werfen wir einen Blick auf das interne Netzwerkmanagement.

In der Forschungsliteratur werden die Bemühungen zur Absicherung der Profitratenhierarchien „chain governance“ oder „governance of value chains“ genannt (u.a. Gereffi et al. 2003; Humphrey/Schmitz 2001). Anhand verschiedener Kriterien werden spezifische „governance“-Typologien entwickelt. Die „governance“ der Wertschöpfungsketten, die von Käufern dominiert werden – z.B. Markenfirmen der Elektro- oder Bekleidungsindustrie (Siemens, Nike) oder Einzelhandelskonzerne (Wal-Mart, Carrefour) – unterscheidet sich von der „governance“ in den von Herstellern dominierten Netzen, z.B. in der Autoindustrie. Nach einer anderen Typologie bewegen sich die Netzwerkbeziehungen zwischen dem Pol der Marktvermittlung, wo die Kosten des Partnerwechsels relativ niedrig sind, und dem entgegengesetzten Pol eines vertikal integrierten Konzerns, wo ein Partnerwechsel aufwändiger ist. Als einen der wichtigsten „governance“-Trends identifizieren Humphrey und Schmitz (2001: 10) die starke Zentralisierung auf Seiten der Käufer bei gleichzeitiger Zunahme der Lieferanten: „Eine wachsende Zahl von Herstellern in Entwicklungsländern steigt in die Kontraktfertigung für eine abnehmende Zahl von Käufern ein.“ Was also offensichtlich auch in modernen Wertschöpfungsketten wächst, ist das Monopol, und damit die Akkumulation von „Monopolrenten“ auf Seiten der Führungskonzerne zulasten potenzieller Wettbewerber und der Heerschar subalternen Zulieferer.

---

<sup>10</sup> Mit dem Konzept der „Renten“ werden die Vorteile bezeichnet, die Wirtschaftsakteuren durch Abschirmung vom Wettbewerb zufallen, d.h. wenn Wettbewerbern der Marktzutritt verstellt ist oder die Wirtschaftsakteure selbst Marktzutrittsbarrieren errichten.

Ein weiterer „governance“-Trend bezieht sich auf die zunehmend wichtige Rolle von Marken. Enorme Summen wenden die Führungsunternehmen vor allem im Bereich der Konsumgüterindustrie für die Entwicklung, die Platzierung und den Schutz ihrer Titel auf. Einen Eindruck von deren hoher Bedeutung vermittelt das von der Unternehmensberatung „Interbrand“ jährlich durchgeführte Ranking der 100 wertvollsten internationalen Marken (vgl. Interbrand 2005). An der Spitze rangiert 2005 Coca-Cola mit einem Markenwert von 67,5 Mrd. \$, gefolgt von Microsoft (59,9 Mrd. \$), IBM (53,3 Mrd. \$), General Electric (46,9 Mrd. \$) und Intel (35,5 Mrd. \$). Diese Summen drücken den Gegenwartswert der zukünftig erwarteten Erträge aus, die durch die Präsenz der Marke gesichert werden. US-Konzerne dominieren die Hitliste, gefolgt von europäischen und japanischen Firmen. Lediglich drei Marken unter den Top 100 stammen aus der Peripherie und gehören den drei südkoreanischen Unternehmen Samsung, Hyundai und LG. Während diese Zahlen deutliche Hinweise darauf liefern, in welche Richtung die Profitmassen in den käufer-dominierten Wertschöpfungsketten auch künftig fließen, stehen die Marken zugleich für bestimmte Qualitätsstandards, die die Führungskonzerne sichern müssen. Sie sind darauf angewiesen, dass zumindest die erststufigen Kontraktfertiger Qualitätsnormen einhalten und pünktlich liefern. Produktmängel oder gar unvorhergesehene Lieferausfälle bedrohen den Markenwert und beschleunigen die ohnehin beständige Erosion von Monopolrenten. Es gibt also einerseits ein objektives Interesse der Markenfirmen am „upgrading“ ihrer Kontraktfertiger. Dem steht andererseits die ebenso beständige kapitalistische Konkurrenz und der Preiskampf entgegen. Um dem Menetekel der „Profitklemme“ zu entrinnen, durchkämmen die Scouts der „lead firms“ den Globus auf ihrer unermüdlichen Suche nach immer billigeren Produzenten. Der folgende „Partnertausch“ birgt aber die Gefahr stockender Zulieferung oder sinkender Qualität, was dem Markenwert wiederum unzutraglich ist.

Auch über die Ausgestaltung der in globalen Wertschöpfungsketten verbreiteten Vertragsformen lassen sich Herrschaftsbeziehungen managen. Da in vielen Ländern der Peripherie Marken- oder patentierte Produkte oftmals nur von einem einzigen Konzern oder einem De-facto-Kartell angeboten werden, können die patenthaltenden Multis den lokalen Firmen, die diese Produkte in Lizenz herstellen, weitreichende Vorgaben machen. Mit den von ihnen verfügbaren Beschränkungen hinsichtlich der Produktionsmethoden, des Preises, des Absatzgebiets oder der Lizenzdauer manipulieren sie nicht nur die Profitrate, sondern sie verhindern auch einen Abfluss ihres Know-Hows, der aus Perspektive der Lizenznehmer ein begehrter Technologietransfer wäre. Damit verbleiben Hersteller in der Peripherie auf dem Status abhängiger Lizenznehmer der das Produktionswissen monopolisierenden Multis. Wird daneben berücksichtigt, dass sich 94% der von Unternehmen getätigten Forschungs- und Entwicklungsausgaben, 86% der Patentanmeldungen und 97% der Erträge aus Lizenzgebühren auf Industrieländer konzentrieren, ist eher von einer Weiterung der technologischen Kluft denn von einer Angleichung auszugehen (UNDP 2003: 207, UNIDO 2003: 155). Das enorme Wachstum der weltweiten Lizenzzahlungen – sie stiegen zwischen 1985 und 1998 jährlich um 17% – unterstreicht dabei die zunehmende Bedeutung der privaten Verfügung über „geistiges Eigentum“ im Netzwerkkapitalismus (UNIDO 2003: 38).

## 6.6. Der transnationale ideelle Gesamtkapitalist

Mit der Transnationalisierung der Produktion entstand die Notwendigkeit, dass sich auch die produktionsspezifischen staatlichen Serviceleistungen globalisierten. Institutionen ausserhalb der Wertschöpfungsketten mussten entweder neu geschaffen oder einem „upgrading“ unterzogen werden, um Privateigentum, Vertragsfreiheit und Kapitalmobilität nunmehr weltweit durchzusetzen. Neben den internationalen Finanzinstitutionen Weltbank, IWF und BIZ (Bank für internationalen Zahlungsausgleich) liefern vor allem die völkerrechtlich bindenden Verträge der 1995 gegründeten Welthandelsorganisation wichtige Elemente für die Absicherung globalisierter Produktion. Sie stellen in gewisser Weise das transnationale Gegenstück des in den Verfassungen bürgerlicher Staaten garantierten Vertrags- und Eigentumsrechtes dar. Die WTO-Verträge unterstützen gerade die Führungsunternehmen der Produktionsnetzwerke bei der Wahrnehmung ihrer „governance“-Aufgaben, d.h. sie entlasten sie bei der Aufrechterhaltung ihrer ketten-spezifischen Herrschaftsbeziehungen und vergrößern damit globale Wertschöpfungsmonopole. Im Fall der WTO ist diese Entlastungsfunktion besonders in peripheren Ökonomien äußerst wirksam, da ihr Schiedsverfahren empfindliche Handelssanktionen gegen „Abweichter“ erlaubt, die Länder mit schmaler Exportpalette überproportional hart treffen. Dennoch bleiben diese transnationalisierten Staatsfunktionen stets abhängig von nationalstaatlichen Kapazitäten zur Durchsetzung des internationalen Rechts. Daher nehmen globale Institutionen wie die WTO nationale Staatsapparate über die Regierungen in die Pflicht.

Die WTO-Dienstleistungen für transnationale Konzerne beziehen sich sowohl auf die traditionellen beteiligungsorientierten Unternehmensverbindungen als auch auf die für Wertschöpfungsketten charakteristischen Kooperationsformen. So legt beispielsweise das TRIMS-Abkommen (Trade-Related Investment Measures) den WTO-Mitgliedern erhebliche Hürden in den Weg, wenn sie Direktinvestitionen an Bedingungen wie Joint Ventures, Technologie-Transfer, die Verwendung inländischer Vorprodukte oder Exportquoten koppeln wollen. Teilweise sind derartige Maßnahmen auch verboten. Das TRIPS-Abkommen (Trade-Related Intellectual Property Rights) wiederum unterstützt Herrschaftsbeziehungen, die sich besonders auf modernes Produktionswissen stützen. Es verlangt die Einführung bzw. Harmonisierung geistiger Eigentumsrechte, seien dies Urheberrechte, Markenzeichen, technische Designs oder die ökonomisch besonders gewichtigen Patente. Da das TRIPS auf die Konventionen der Weltorganisation für geistiges Eigentum WIPO verweist, verleiht es diesen zu äußerst hoher Durchsetzungskraft. Explizit verpflichten sich die WTO-Mitglieder zur Einhaltung bestimmter Verpflichtungen der Pariser Konvention zum Schutz gewerblichen Eigentums (Marken und Patente), der Berner Konvention zum Schutz der Urheberrechte, des Rom-Abkommens zum Schutz der Verwerter künstlerischer Werke und des Washingtoner Vertrags zum Schutz geistigen Eigentums an integrierten Schaltkreisen. Soweit diese Konventionen durch das TRIPS erfasst sind, kann deren Nichtbefolgung seit 1995 mit Handelssanktionen belegt werden. Ähnliche Beziehungen zwischen WTO-Verträgen und internationalen Organisationen existieren auch in anderen für moderne Wertschöpfungsketten relevanten Feldern, so im Bereich technischer Standards (ISO) oder der Lebensmittelhygiene (Codex Alimentarius Kommission der FAO). Nicht zuletzt dürfte auch das Dienstleistungsabkommen GATS das globale Netzwerk-Management perspektivisch erleichtern. Die hier verhandelten Deregulierungen zielen auf die möglichst billige Verfügbarkeit sämtlicher produktionsnaher Dienstleistungen ab – von den Kredit- und Versicherungsinstituten über die Rechts- und Wirtschaftsberatungen bis zu den industriellen Infrastrukturen wie Telekommunikation,

Energieversorgung und Transport. Bei Gesamtbetrachtung der WTO-Dienstleistungen für die kapitalistische Produktion stellt sich die Frage, warum diese Staatsinstitution nicht in „World Manufacturing Organisation – WMO“ getauft wurde.

Ebenso wichtig für die dauerhafte Absicherung der Profitratenhierarchien sind aber auch die bewusst offen gehaltenen Regulierungslücken. Denn unbeschadet des bürgerlichen Mantras vom freien Wettbewerb kneifen Regulierungsbehörden in den Industriestaaten gegenüber Monopolisierung beide Augen zu, vor allem wenn diese sich im Ausland zuträgt. Wie bereits anhand des Einkaufskartells der japanischen Stahlindustrie und der Zentralisierung von Markenfirmen deutlich wurde, geht gerade die vernetzte Produktion mit starken Monopolisierungstendenzen einher. Mittels der Kontrolle von Beschaffungs- und Vertriebswegen versperren „lead firms“ potenziellen Newcomern effektiv den Marktzutritt. Zudem verstärkt sich die Monopolisierung noch durch die bevorzugte Form, in der ausländische Direktinvestitionen erfolgen, also Fusionen und Übernahmen.

Auch potenziert sich die Wirkung der meist geheimen nationalen und internationalen Kartelle mit der zunehmenden Integration der Produktion in globale Wertschöpfungsketten. Gegenüber Preisabsprachen, Aufteilung von Absatzgebieten oder Bieterkartellen sind gerade periphere Ökonomien mit inexistenten oder unterfinanzierten Wettbewerbsbehörden weitgehend machtlos. Eine Weltbank-Studie schätzt, dass Entwicklungsländer allein im Jahr 1997 Güter im Wert von 81 Mrd. US\$ von Firmen importierten, die an Preiskartellen beteiligt waren. Diese Schätzung beruht allerdings nur auf den bekannt gewordenen Kartellen. Da ein Großteil von ihnen unentdeckt bleibt, liegen die realen Schäden weitaus höher (Levenstein/Suslow 2001). Daran wird sich auch zukünftig nichts ändern, da die OECD-Länder sich seit Jahren weigern, die Auslandswirkungen der Kartellierung zu verfolgen. In der Regel befassen sich Kartellbehörden in den Zentren nur mit inländischen Wettbewerbsbeschränkungen.<sup>11</sup> Zwar kooperieren vor allem die Wettbewerbsbehörden der USA, Europas und Japans gelegentlich bei der Aufdeckung internationaler Kartelle, den Behörden peripherer Länder wird diese Unterstützung jedoch verwehrt.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Die meisten OECD-Staaten nehmen z.B. Exportkartelle grundsätzlich vom Regelungsbereich ihres Kartellrechts aus, so auch die BRD mit ihrem sogenannten „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“.

<sup>12</sup> Ein besonders eklatanter Fall ist das berüchtigte Vitamin-Kartell. Im Jahr 1999 enthüllte das US-Justizministerium ein spektakuläres Konzernnetzwerk, das sogenannte Vitamin-Kartell, an dem Pharmafirmen aus der Schweiz, Deutschland, Frankreich, Japan und den USA beteiligt waren. Neun Jahre lang betrieb dieses Kartell die Aufteilung von Märkten und die Festsetzung von Preisen für den weltweiten Verkauf von Vitaminen, der sich im Jahr 1999 auf einen Gesamtwert von 2 Milliarden \$ belief. Als diese Absprachen aufflogen, kam es zu Dutzenden von Gerichtsverfahren. Hoffman-La Roche beispielsweise wurde zur Zahlung von 500 Millionen US\$ verurteilt, eine der höchsten Geldstrafen, die es bisher in den USA gegeben hat. Obwohl aber Importeure und Verbraucher in Entwicklungsländern ebenfalls von diesem Kartell betroffen waren, haben US-amerikanische und europäische Kartellwächter ihre Erkenntnisse niemals mit den dortigen Kollegen geteilt (Levenstein/Suslow 2001).

## 7. Globale Produktion, Polarisierung und Protest

Die mit der Expansion ausländischer Direktinvestitionen dynamisch voranschreitende Transnationalisierung der Produktion sowie ihre Restrukturierung in globale Wertschöpfungsketten erweist sich als ein ambivalenter Prozess. Zur Widersprüchlichkeit der fortschreitenden Konzerndurchdringung in der Peripherie gehört, dass das transnationale Kapital einerseits immer wieder bedeutende Prozesse der Klassenbildung auslöst, andererseits aber Mechanismen abhängiger Entwicklung in Gang setzt, die erhebliche soziale Ungleichheit auf nationaler und internationaler Ebene erzeugen und aufrechterhalten. Verglichen mit den kapitalistischen Zentren finden die Klassenkämpfe in der Peripherie vor dem Hintergrund eines drastischen weltweiten Wohlstandsgefälles statt, das sich mit der vernetzten Produktion keineswegs ausgleicht, sondern bisher äußerst stabil geblieben ist. Insofern dürfte die oligarchische Reichumsverteilung weiterhin dazu beitragen, dass ArbeiterInnenproteste in der Peripherie auch künftig militantere Formen annehmen können als in jenen Ländern, deren Vermögenskonzentration größere Verteilungsspielräume eröffnet.

Die Mechanismen ungleicher Entwicklung gehen dabei sowohl mit den klassischen Direktinvestitionen als auch mit den Kooperationsformen globaler Wertschöpfungsketten einher. So bewegt sich das Wachstum der weltweiten FDI-Bestände deutlich zwischen Zentrum und Peripherie auseinander. Die Verflechtung des globalen Produktivvermögens nimmt zwischen den führenden Industrienationen weit stärker zu als zwischen ihnen und dem Rest der Welt. Zudem gibt es deutliche Hinweise darauf, dass die akkumulierten FDI-Bestände die innerstaatlichen und internationalen Einkommensdisparitäten vergrößern. Der innerstaatliche FDI-bedingte Polarisierungseffekt wirkt umso stärker, je größer die Konzerndurchdringung einer Volkswirtschaft bzw. das Verhältnis von FDI zum Bruttoinlandsprodukt ausfällt. Auch dieses Kriterium erfüllen vor allem periphere Ökonomien. Zudem scheint sich dieser Mechanismus auch noch zu intensivieren: Mächten FDIs in den 70er Jahren noch weniger als 10% der Nettokapitalzuflüsse in Entwicklungsländer aus, liegen sie heute bei über 70% (s.o.). Der Polarisierungseffekt bleibt damit erhalten.

Die an Wertschöpfungsketten und vernetzte Produktion geknüpften Erwartungen einer Ausgleichsbewegung zwischen Zentrum und Peripherie erweisen sich gleichfalls als überzogen. Der dominante Trend ist vielmehr die interne und externe Absicherung einer Wertschöpfungshierarchie mit forschendem Zentrum an dem einen Ende und fertiger Peripherie an dem anderen. Das schließt nicht aus, dass es auch weiterhin zu Verlagerungen kapital-, technologie- und wissensintensiver Prozesse in periphere Länder kommt. Aber bisher ist nicht erkennbar, dass diese Kapitalbewegungen zu einer technologischen Konvergenz oder zu einer nennenswerten Annäherung der eklatanten globalen Einkommensdifferenzen beitragen. An diesem Befund ändert offensichtlich auch nichts, dass manche asiatischen Länder sich aus historischen Gründen erfolgreicher in die Produktionsnetze integrieren konnten als große Teile Lateinamerikas und Afrikas. Einzig das Wachstum Chinas führte zu einer – allerdings minimalen – Modifikation der globalen Einkommensverteilung. Einer spürbaren Ausgleichsbewegung steht dagegen die enorme Monopolisierung des Produktions- und Vermarktungswissens sowie anderer Formen „geistigen Eigentums“ im Weg. Hierfür spielt das internationale Handelsregime, das sich mit der WTO in ein veritables Produktionsregime verwandelte, eine immer wichtigere Rolle. Die internationalen Staatsinstitutionen entlasten die Führungsunternehmen bei der Verteidigung ihrer privilegierten Position an der Spitze der Wertschöpfungshierarchie.

Hinzu kommt die stets instabile Fixierung des Überschusskapitals mitsamt der „destruktiven“ Seite des Reproduktionsprozesses, der „Akkumulation durch Enteignung“. Besonders seit der monetaristischen Wende, dem Volcker-Schock hoher Zinsen und verknappten Geldes, entlädt sich ein Großteil der kapitalistischen Entwertungskrisen in der Peripherie. Vornehmlich auf sie und die globale Arbeiterklasse werden die Anpassungslasten abgewälzt. Es ist das dezidierte Ziel der G7 und des von ihnen kontrollierten Institutionensystems, dass dies auch so bleibt. Solange es ihnen gelingt, die Entwertungskrisen regional zu begrenzen, werden diese ein starker Mechanismus ungleicher Entwicklung bleiben. Vernetzte Produktion kann dagegen offensichtlich nicht schützen. Die verheerendsten Krisen der letzten Jahre fanden besonders in jenen Ländern Südostasiens und Lateinamerikas statt, die sich in globale Wertschöpfungsketten integrierten. Zu dem wiederkehrenden Muster der jüngsten „Umschaltkrisen“ gehört, dass zwar das Spekulationskapital und manches Unternehmen die Flucht antreten mag, das transnationalisierte Produktivvermögen als Ganzes sich aber mit stoischer Gelassenheit vermehrt. Die FDI-Bestände stiegen oftmals gerade nach den Krisen deutlich an. Die Entwertung von Fabriken oder der Rückzug aus manchen Regionen ging mit unverändert voranschreitender Internationalisierung der Produktion einher.

Das monetaristische Programm mitsamt der „disziplinierenden Wirkung“ der Finanzmärkte bedeutete eine weltweite Schwächung der Arbeiterklasse. Der dogmatische „Anti-Inflationskampf“, die vom Wettbewerbsdruck und den Finanzinvestoren erzwungene globale Restrukturierung der Industrie, das Outsourcing und die Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse addieren sich zu einem neoliberalen Generalangriff, der die Klassenbeziehungen nachhaltig veränderte. Dennoch sind transnationale Expansion und die Formierung globaler Wertschöpfungsketten nicht nur Ausdruck technologischer Innovationen und verschärfter Konkurrenz, sondern ebenso des Konfliktes zwischen Arbeit und Kapital. Globale Kapitalbewegungen sind immer auch Reaktionen auf den Widerstand der Arbeiterbewegungen und auf die Er kämpfung sozialer Rechte, die wiederum auf die Profitabilität von Unternehmen durchschlagen. ArbeiterInnen lassen sich folglich nicht auf bloße RezipientInnen von Kapitalmobilität und technisch-organisatorischer Restrukturierungen reduzieren, sie sind vielmehr wesentliche Akteure in diesen Prozessen.

Daran schließt sich eine weitere Einschränkung an. Die neuen technischen Möglichkeiten für globale Restrukturierungen vergrößern nicht umstandslos die tatsächliche Mobilität des Kapitals über sämtliche Branchen hinweg und bedeuten auch keinen automatischen Machtzuwachs gegenüber der Arbeiterklasse. Die Internationalisierung ist noch kein hinreichendes Indiz für die tatsächlichen Möglichkeiten, Produktionsmittel von einem Ort zum anderen zu verschieben. Die Kapitalmobilität hängt von vielerlei Faktoren ab, sie differiert u.a. von Branche zu Branche und in Abhängigkeit von der Stellung in der Wertschöpfungs pyramide. Ebenso gehen globale Produktionsnetzwerke für die Beschäftigten nicht in jedem Fall und an jedem Ort mit sinkender Macht einher. Ganz im Gegenteil: Grundsätzlich geben sie ihnen auch neue Kampfmittel an die Hand. Transnationale Konzerne mögen zwar über erhebliche Möglichkeiten verfügen, um Streiks und anderen Aktionen zu widerstehen, „aber sie sind zugleich an vielen Punkten ihrer grenzüberschreitenden Produktionsketten verwundbar. (...) Gemeinsame grenzüberschreitende Aktionen lokaler Gewerkschaften verschiedener Länder können selbst die größten transnationalen Konzerne in ihren wichtigsten Märkten zu Fall bringen. In dem Maße, in dem sich die Wahrnehmung dieser Möglichkeit verbreitet, ändern sich auch die Spielregeln“ (Moody 1997: 63f.).

Begünstigt werden diese Widerstandsmöglichkeiten dadurch, dass die Fertigungsstätten der Produktionsnetzwerke oftmals eine starke lokale oder geografische Konzentration innerhalb der Länder aufweisen, die zu Standorten auserkoren wurden. Dank ihrer cluster-förmigen Zusammenballung in Industrieparks und freien Exportzonen mitsamt der Wiederkehr fordistischer Massenproduktion in der Elektroindustrie und anderen Branchen bilden sie Brutstätten der Klassenformierung und beständiger Arbeitskämpfe. Die ersten Streiks für unabhängige Gewerkschaften bei Kontraktfertigern im Industriegebiet des chinesischen Shenzhen zeugen davon, dass die internationale Niedriglohnmafia nirgends dauerhaft dem Widerstand entgehen kann.

Die hohe ökonomische Bedeutung und die immense Verwundbarkeit vernetzter Produktion verleiht den ArbeiterInnen der internationalen Sektoren eine besondere strategische Position. Die These, sie gehörten einer „Arbeiteraristokratie“ an und bildeten eine Allianz mit dem transnationalen Kapital, hat sich gerade in der Peripherie als unhaltbar erwiesen. Immer wieder waren es gerade Beschäftigte transnationaler Konzerne und Kontraktfertiger, die an der Spitze massiver Protestwellen standen, Forderungen der Arbeiterklasse als Ganzer an Bord nahmen und weit über die Betriebsgrenzen hinausreichende Bündnisse mit diversen Widerstandsgruppen schlossen. Die heute unter dem Stichwort des „Social-Movement Unionism“ (Moody 1997) in Nordamerika und Europa debattierte und teilweise praktizierte Reorientierung und gesellschaftliche Verbreiterung gewerkschaftlicher Kämpfe hat ihre Vorläufer in den unabhängigen, kämpferischen Gewerkschaftsbewegungen Südafrikas, Brasiliens, Südkoreas und vieler anderer Länder der Peripherie. Diese Ansätze entlang globaler Wertschöpfungsketten zu internationalisieren, ist eine der Herausforderungen emanzipatorischer Bewegungen. Schon jetzt bieten transnationale Produktionsnetzwerke zahlreiche Angriffspunkte, die ArbeiterInnen „Produktionsmacht“ verleihen. Die Internationalisierung eines „Social-Movement Unionism“ würde diese Möglichkeiten um weltweite „Organisationsmacht“ ergänzen und die Kampfkraft potenzieren.



## 8. Literatur

- Akyüz, Yilmaz/Cornford, Andrew, 1999: Capital Flows to Developing Countries and the Reform of the International Financial System. UNCTAD Discussion Papers, No. 143 (November), Geneva.
- Arceo, Enrique, 2002: Hegemonía estadounidense, internacionalización financiera y productiva, y nuevo pacto colonial. In: Ana Esther Ceceña/Emir Sader (ed): La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial. CLACSO, Buenos Aires, 63-95.
- Arceo, Enrique, 2003: El ALCA, Acuerdos, confrontaciones y proyectos de sociedad. In: Realidad Económica, Número 200, Buenos Aires.
- Arrighi, Giovanni, 1974: Multinationale Konzerne, Arbeiteraristokratien und ökonomische Entwicklung in Schwarzafrika. In: Dieter Senghaas (Hrsg.): Peripherer Kapitalismus. Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung, Frankfurt a.M, 221-275.
- Arrighi, Giovanni, 1999: The Global Market. In: Journal of World Systems Research, Volume V, Number 2, 217-251.
- Arrighi, Giovanni, 2002: The African Crisis. World Systemic and Regional Aspects. In: New Left Review, Nr. 15, Mai-Juni, 5-36.
- Arrighi, Giovanni/Brewer, Benjamin D./Silver, Beverly J., 2002: Industrial Convergence and the Persistence of the North-South Divide. In: Aportes. Revista de la Facultad de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Año VII, Número 21, 11-39.
- Beer, Linda/Boswell, Terry, 2002: The Resilience of Dependency Effects in Explaining Income Inequality in the Global Economy: A Cross-National Analysis, 1975-1995. In: Journal of World-Systems Research, VIII, I, Winter 2002, 30-59.
- Bornschier, Volker, 2002: Changing Income Inequality in the Second Half of the 20<sup>th</sup> Century: Preliminary Findings and Propositions for Explanations. In: Journal of World-Systems Research, VIII, I, Winter 2002, 100-127.
- Borras, Michael, 1997: Left for Dead: Asian Production Networks and the Revival of US Electronics. BRIE Working Paper 100, Berkeley.
- Brenner, Robert, 2005: After boom, bubble and bust. Where is the US economy going? In: Max Miller (ed.): Worlds of Capitalism. Institutions, Governance, and Economic Change in the Era of Globalization. London&New York, 200-235.
- Bunker, Stephen G./Ciccantell, Paul S., 2002: International Inequality in the Age of Globalization: Japanese Economic Ascent and the Restructuring of the Capitalist World-Economy. In: Journal of World-Systems Research, VIII, I, Winter 2002, 62-89.
- Cardoso, Fernando H., 1972: Dependency and Development in Latin America. In: New Left Review, Number 74, Juli-August.
- Carvalho, Georgia Ottoni, 1997: Environment, Democratization and Policy Formation: The Case of the Metallurgical Sector in Eastern Amazônia, Brazil. Paper for the meeting of the Latin American Studies Society, April, Guadalajara.

- Castells, Manuel, 2000: Information Technology and Global Development. Keynote address at the Economic and Social Council of the United Nations, 12<sup>th</sup> May, New York.
- CEPAL, 2005: La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Chang, Ha-Joon/Green, Duncan, 2003: The Northern WTO Agenda on Investment: Do as we Say, Not as we Did. South Centre, June, Genf.
- Chomthongdi, Jaques-Chai, 2000: The IMF's Asian legacy. In: Prague 2000. Why we need to decommission the IMF and the World Bank. Focus on the Global South, September, Bangkok, 13-29.
- Delich, Franciso J., 1974: Crisis y Protesta Social. Córdoba, 1969-1973. Segunda edición ampliada, Buenos Aires.
- Dos Santos, Theotônio, 1970: The Structure of Dependence. In: American Economic Review, Volume 60, Mai 1970.
- Dos Santos, Theotônio, 1997: A Teoria da Dependência. Um Balanço Histórico e Teórico. GREMIMT, Textos para Discussão 22, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.
- Ernst, Dieter, 1997: From Partial to Systemic Globalization: International Production Networks in the Electronics Industry. BRIE Working Paper 98, Berkeley.
- Frank, André Gunder, 1980: Die Entwicklung der Unterentwicklung. In: Bolivar Echeverria, Horst Kurnitzky (Hrsg.): Die Entwicklung der Unterentwicklung. 3. Auflage, Berlin.
- Fritz, Thomas, 2004: Feindliche Übernahme. Die geplante Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur. BLUE 21 Arbeitspapier, Oktober, Berlin.
- Fröbel, Folker/Heinrichs, Jürgen/Kreye, Otto, 1977: Die neue internationale Arbeitsteilung. Strukturelle Arbeitslosigkeit in den Industrieländern und die Industrialisierung der Entwicklungsländer. Reinbek.
- Gereffi, Gary/Humphrey, John/Sturgeon, Timothy, 2003: The Governance of Global Value Chains. Forthcoming in ‚Review of International Political Economy‘, November.
- Gindin, Sam/Panitch, Leo, 2004: Global Capitalism and American Empire: In Socialist Register 2004, 1-42.
- Gindin, Sam/Panitch, Leo, 2005: Finance and American Empire. In: Socialist Register 2005, 46-81.
- Hardt, Michael/Negri, Antonio, 2002: Empire. Die neue Weltordnung. Frankfurt/New York.
- Harvey, David, 2005: Der neue Imperialismus. Hamburg.
- Humphrey, John, 1999: Globalisation and Supply Chain Networks: the Auto Industry in Brazil and India. To be published in: G. Gereffi, F. Palpacuer, A. Parisotto (eds): Global Production and Local Jobs. International Institute for Labour Studies, 1999, Geneva.
- Humphrey, John/Schmitz, Hubert, 2001: Governance in global value chains. In: IDS Bulletin, Volume 32, Number 3.

- Interbrand, 2005: Business Week/Interbrand Annual Ranking of the 100 Top Global Brands. Press Release, 21. Juli, New York.
- Kaplinsky, Raphael, 2004: Sustaining Income Growth in a Globalising World: The Search for the N<sup>th</sup> Rent. Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton.
- Kong, Tat Yan, 2005: Labour and Neo-Liberal Globalization in South Korea and Taiwan. In: *Modern Asian Studies*, 39, 1 (2005), 155-188.
- Lenin, Wladimir I., 1975: *Der Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus. Gemeinverständlicher Abriß*. Leipzig.
- Levenstein, Margaret/Suslow, Valerie, 2001: Private International Cartels and their Effect on Developing Countries. Background Paper for the World Bank's „World Development Report 2001“, Washington.
- Marx, Karl, 1962: *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie, Erster Band*, MEW 23, Berlin.
- Mikyong, Kim, 2003: South Korean Women Workers' Labor Resistance in the Era of Export-Oriented Industrialization, 1970-1980. In: *Development and Society*, Volume 32, Number 1, Juni 2003, 77-101.
- Moody, Kim, 1997: Towards an International Social-Movement Unionism. In: *New Left Review*, Number 225, 52-72.
- Neffa, Julio César, 1999: Crisis y emergencia de Nuevos Modelos Productivos. In: Enrique de la Garza Toledo (Comp.): *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*. CLACSO, Buenos Aires.
- Ribeiro de Olivera, Isabel, 1988: *Trabalho e Política. As Origens do Partido dos Trabalhadores*. Petrópolis.
- Rocha, Geisa Maria, 2002: Neo-Dependency in Brazil. In: *New Left Review*, Nr. 16, Juli-August, 5-33.
- Rodrigues, Iram Jácome, 2005: *Crisis of Unionism in Latin America? Aspects of the Brazilian Experience*. University of São Paulo.
- Rodrik, Dani, 2001: *The Global Governance of Trade As if Development Really Mattered*. United Nations Development Programme, New York.
- Silver, Beverly J., 2005: *Forces of Labor. Arbeiterbewegungen und Globalisierung seit 1870*. Berlin/Hamburg.
- Sproll, Martina, 2003: Las redes transnacionales de producción. América Latina, Asia y Europa del Este en la manufactura por contrato en la industria electrónica. In: *Memoria*, No. 177, noviembre, Mexico D.F.
- UNCTAD 2004: *World Investment Report 2004. The Shift Towards Services*. United Nations, New York & Geneva.
- UNDP, 2003: *Making Global Trade Work for People*. United Nations Development Programme, New York

UNIDO, 2003: Industrial Development Report 2002/2003, Wien.

UNIDO, 2004: Industrial Development Report 2004. Industrialization, Environment and the Millennium Development Goals in Sub-Saharan Africa. Wien.

Van der Pijl, Kees, 1998: Transnational Classes and International Relations. London&New York.

Veneroso, Frank/Wade, Robert, 1998: The Asian Crisis: The High Debt Model versus the Wall Street-Treasury-IMF Complex. In: New Left Review, Nr. 228, 3-23.

WTO, 2004: International Trade Statistics, Genf.

Zysman, John, 2002: Production in the Digital Era: Commodity or Strategic Weapon? BRIE Working Paper 147, Berkeley.

# INVESTITIONSREGIME IN DEN EU-MERCOSUR-VERHANDLUNGEN | Christian Russau

## 1. Durchsetzung internationaler Investitionsregime zwischen Europäischer Union (EU) und dem Gemeinsamen Markt des Südens (MERCOSUR)?

Nach dem "Scheitern von Cancún" im September 2003 wurde dem Multilateralismus der Welthandelsorganisation (WTO) der Bilateralismus von Freihandelsabkommen („Free Trade Agreements“ - FTA), Präferentiellen Handelsabkommen („Preferential Trade Agreements“ – PTA) sowie von Investitionsabkommen („Bilateral Investment Treaties“ – BIT) als zwangsläufige Alternative gegenübergestellt: So sind weltweit 282 Präferentielle Handelsabkommen in Kraft, von denen 255 gegenseitige Handelsabkommen („Reciprocal Trade Agreements“) und 27 unilaterale Handelsabkommen („Non-Reciprocal Trade Agreements“), d.h. einseitig gewährte Handelsvergünstigungen, darstellen. 192 der gegenseitigen Handelsabkommen sind intra-regional, 63 sind inter-regional geschlossen worden.<sup>1</sup> Nach Schätzungen der UNCTAD existierten zum Stand Juli 2004 weltweit 2.300 bilaterale Investitionsabkommen.

In der Gegenüberstellung von Multi- und Bilateralismus wird übersehen, daß es sich nicht um zwei sich ausschließende, sondern vielmehr um zwei sich ergänzende Konzepte handelt.<sup>2</sup> Der WTO Artikel I GATT 1947 definiert zwar die Meistbegünstigungsklausel („Most Favoured Nation- Principle“, MFN), nach welcher alle Handelspräferenzen, die ein WTO-Mitgliedsstaat einem anderem gewährt, diese auch allen anderen WTO-Mitgliedsstaaten zu gewähren habe.<sup>3</sup> Nun gilt aber nach Artikel XXIV GATT 1947 insofern eine Ausnahme, daß Regionale Freihandelsabkommen unter WTO-Recht grundsätzlich erlaubt sind, sie den WTO-Grundsätzen aber nicht zuwiderlaufen dürfen: Die im internationalen Handelssystem geltende Vorrangstellung der WTO determiniert die Regeln für die handelsbezogenen Präferenzen des Bilateralismus. Insofern ist der vermeintlich ausschliessliche Gegensatz von "Multi-versus Bilateralismus" in der Freihandelsagenda vielmehr ein sich ergänzendes Modell: So trat auch im bilateralen EU-MERCOSUR-Verhandlungsprozess stets der explizite Verweis auf die multilaterale Ebene der WTO wenn schon nicht als formales, so doch aber als politisches Junktim zu Tage.

---

<sup>1</sup> Stand April 2004, siehe Arashiro, Zuleika / Marin, Cynthia / Chacoff, Alejandro: Challenges to Multilateralism: The Explosion of PTAs, Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE) April 2004

<sup>2</sup> Siehe hierzu auch Russau, Christian: Präferentielle Handelsabkommen und Exportthybris - Multi- und Bilateralismus in der politischen Freihandelsagenda zwischen EU und Brasilien, FDCL EU - MERCOSUR Bulletin N°2, 3. September 2004

<sup>3</sup> „[...] any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties.“ Art.I GATT 1947

Dieses Zusammenspiel von Multi- und Bilateralismus wird durch den Versuch ergänzt, ein zunehmend lückenloseres Netz internationaler Vertragsregime zu den drei Themenbereichen - Handel, Investitionen und Immaterialgüter - zu knüpfen, um in dieser Triade die unhintergehbaren Regeln für Politik im Sinne der umfassenden Marktzubereitung weltweit zu determinieren.

In Freihandels- und bilateralen Investitionsverträgen rangieren die Prinzipien der Nicht-Diskriminierung sowie Inländergleichbehandlung *vor* nationalstaatlicher, regionaler oder lokaler Politikgestaltung: Jede handelsrelevante Regelung müßte zuerst nachweisen, daß sie die am wenigsten „diskriminierende“ war. Wenn es um die international gültige Festschreibung von dem Markt unterworfenen Verwertungslogiken, auf dem realen Parkett konkurrenzbezüglichen Weltmarktes, geht, dann stellt natürlich handels- und auch investitionsrelevante Politikgestaltung auf kommunaler, regionaler oder föderaler Ebene für die neoliberale Marktlogik die Gefahr dar, daß die „Rechtssicherheit“ des neoliberalen Marktkonzept unterwandert werden könnte. Doch gerade die Möglichkeit, politische Handlungsspielräume wie „makroökonomische Instrumente (u.a. der Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen und protektionistische Maßnahmen)“<sup>4</sup>, also mithin das Recht, regulierend einzugreifen, für Staaten zu erhalten, ist erstens aus entwicklungspolitischer Perspektive dringend geboten<sup>5</sup> und zweitens letztlich auch aus der Perspektive demokratischer Souveränität der Staaten, auch über dieses Politikfeld selbst entscheiden zu können, unerlässlich.

Ausgehend von dieser Einsicht versucht das hier vorgelegte Papier das Augenmerk auf die aktuellen Verhandlungen zwischen der Europäischen Union, EU, und dem Gemeinsamen Markt des Südens, MERCOSUR, zu werfen, dabei den der laufenden Verhandlung stets impliziten Themenkomplex „ausländischer Direktinvestitionen“ zum Gegenstand zu machen und darzulegen, inwiefern ein künftiges EU-MERCOSUR-Abkommen im Bereich „ausländischer Direktinvestitionen“ die Gefahr birgt, daß die so notwendige *Bedingung der Möglichkeit politischer Gestaltungsspielräume in Bezug auf ausländische Direktinvestitionen ausgehebelt wird*. Dabei wird im ersten Schritt (*Kapitel 2*) der regulative Status quo für ausländische Direktinvestitionen in den vier MERCOSUR-Staaten untersucht, bevor im zweiten Schritt (*Kapitel 3*) eine Verlaufsanalyse des EU-MERCOSUR-Verhandlungspoker im Zeitraum von März 2004 bis Oktober 2004 im Hinblick auf den Verhandlungsgegenstand „ausländische Direktinvestitionen“ vorgenommen wird. Ergänzt wird diese Untersuchung durch *Kapitel 4*, in dem der Blick auf die bereits bestehenden bilateralen Investitionsabkommen der MERCOSUR-Staaten sowie auf die jüngsten Entwicklungen des Sonderfalls der brasilianischen bilateralen Investitionsabkommen geworfen wird.

---

<sup>4</sup> Mahnkopf, Birgit: Investition als Intervention: Wie interregionale und bilaterale Investitionsabkommen die Souveränität von Entwicklungsländern beschneiden, in: IPG 1/2005, S.129.

<sup>5</sup> In Bezug auf die eigene Vergangenheit der Industriestaaten hat die aktive Rolle, protektionistische Maßnahmen staatsgelenkt zum Aufbau eigener Industrien einzusetzen, Ha-Joon Chang aufgezeigt: Chang, Ha-Joon: Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective. London: Anthem Press, 2002: Siehe hierzu auch Zarkys, Lyuba / Gallagher, Kevin: Searching for the Holy Grail? Making FDI work for Sustainable Development, WWF Analytical paper, März 2003.

## 2. Der regulative Status quo für ausländische Direktinvestitionen in den vier MERCOSUR-Staaten

Der regulative Status für ausländische Direktinvestitionen in den vier Mitgliedsstaaten des MERCOSUR ist kein einheitlicher, obschon es nach wie vor Diskussionen über eine anzustrebende Harmonisierung nicht nur dieses<sup>6</sup>, sondern möglichst aller in Frage kommender Gesetzesbereiche gibt, wie es seit dem Vertrag von Asunción schon in Kapitel 1, Artikel 1, als erklärtes Ziel des MERCOSUR festgelegt worden war.<sup>7</sup>

In Paraguay determiniert Artikel 137 der Verfassung die Normenhierarchie grundsätzlich absteigend nach Verfassung, Verträgen, internationalen Konventionen und Abkommen, so diese geschlossen, vom Kongress ratifiziert und in nationales Recht übernommen wurden. Im Bereich „Investitionen“ erwirken bilaterale Investitionsverträge<sup>8</sup> nach Ratifizierung durch den Kongress Paraguays automatisch Geltungsmacht auch über nationale Gesetze, - mit Ausnahme der Verfassung. Das Gesetz N° 117/91 vom 6. Dezember 1991<sup>9</sup> garantiert in seinen ersten drei Artikeln ausländischen Investitionen durchgängige Inländergleichbehandlung - unter dem Vorbehalt anderslautender Gesetzgebungen - sowie die Anwendungsmodalitäten ratifizierter internationaler Verträge.<sup>10</sup>

In Uruguay galten die Rahmenmodalitäten für ausländische Direktinvestitionen über die Dekrete Nr. 14.179 vom 28. März 1974 und Nr. 808/974 vom 10. Oktober 1974, bis diese 1998 durch das Gesetz Nr. 16.906 vom 7. Januar 1998<sup>11</sup> aufgehoben wurden, wonach unter anderem Inländergleich-

<sup>6</sup> Siehe hierzu u.a. „Gobierno busca generar modelo de tratado de inversiones común para el Mercosur“, in: La Republica, 25.06.2005.

<sup>7</sup> Capítulo I: Propósito, Principios e Instrumentos, Artículo 1: „O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.“, in: Tratado para a Constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, 26.03.1991.

<sup>8</sup> Zu den bilateralen Investitionsabkommen (BITs) siehe Kapitel 4 dieser Studie.

<sup>9</sup> „Ley de inversiones“, N° 117/91 vom 6. Dezember 1991; daneben gelten noch die Gesetze 69/90 und 117/91, sowie die Gesetzeserlasse 19/89, 27/90 und 6361/90.

<sup>10</sup> „Artículo 1. - El objeto de la presente Ley es estimular y garantizar en un marco de total igualdad la inversión nacional y extranjera para promover el desarrollo económico y social del Paraguay.

Artículo 2. - El inversionista extranjero y las empresas o sociedades en que éste participe, tendrá las mismas garantías, derechos y obligaciones que las Leyes y Reglamentos otorgan a los inversionistas nacionales, sin otra limitación que las establecidas por Ley.-

Artículo 3. - Las garantías, derechos y obligaciones para la inversión extranjera que el Gobierno del Paraguay haya acordado o acordare con otros Estados u Organismos Internacionales, por instrumentos bilaterales o multilaterales, serán aplicables a la inversión nacional equivalente.“, in: „Ley de inversiones“, N° 117/91 vom 6. Dezember 1991.

<sup>11</sup> „Capítulo I: Principios y garantías

Artículo 1°.- (Interés nacional).- Declárase de interés nacional la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional.

Artículo 2°.- (Igualdad).- El régimen de admisión y tratamiento de las inversiones realizadas por inversores extranjeros será el mismo que el que se concede a los inversores nacionales.

Artículo 3°.- (Requisitos).- Las inversiones serán admitidas sin necesidad de autorización previa o registro.

Artículo 4°.- (Tratamiento).- El Estado otorgará un tratamiento justo a las inversiones, comprometiéndose a no perjudicar su instalación, gestión, mantenimiento, uso, goce o disposición a través de medidas injustificadas o discriminatorias.

behandlung, expliziter Ausschluß jeglicher Auflagen und etwaiger Produktionsanforderungen, freier Kapitalverkehr, Rechtssicherheit sowie der gesetzlich zugesicherte Rechtsweg über ein unabhängiges Streitschlichtungsgremium zugesichert werden.<sup>12</sup>

In Argentinien genießen ausländische Direktinvestitionen über das Gesetz N° 21.382 – „Ley de Inversiones Extranjeras“ vom 2. September 1993<sup>13</sup> - und über die Bestimmungen des Dekrets 1853/93 ergänzt - durchgängige Inländergleichbehandlung. Da Argentinien mehr als fünfzig bilaterale Investitionsschutzabkommen geschlossen und ratifiziert hat – mit der fatalen Konsequenz, daß Argentinien vor internationalen Schiedsstellen nach Anzahl der anhängigen Klagen sowie nach absolutem Wert der geforderten Entschädigungszahlungen derzeit weltweit führend ist<sup>14</sup> - ist der Rang dieser internationalen Verträge in nationaler Gesetzeshierarchie nicht unerheblich: Laut Abschnitt 22 des Artikel 78 der argentinischen Verfassung genießen internationale Verträge, so vom Kongress ratifiziert, grundsätzlich Normenhierarchie vor nationaler Gesetzgebung. Im Fall widerstreitender Gesetze gelten Abstufungen in Rangfolge von höheren zu niederen Gesetzen, späteren zu früheren oder speziellen zu allgemeinen Gesetzen, wobei letztgültig immer die Verfassungsmäßigkeit gewahrt bleiben muß.

Auch Brasilien hat schon jetzt weitgehend freizügige Rahmenbestimmungen für ausländische Direktinvestitionen: Die Verfassung Brasiliens schreibt in Artikel 172 vor, daß ausschließlich der Gesetzgeber, auf Basis nationalen Interesses, Investitionen ausländischen Kapitals zu überwachen, Reinvestitionen zu befördern und den Kapital- und Gewinntransfer zu regeln habe.<sup>15</sup> In Brasilien gilt außerdem noch immer das Gesetz über ausländische Investitionen von 1962<sup>16</sup>, welches in Artikel 2 festlegt, daß ausländischem Kapital, das in Brasilien investiert wird, die identische Behandlung vor dem Gesetz gewährt wird, wie allem inländischen Kapital, wobei explizit jedwede Form von Diskriminierung oder Einschränkung, die nicht explizit durch dieses Gesetz erlaubt wäre, verboten ist.<sup>17</sup> Die 1964 vorgenommenen Änderungen dieses Gesetzes<sup>18</sup> betreffen nicht den Grundsatz der schon 1962 festgestellten Inländergleichbehandlung, sondern einzig die Registrierungsmodalität

---

Artículo 5°.- (Libre transferencia de capitales).- El Estado garantiza la libre transferencia al exterior de capitales y de utilidades, así como de otras sumas vinculadas con la inversión, la que se efectuará en moneda de libre convertibilidad.“, in: Ley N° 16.906, 7. Jan. 1998

<sup>12</sup> Siehe hierzu ausführlich Torrelli, Milton / Torrelli, Claudia: *Inversión Directa Extranjera en Uruguay: transnacionales europeas y agenda de la sociedad civil de cara a un acuerdo de librecomercio MERCOSUR- Unión Europea*, FDCL-Verlag, Berlin 2004, S. 7f.

<sup>13</sup> „Artículo 1 - Los inversores extranjeros que inviertan capitales en el país en cualquiera de las formas establecidas en el Artículo 3 destinados a la promoción de actividades de índole económica, o a la ampliación o perfeccionamiento de las existentes, tendrán los mismos derechos y obligaciones que la Constitución y las leyes acuerdan a los inversores nacionales, sujetos a las disposiciones de la presente ley y de las que se contemplen en regímenes especiales o de promoción.“, in: Ley de Inversiones Extranjeras vom 2. September 1993

<sup>14</sup> Siehe hierzu ausführlicher Kapitel 4 dieser Studie.

<sup>15</sup> „Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.“ Constituição da República Federativa do Brasil 1988.

<sup>16</sup> Lei do Capital Estrangeiro Lei N° 4.131, 3. Sept. 1962

<sup>17</sup> „Ao capital estrangeiro que se investir no País, será dispensado tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdade de condições, sendo vedadas quaisquer discriminações não previstas na presente lei.“ Art. 2°, Lei N° 4.131, 3. Sept. 1962

<sup>18</sup> Alteração à Lei do Capital Estrangeiro Lei N° 4.390, 29. Aug. 1964: dort veränderte Artikel sind: „artigos 4°, 5°, 7°, 9°, 10, 11, o parágrafo único do artigo 25, artigos 28 e 43“



en ausländischen Kapitals in Brasilien und die Modalitäten des Kapital- und Gewinntransfers: Im internationalen Vergleich ist vereinfachter freier Kapital- und Gewinntransfer aus und nach Brasilien gesetzlich zugesichert. Es gibt keinerlei Auflagen für Kapital- und Gewinntransfers, solange die Gelder über *SISBACEN* (Sistema de Informações Banco Central) registriert und somit die Überwachung durch die *Banco Central*, die brasilianische Zentralbank, erfolgen kann. Kapitaltransfers in Höhe des ursprünglich investierten Kapitals unterliegen keiner Steuer und können jederzeit ohne eine gesonderte Bewilligung ins Ausland zurücküberwiesen werden. Darüber hinausgehende Beträge können auch jederzeit genehmigungsfrei ins Ausland über *SISBACEN* transferiert werden, dabei unterliegen diese Gewinne keiner Transfersteuer, sondern nur der ohnehin fälligen Quellensteuer in Höhe von gegenwärtig 15 Prozent. Um grenzüberschreitende Rechnungsflüsse zwischen ausländischer Mutter- und inländischer Tochterfirma überwachen zu können, finden die Gesetze IN N°243 vom November 2002 und IN N°321 vom April 2003 Anwendung, um dergestalt grenzüberschreitende Gewinnverschiebungen - beispielsweise über Fiskalparadiese - zu verhindern.<sup>19</sup> Die Deklaration aller Kapital- und Gewinntransfers erfolgt automatisch über *SISBACEN* und *online*. - Verstöße gegen diese einfache Regelung können eigentlich nur erfolgen, wenn die Registrierung bei *SISBACEN* nicht erfolgte, dann wendet die „Resolução N° 2883 de 30 de JULHO de 2001“ die Kriterien für die Anwendung des Strafgesetzes für rechtswidrige grenzüberschreitende Transfers ausländischen Kapitals an.<sup>20</sup>

Die einzige Einschränkung des grundsätzlich freien Kapital- und Gewinntransfers ins Ausland sieht die brasilianische Gesetzgebung im Fall von schwerwiegenden Zahlungsbilanzschwierigkeiten vor. Hinzu kommt, daß diese *Bedingung der Möglichkeit* staatlicher Gestaltungsspielräume nur in jenen akuten Fällen angewandt werden könnte, wenn Sicherungsmaßnahmen zur Stabilisierung der Zahlungsbilanz *post-crisis* ohnehin zu spät kämen. Doch im EU-MERCOSUR-Verhandlungspoker wollte die EU-Seite laut den Verhandlungsdokumenten des Jahresverlaufs 2004 diesen von brasilianischer Seite geforderten letzten Rettungsanker aus der Welt schaffen, wenn sie die entsprechenden Vorbehalte Brasiliens in den Verhandlungsdokumenten stets mit demselben notorischen Kommentar versieht: „*remove*“.

### 3. Investitionsregime im EU-MERCOSUR-Verhandlungspoker: Verlaufsanalyse des Zeitraumes von März 2004 bis Oktober 2004

Nachdem der MERCOSUR und die Europäische Gemeinschaft im Mai 1992 ein Abkommen über die Interinstitutionelle Kooperation<sup>21</sup> abgeschlossen hatten, wurde 1995 ein Rahmenvertrag<sup>22</sup> über die Aufnahme von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen MERCOSUR und

<sup>19</sup> Siehe hierzu AHK Brasil / Ernst&Young: So geht's...Besteuerungen von Unternehmen in Brasilien, 1. Aufl. 2003, S.18f.

<sup>20</sup> „Define critérios para a aplicação de penalidades relacionadas ao fluxo de capitais estrangeiros“ Resolução N° 2883, 30. Juli 2001.

<sup>21</sup> Acuerdo de cooperación interinstitucional entre el Mercado Común del Sur y las Comunidades Europeas, Santiago de Chile 29.Mai 1992

<sup>22</sup> Interregional Framework Co-operation Agreement, Official Journal L 069, 19/03/1996 p. 0004 - 0022 - L 112 29/04/1999 P. 0066, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mercosur/bacground\\_doc/fca96.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/bacground_doc/fca96.htm)

Europäischer Union geschlossen. Ein ähnliches Abkommen der sog. „4. Generation“ hat die EU mit Mexiko 1997 unterzeichnet, das im Oktober 2000 in Kraft trat (auch „Global Agreement“, „Acuerdo Global“, genannt); das Assoziationsabkommen mit Chile wurde im November 2002 unterzeichnet und trat Februar 2003 in Kraft.

Auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs von EU, Lateinamerika und der Karibik im Juni 1999 in Rio de Janeiro hatten EU und MERCOSUR die Verhandlungsmodalitäten beschlossen, so daß beide Parteien seit Ende 1999 in den Sitzungsrounds des „Bi-regional Negotiations Committee“, BNC, über ein „Inter-Regionales Assoziationsabkommen“ verhandeln. Dabei folgen die Verhandlungen formal dem Prinzip des sogenannten „single undertaking“: „nichts wird beschlossen, solange nicht alles beschlossen ist“, und basieren formal auf den drei Bestandteilen „Kooperation“, „Politischer Dialog“ und „Handelsfragen“.

Nachdem die Bestandteile „Kooperation“ und „Politischer Dialog“ sich zwischen EU-Kommission und den vier MERCOSUR-Regierungen als verhältnismäßig konsensfähig erwiesen, besteht dieses Einvernehmen im Bereich „Handel“ offenkundig nicht: Der MERCOSUR besteht – nicht zuletzt auch auf den enormen internen Druck hin, den das gut organisierte Agrobusiness aufbaut - explizit auf verbessertem Zugang zu den europäischen Agrarmärkten, wohingegen die Europäer nach wie vor eine marktliberale Wunschliste vorlegen: die EU fordert

- in den Bereichen Investitionen „Marktzugang“, „Investitionssicherheit“ und rechtliche Bindung an „Inländergleichbehandlung“ („National Treatment“, NT),
- im Bereich Dienstleistungen durchgängige Analogie zu den *vier Modes* des GATS (Mode 1 *cross-border supply*, Mode 2 *consumption abroad*, Mode 3 *commercial presence*, Mode 4 *presence of natural persons*),
- im Bereich Geistiges Eigentum die Durchsetzung von Patenten und Geographischen Herkunftsbezeichnungen („Geographic Indications“, GI), für beispielsweise Wein („Rioja“) oder Käse („Parmesan“) etc,
- und im Bereich Öffentliches Beschaffungswesen rechtlich verankerten Zugang zum Ausschreibungsmarkt des MERCOSUR.<sup>23</sup>

Im Verhandlungsthema „Investitionen“ betreffen diese internationalen Verhandlungen letztlich den politisch nicht unerheblichen Sachverhalt der *Bedingung der Möglichkeit von politischen Gestaltungsspielräumen für Industriepolitik* in allen betroffenen Ländern, - auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene. Auf der Agenda der EU-Kommission stehen in dieser Frage verbindliche Regeln nach den Prinzipien der durchgängigen Inländergleichbehandlung genauso wie freier Kapitalverkehr ganz oben. Internationale Verträge – seien es regionale Freihandelsabkommen, wie zwischen EU und MERCOSUR geplant, oder bilaterale Investitionsabkommen<sup>24</sup> – genießen normenhierarchische Gesetzesgeltung gegenüber nationalen, regionalen oder lokalen Politiken, so daß letztlich die Gefahr besteht, daß die *Bedingung der Möglichkeit von politischen Gestaltungsspielräumen für Industriepolitik* radikal beschränkt würde, sollten die Vorstellungen der Europäer sich durchsetzen.

<sup>23</sup> Siehe hierzu Russau, Christian: Präferentielle Handelsabkommen und Exporthybris - Multi- und Bilateralismus in der politischen Freihandelsagenda zwischen EU und Brasilien, FDCL EU - MERCOSUR Bulletin N°2, 3. September 2004

<sup>24</sup> Siehe hierzu ausführlich Kapitel 4 dieser Studie.

Von den vier verhandelnden Parteien auf Seiten des MERCOSUR galt im Verlauf der verschiedenen Verhandlungstreffen zwischen Mai und September 2004 – sowohl nach Ansicht der Europäer als auch nach Ansicht des MERCOSUR – die brasilianische Position als die bestimmteste in Fragen der Beibehaltung der Bedingung der Möglichkeit nationaler Industriepolitik, die – so Brasiliens dezidierte Position - *nicht zwangsläufig* international rechtskräftigen Vertragswerken untergeordnet werden dürfe. Den Presseberichten der letzten Monate ist zu entnehmen, daß Argentinien sich dieser Position nicht nur angenähert hat, sondern sie vor allem im Bereich „Manufacturing“ mittlerweile offensichtlich vehementer noch als Brasilien zu handhaben gedenkt.<sup>25</sup>

Für den politisch sensiblen Bereich „Investitionen“ sind in den nach wie vor auf der Agenda befindlichen Verhandlungen zwischen EU und MERCOSUR zum gegenwärtigen Zeitpunkt vor allem die verschiedenen Verhandlungsdokumente (wie „*offers*“, „*requests*“, „*minimum requirements*“, „*side-by-side*“ sowie „*consolidated-texts*“) über einerseits Investitionen als auch andererseits die über Dienstleistungen von Bedeutung: In den „*offers*“ werden sowohl die horizontalen und spezifischen Zugeständnisse je Investitionssektor getätigt<sup>26</sup> - wobei der Bereich Dienstleistungen vor allem in „*Mode 3 - Commercial Presence*“ das Politik- und Rechtsfeld „Investitionen“ tangiert<sup>27</sup> -, in den „*requests*“ die direkten Forderungen der verhandelnden Parteien aneinander, in den „*minimum requirements*“ die als Bedingung für die Aufnahme von Verhandlungsdiskussionen gestellten Minimalforderungen der verschiedenen Parteien aneinander, in den „*side-by-side*“ sowie „*consolidated-texts*“ handelt es sich um bereits gemeinsam bearbeitete Textentwürfe bzw. Verhandlungsdokumente.

Von den wenigen bisher öffentlich gewordenen bzw. durchgesickerten<sup>28</sup> Verhandlungsdokumenten zeigte das Angebot Brasiliens vom 30. März 2004 im Bereich Dienstleistungen<sup>29</sup>, laut Ansicht der EU-Kommission, noch weitestgehende Zurückhaltung für „Investitionssicherheit“. Das Angebot „Brazil's Initial Offer in Services“ vom 30. März 2004 sah wie folgt aus:

### MERCOSUR-EU: BRAZIL'S INITIAL OFFER IN SERVICES

Footnote:

\*Brazil's initial offer is subject to substantial progress in the agriculture negotiations\*

#### I. HORIZONTAL COMMITMENTS - ALL SECTORS INCLUDED IN THIS SCHEDULE

All modes of supply: The Brazilian government reserves its right to suspend temporarily the commitments inscribed in this schedule of specific commitments in one(some) of the sector(s), sub-sector(s) or mode(s) of supply

<sup>25</sup> Siehe Valor Económico, 30. Aug.2005.

<sup>26</sup> „Horizontal Commitments“ und „Specific Commitments“

<sup>27</sup> Zum Folgenden siehe auch: Russau, Christian: Deregulierung nationaler Märkte durch Regulierung internationaler Handelsregime. EU-MERCOSUR Verhandlungen: EU-Kommission, vertreten durch DG Trade, fordert weiterhin Liberalisierung des brasilianischen Wassermarktes, weitere Zugeständnisse bei Dienstleistungen, Investitionen und Öffentlichem Beschaffungswesen, FDCL, 29.05.2004

<sup>28</sup> Vor allem die EU-Kommission muß sich den berechtigten Vorwurf der völligen Intransparenz gefallen lassen. Die MERCOSUR-Seite hatte immerhin die eigenen Angebote im Oktober 2004 im Netz öffentlich zugänglich gemacht, was prompt von der EU als Bruch der vereinbarten Verhandlungsspielregeln gewertet wurde.

<sup>29</sup> Services - Brazil's initial offer March 30, 2004

## MERCOSUR-EU: BRAZIL'S INITIAL OFFER IN SERVICES (fortg.)

Measures resulting from decisions adopted for ensuring competition are not to be considered incompatible with the specific commitments inscribed in the Brazilian schedule of specific commitments and therefore cannot be used as a basis for compensation claims for any adverse effects that they may cause to foreign services and/or services suppliers.

### ALL SECTORS INCLUDED IN THIS SCHEDULE: LIMITATIONS ON MARKET ACCESS

Mode 1) Cross-border supply: Unbound

Mode 2) Consumption abroad: Unbound

Mode 3) Commercial Presence: In accordance with laws and regulations that rule foreign investments in Brazil, all foreign capital invested in Brazil must be registered with the Central Bank of Brazil to be eligible for remittances. The Central Bank establishes procedures related to the remittances and transfers of funds abroad. Foreign service suppliers wishing to supply a service as a juridical person must be organized as a legal entity foreseen by the Brazilian law, subject to the dispositions of the Brazilian Civil Code ("Código Civil"). The Brazilian law establishes for juridical persons a separate existence from the person of its holders, thus granting the juridical person with individual existence. Consequently, a juridical person has full title and responsibility for its patrimonial rights and obligations. An entity earns the condition of private law juridical person when the correspondent incorporation act (By-Laws and/or Articles of Association) is duly filed with the appropriate Entities' Public Registry (EPR). It is mandatory that the EPR records contain the following data on the juridical person: i) its denomination, purpose and location of head offices; ii) the description of its management, including active and passive, judicial and extra-judicial representation; iii) the process of amendment of the management provisions; iv) the provisions regarding the liability of the officers for its acts; and v) the provisions concerning its termination, including the destination of its assets. Juridical persons referred as "sole proprietorship" and "partnership" are not considered as such under Brazilian law. A joint venture may be accomplished by a capital association through the formation of any type of business organisation as set forth in the Brazilian law (usually a Private Limited Liability Company - "Limitada" - or a Corporation - "Sociedade Anônima"). A joint venture may also be carried out through a "consórcio", which is neither a juridical person nor a form of capital association. A "consórcio" is used mainly with major contracts for rendering of services. It is a contract of two or more enterprises for a joint accomplishment of one specific undertaking. Each associate in a "consórcio" maintain its respective organisational structure. Unbound for subsidies.

Mode 4) Presence of Natural Persons: Unbound<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Mercosur - European Union - Services. Brazil's Initial Offer, March 30, 2004, S.4; Zum juristischen Status der Terminologien „none“ und „unbound“ siehe: „Where there are no limitations on market access or national treatment in a given sector and mode of supply, the entry reads NONE. [...] When] a Member wishes to remain free in a given sector and mode of supply to introduce or maintain measures inconsistent with market access or national treatment, the Member has entered in the appropriate space the term UNBOUND.“ Guide to reading the GATS schedules of specific commitments and the list of article II (MFN) exemptions, siehe: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/guide1\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/guide1_e.htm)

<sup>31</sup> Minimum requirements for Mercosur offer on Services, 22.04.2004, S.1

Die Europäische Kommission, vertreten durch DG Trade, hatte Anfang Mai 2004 auf der Sitzung des „XIII MERCOSUR - EUROPEAN UNION bi-regional negotiations committee“, in Reaktion auf diese „Services - Brazil's initial offer march 30, 2004“, mit Nachdruck darauf bestanden, daß Brasilien in den Dienstleistungsverhandlungen umfassendere Zugeständnisse bei Marktzugang (Market Access - *MA*) und Inländergleichbehandlung (National Treatment - *NT*) zu erbringen habe, - und dies vor allem in den ersten drei der vier Dienstleistungsbereiche („*Modes*“) analog des *GATS*.

So forderte die EU von der brasilianischen Verhandlungsdelegation am 22. April 2004<sup>31</sup> eine grundlegende Korrektur bei *Mode 1* („*cross-border supply*“) und *Mode 2* („*consumption abroad*“): in dem brasilianischen Marktöffnungsangebot im Bereich Dienstleistungen vom 30. März 2004 seien diese Bereiche horizontal ausgenommen („*unbound*“), wird von der EU-Kommission-Verhandlungsführung bedauernd konstatiert, so daß die Kommission im April 2004 dazu ausführte:

„The coverage of mode 1 is very limited for this important mode of supply, in particular for Brazil (no commitments) and for Paraguay. It is essential to extend the coverage of mode 1, in particular with regard to: computer related services; other business services; telecommunications; financial services.“<sup>32</sup>

Aus der „Brazil's initial offer, march 30“ aus dem Bereich Dienstleistungen läßt sich der für Investitionen wichtige Bereich (*Mode 3*: „*commercial presence*“) herauslesen: Beibehaltung der Registrierungsauflagen und den Kapitaltransfer über die brasilianische Zentralbank sowie beispielsweise die Anerkennung geltender brasilianischer Gesetzgebung, die nicht durch kommende Bestimmungen des EU-MERCOSUR-Vertrages unterlaufen werden dürften. Doch die EU-Kommission war mit dem brasilianischen Angebot alles andere als zufrieden. In den EU-MERCOSUR-Verhandlungen war es bislang vor allem immer wieder Brasilien, an das die Kommission ihre Forderungen gesondert richtet. Hier das Beispiel „Finanzsektor“:

„Brazil: There are minor improvements for Brazil compared to *GATS* which do not even include the outcome of the 1998 *GATS* further negotiations. With regard to insurance, two elements must be included in the offer: a) commit with regard to the whole Maritime and transport (*MAT*) on mode 1 and 2; 2) commit on re-insurance and retrocession on mode 1, 2 and 3. With regard to the banking, the possibility to authorise on a case by case basis the establishment of foreign banks devoids commitments of much of its value and legal certainty and must be eliminated.“<sup>33</sup>

In *Mode 3* („*commercial presence*“) des Dienstleistungsangebots Brasiliens von Ende März 2004 sah die EU-Verhandlungsführung zu viele „Restriktionen“, vor allem von brasilianischer Seite, - daß diese „Restriktionen“ in Brasilien ohnehin sehr limitiert sind<sup>34</sup> und nur den letzten Rettungssanker (*post-crisis*) darstellen, wird von der EU-Verhandlungsführung nicht wahrgenommen: Der brasilianische Vorbehalt, daß es der brasilianischen Zentralbank obliege, die Regelungen für den grenzüberschreitenden Kapitaltransfer festzulegen, um im Fall drohender Finanzkrisen, wie sie beispielsweise Argentinien Ende 2001 erlebte, angemessene Massnahmen gegen abrupte Kapitalflucht treffen zu können, steht dabei im Zentrum der EU-Kritik, und auch das nach wie vor reale Krisenszenario von Zahlungsbilanzrisiken in der nicht zuletzt durch Schuldendienst und Zinstilgun-

<sup>32</sup> Minimum requirements for Mercosur offer on Services, 22.04.2004, S.1

<sup>33</sup> Minimum requirements for Mercosur offer on Services, 22.04.2004, S.1

<sup>34</sup> Siehe Kapitel 2 dieser Studie

gen belasteten Region ficht die EU-Kommission nicht an, die komplette Deregulierung einzufordern. Welche politischen Handlungsspielräume im Krisenfall den Regierungen des MERCOSUR verbleiben würden, darüber schweigt sich die EU-Kommission aus.

Ein weiterer Dorn im Auge der EU-Kommission war im April 2004 das eingeschränkte Angebot der vier MERCOSUR-Staaten im Bereich „*environmental services*“:

„Environmental services. The improved offer only includes some limited commitments of Uruguay. There should be comprehensive commitments by all Mercosur countries in all modes of supply.“<sup>35</sup>

„*Environmental services*“ beinhalten neben Abwasser, Müllentsorgung, sanitären Einrichtungen und Anlagen auch den höchst sensiblen Bereich „Trinkwasser“, den die EU-Kommission, ganz im Sinne der weltweit operierenden, europäischen Wassermultis, grenzüberschreitend liberalisieren möchte. Gekoppelt mit umfassenden Regelungen bei Investitionen („Rechtssicherheit für Investoren“ erfüllt hierbei die Funktion der qua internationalem Vertragswerk festgeschriebenen Verwertungslogik) würde so das Grundrecht auf Wasser, als elementares Mittel zum Leben, durchgängig der Marktlogik unterworfen. Staatlich auferlegte Preisobergrenzen für Wasser, wie in Folge von beispielsweise akuten Finanzkrisen wie in Argentinien im Jahr 2001, wären qua international gültigem Vertrag verboten, sollte die EU-Kommission die Liberalisierung der Marktzugänge, das Prinzip der Inländergleichbehandlung für ausländische Investoren, das Verbot staatlicher Gestaltungsspielräume auch für ausländische Direktinvestitionen sowie unumgängliche Liberalisierungsregelungen bei Gewinntransfers, etc. in den Verhandlungen durchsetzen.

In den im späteren Verlauf des Jahres 2004 ausgetauschten Verhandlungsdokumenten um Dienstleistungen wurde der sensible Bereich des Wassers nur im Fall von Abwasser behandelt,<sup>36</sup> - auf den ersten Blick ein Erfolg nicht zuletzt auch der langjährigen Bemühungen von Nicht-Regierungsorganisationen, die der EU-Kommission vorgeworfen hatten, in den GATS-Verhandlungen der WTO eine einseitige Liberalisierung der Trinkwasserversorgung in den Entwicklungsländern zu fordern. Doch der zweite Blick offenbart ein anderes Bild: die Trinkwasserliberalisierung wird von den Europäern in den EU-MERCOSUR-Verhandlungen nicht im Dienstleistungskapitel, sondern - geschickt versteckt - im Investitionskapitel gefordert. Und dort lesen sich die direkt ins Verhandlungsdokument<sup>37</sup> hineinkommentierten Vorstellungen der europäischen Verhandlungsführenden bezüglich des Bereichs Strom, Gas und eben auch der Wasserversorgung *unisono* wie folgt: „RESERVATION TO BE CLARIFIED AND BETTER DEFINED“ (siehe Kasten):

---

<sup>35</sup> Minimum requirements for Mercosur offer on Services, 22.04.2004, S. 1

<sup>36</sup> MERCOSUR offer – Services, genaues Datum unklar.

<sup>37</sup> MERCOSUR-improved investment offer – sector-specific commitments, Juni 2004

<sup>38</sup> MERCOSUR-improved investment offer – sector-specific commitments, Juni 2004

| <b>E ELECTRICITY, GAS AND WATER SUPPLY</b>   | <b>Limitations on market access</b>   | <b>Limitations on national treatment</b>  |
|--|---|---|
| 40 Electricity, gas, steam and hot water supply  | None, except A, B   | None, except A, B   |
| 4020 - Manufacture of gas except petroleum gases and derivatives<br>4030 - Production of steam and hot water | A: Unbound (RESERVATION TO BE CLARIFIED AND BETTER DEFINED)<br>B: Unbound (RESERVATION TO BE CLARIFIED AND BETTER DEFINED)                      | A: Unbound (RESERVATION TO BE CLARIFIED AND BETTER DEFINED)<br>B: Unbound (RESERVATION TO BE CLARIFIED AND BETTER DEFINED)                                    |
| 41 Collection, purification and distribution of water  | None, except A, B<br>A: Unbound (RESERVATION TO BE CLARIFIED AND BETTER DEFINED)<br>B: Unbound (RESERVATION TO BE CLARIFIED AND BETTER DEFINED) | None, except A, B<br>A: Unbound (RESERVATION TO BE CLARIFIED AND BETTER DEFINED)<br>B: Unbound (RESERVATION TO BE CLARIFIED AND BETTER DEFINED) <sup>38</sup> |

Im Bereich des Öffentlichen Auftragswesens<sup>39</sup> wurde die Kommission bislang nicht müde, „Transparenz“ und „Marktzugang“ zu den Öffentlichen Ausschreibungen in den vier MERCOSUR-Staaten zu fordern. Vor allem die brasilianische Verhandlungsseite hatte sich geweigert, ein Angebot zu unterbreiten, welches über „Transparenz“ hinausgehen sollte. Nun meint „Transparenz“, so wie sie die EU-Kommission versteht, nicht etwa „demokratische Kontrolle öffentlicher Ausgaben“, sondern Transparenz in allen Ausschreibungsverfahren dahingehend, daß die Erschließung neuer lukrativer Märkte im Interesse europäischer Konzerne gesichert werde. Die EU-Kommission forderte im Mai 2004:

“The EC indicated which sectors are considered of key interest in an eventual future Mercosur offer. These are procurement by entities operating in the water, transport and energy sectors, indistinctively of their position at central or subcentral level. In general terms, contracts (including public works concessions) related to infrastructure are a priority for the EC.”<sup>40</sup>

Zwar beteuerte die EU stets auf Neue (so auch schon wortgetreu in den GATS-2000 Requests an 72 Staaten), daß sie keinesfalls den Abbau Öffentlicher und Kommunalen Dienste von den vier MERCOSUR-Staaten verlange,

“the EC is not seeking the dismantling of public policies or the privatisation of state owned companies.”<sup>41</sup>

Aber der Druck auf Privatisierungspolitik fällt zum einen unter die Priorität der Austeritätspolitik des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, und andererseits bedeutet die oben genannte Aufforderung nach Liberalisierung des Öffentlichen Beschaffungswesen nichts anderes als die Aufforderung, einem international bindenden Rechtskontrakt zuzustimmen, nach welchem jede öffentliche Ausgabe, ab einer gewissen Höhe, nach „nicht-marktdiskriminierenden Regeln“ interna-

<sup>39</sup> „government procurement“ engl., „compras governamentales“ port.

<sup>40</sup> Thirteenth Meeting of the MERCOSUR - EUROPEAN UNION bi-regional negotiations committee, 3 - 7 May 2004, Brussels - Belgium, Final Conclusions, ungekürzte Version

<sup>41</sup> Investment. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to MERCOSUR, 22.04.2004

tional ausgeschrieben werden muss: Auch wenn im angestrebten Freihandelsvertrag zwischen EU und MERCOSUR Anbieter aus dem MERCOSUR laut den späten Verhandlungsvorschlägen von 2004 eine graduelle Bevorzugung genießen, so bleibt es doch äußerst fragwürdig, wie in der Konkurrenz europäischer mit einheimischen Konzernen im MERCOSUR ein solches Prinzip zur Ausschreibungsvergabe an alle am internationalen Markte operierenden Anbieter nun gerade *nicht* „*the dismantling of public policies or the privatisation of state owned companies*“ befördern sollte und dabei gleichzeitig die Staaten weiterhin in die Lage zu setzen vermöchte, autonom über gezielte Förderung und Bevorzugungspolitik regionaler und lokaler Wirtschaft gegenüber ausländischer – in dem Fall des angestrebten Abkommens mit der EU: europäischer – Konkurrenz entscheiden zu können?

Im Bereich „*Investitionen*“ hatte die EU am 22. April 2004 in ihren „Investment-Request“<sup>42</sup> an den MERCOSUR erneut betont, sie hege keine Absicht in Bezug auf „*dismantling of public policies*“ und „*privatisation of state owned companies*“<sup>43</sup>, aber gleichwohl mit Nachdruck ihr Interesse betont:

„The EC proposes that Mercosur’s initial investment commitments are revised in accordance with this request. The EC is both seeking improved commitments and clarification of existing commitments as set out in this Request. The EC is furthermore looking for a reduction in scheduled limitations whether these are horizontal or sector specific in nature“<sup>44</sup>,

um dann mit aller ihr zur Verfügung stehenden Vehemenz in den sektorspezifischen Öffnungsforderungen zu unterstreichen:

„Specific Sectors

[...]

Brazil

Fishing, Mining and Manufacturing of motor vehicles, Electricity, gas and water production are completely unbound.

EC request: to take commitments on these sectors. These are key sectors of interest to European investors.“<sup>45</sup>

Unzweideutiger als mit der Formulierung „*These are key sectors of interest to European investors*“ lässt sich das Anliegen der EU-Verhandlungsführung an Inwertsetzung zentraler Wirtschaftsbereiche im Sinne europäischen Kapitals kaum ausdrücken.

Im Mai 2004 traf sich das BNC erneut, und der MERCOSUR sprach sich in den „General Conditions for Mercosur´s offer“ für eine strikte *Positivist* der spezifischen Angebote im Bereich Investitionen aus:

---

<sup>42</sup> Investment. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to MERCOSUR, 22.04.2004

<sup>43</sup> Investment. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to MERCOSUR, 22.04.2004, S.1.

<sup>44</sup> Investment. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to MERCOSUR, 22.04.2004, S.1.

<sup>45</sup> Investment. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to MERCOSUR, 22.04.2004, S.2.



„When no reference is made to one or more MERCOSUR countries for a specific sector or sub-sector, it should be interpreted that that country or countries are not taking any commitments for that specific sector or sub-sector.“<sup>46</sup>

Die EU-Verhandlungsführung hingegen bestand auf Streichung des kompletten Absatzes,<sup>47</sup> was in Konsequenz die Variante einer *Negativliste* bedeuten würde.<sup>48</sup>

Das Verhandlungsangebot des MERCOSUR für den Bereich „Investitionen“ führte des weiteren aus:

„Taking into consideration the established principles of the applicable multilateral agreements, the disciplines of the Investment Chapter shall not be interpreted or used as a limitation to the prerogatives of domestic regulation and of the adoption of new regulations in order to attain national policy goals. Tax legislation and any measures relating to taxes shall not fall within the scope of the regulations contained in the Investment Chapter.“<sup>49</sup>

Erneut bestand die EU auf Streichung eines kompletten Absatzes, dieses Mal bezüglich der Steuer- ausnahmenregelung.<sup>50</sup> Die Beschränkung der Investitionsbestimmungen durch Argentinien und Brasilien auf ausschließlich Maßnahmen auf Ebenen des Bundes sollte auf Wunsch der EU<sup>51</sup> gleichfalls gestrichen werden: So hatte sich nach dem Austausch der „verbesserten Angebote“ vom 21.-22. Mai die EU-Kommission enorm enttäuscht gezeigt<sup>52</sup>. Denn das Angebot des MERCOSUR im Bereich Investitionen und handelsbezogener Politikgestaltung bezog sich nach wie vor nur auf die Bundesebene, die Kommission hatte dies schon Ende April bedauert:

„It is also understood that for the EC it is an important condition that the sub-federal level of government and tax measures are not excluded from the provisions of the agreement and from each Party's schedule of investment commitments.“<sup>53</sup>

Im Juni 2004 spitzte sich dann der Verhandlungspoker weitestgehend zu: der sensible Bereich der Investitionen kristallisierte sich neben Dienstleistungen und Öffentlichem Beschaffungswesen auf Seiten des MERCOSUR und dem Agrarbereich auf Seiten der EU zum schwierigsten Verhandlungsgegenstand. Das komplette Dokument der „MERCOSUR-improved investment offer – Horizontal

---

<sup>46</sup> „The offer of the MERCOSUR countries is presented on a positive list approach, in accordance with what is stated in the methods and modalities document approved on the IXth Meeting of Birregional Negotiations Committee (CNB).“ Biregional negotiations committee MERCOSUR - EUROPEAN UNION: Investment - improved MERCOSUR offer, MAY 21, 2004, S.1.

<sup>47</sup> MERCOSUR - EUROPEAN UNION: Investment - improved MERCOSUR offer, MAY 21, 2004, S.1

<sup>48</sup> Zu Struktur, Funktion und Risiken einer Negativliste im Gegensatz zu einer Positivliste siehe Russau, Christian: Durchsetzung internationaler Handelsregime zwischen der Europäischen Union (EU) und dem Gemeinsamen Markt des Südens (MERCOSUR)? Ausländische Direktinvestitionen als Gegenstand der Freihandelsverhandlungen im Spannungsfeld von Investorenrechten, Entwicklung und Menschenrechten, FDCL: EU-MERCOSUR Bulletin N°1, Januar 2004, S.61.

<sup>49</sup> Investment. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to MERCOSUR, 22.04.2004, S.2.

<sup>50</sup> Investment. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to MERCOSUR, 22.04.2004, S.2.

<sup>51</sup> „Argentina and Brazil, as Federal Republics, and in accordance with their Constitutions, restrict their commitment only to measures corresponding to the federal level of government.“ – Kommentar der EU: *„Eliminate.“*

<sup>52</sup> Folha de São Paulo: Proposta do Mercosul não agrada à UE, 25.05.2004

<sup>53</sup> Investment. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to MERCOSUR, 22.04.04, S.2

commitments<sup>54</sup> vom Juni 2004 listet eine Reihe von Beschränkungen der vier MERCOSUR-Staaten bei Marktzugang und Inländergleichbehandlung<sup>55</sup> auf, die - laut den Kommentaren der EU-Verhandlungsführung – fast komplett *ersatzlos zu streichen seien*:

- die Bedingung der Möglichkeit, Maßnahmen bezüglich des horizontalen Marktzugangs und der Inländergleichbehandlung autonom entscheiden zu können sowie die Einführung spezieller Investitionsregime (vor allem Brasilien),
- Beschränkungen bei Landerwerb (Argentinien, Paraguay, Brasilien),
- Beibehaltung der Kontrollmöglichkeiten über Kapitalgesellschaften bei Privatisierungen und dem Anteils- und Stimmrecht, beispielsweise bei so genannten, auch aus Deutschland bekannten „Goldenen Aktien“ (Argentinien),
- die Bedingung der Möglichkeit von Produktionsanforderungen<sup>56</sup> (Paraguay),
- die Möglichkeit nachträglicher Gesetzesänderungen im Sinne des Konsumenten- und Umweltschutz (Uruguay),
- nationale Programme für inländische Produzenten von Gütern jeglicher Art<sup>57</sup> (Paraguay),
- die Möglichkeit statistischer Kontrollmaßnahmen über ausländische Direktinvestitionen (Uruguay),
- einheimische Quotenauflagen bei Eigentümerwerb durch ausländische Investoren (Uruguay, Brasilien),
- nationale Mindestquote bei Beschäftigung und Firmenleitung in Konformität mit der brasilianischen Arbeitsgesetzgebung (Brasilien),
- Auflagen und Maßnahmen zum Technologietransfer (Uruguay, Brasilien),
- die Möglichkeit steuerlicher Anreizsysteme und anderweitiger Auflagemöglichkeiten im Sinne nationaler Industrie- und Entwicklungspolitik (Brasilien)<sup>58</sup>,
- Auflagen für Technologietransfer als inhärentem Bestandteil der das Immaterialgüterrecht betreffenden Vertragsparagrafen (Brasilien)
- und generelle Forderung nach autonom zu gestaltender nationaler Entwicklungspolitik mit der Bedingung der Möglichkeit des expliziten Ausschlusses der Inländergleichbehandlung ausländischer Investoren (Brasilien)<sup>59</sup>

<sup>54</sup> MERCOSUR-improved investment offer – Horizontal commitments, Juni 2004

<sup>55</sup> „Limitations on market access“ u. „Limitations on national treatment“

<sup>56</sup> „Performance Requirements: P: reserves the right to maintain or adopt any measure related to performance requirements in regulations and/or programmes for domestic producers of capital and information technology goods“, in: MERCOSUR-improved investment offer – Horizontal commitments, Juni 2004, S. 1

<sup>57</sup> „[P]rogrammes for domestic producers of any goods“, MERCOSUR-improved investment offer – Horizontal commitments, Juni 2004

<sup>58</sup> „Brazil reserves the right to maintain or adopt any measure pertaining to subsidies, incentives, grants, or differentiated financial terms, including subsidized loans, guarantees and insurance by government institutions“, in: MERCOSUR-improved investment offer – Horizontal commitments, Juni 2004

<sup>59</sup> „[R]eserves the right to adopt or maintain any measure that, although denied to foreign investors and their investments, is aimed at developing less privileged regions or at reducing regional inequalities“ MERCOSUR-improved investment offer – Horizontal commitments, Juni 2004

- sowie die explizite Bevorzugung kleinerer und mittlerer brasilianischer Unternehmen nach brasilianischem Gesetz<sup>60</sup>.

Vor allem Brasilien, aber auch zunehmend Argentinien<sup>61</sup> fordern im Bereich industriepolitischer Maßnahmen und Regelungen, die auch ausländische Direktinvestitionen im Industriegütersektor betreffen, einerseits weitestgehende Beibehaltung der Regelungshoheit<sup>62</sup> als auch andererseits die vertraglich festzulegende Anerkennung bestehender Asymmetrien zwischen MERCOSUR und EU, so geschehen im „*side-by-side*“-Text „Investitionen“ der Sitzung vom 3.-7. Mai 2004:

„[R]ecognizing the asymmetries existing with respect to the degree of development of regulations.

[...]

This Chapter does not apply to policies of incentives for technological and industrial development, or to social and environmental policies, at the central, regional or local level“<sup>63</sup>,

wohingegen die EU in ihrem damaligen Textvorschlag an gleichem Absatz schlicht eine Leerstelle bevorzugt.<sup>64</sup>

Im „*side-by-side*“-Text „Dienstleistungen“ der Sitzung vom 3.-7. Mai 2004 hatte der MERCOSUR prädefiniert:

„This provision shall not restrict the right of parties to regulate and to introduce new regulations in order to meet national policy objectives.“<sup>65</sup>

während die EU-Seite erneut allenfalls ihren „guten Willen“ zum Ausdruck bringen wollte, nicht die Grundvoraussetzungen der jeweiligen Dienstleistungsanbieter unterminieren zu wollen:

„This declaration only aims to confirm the good faith of the Parties in order not to undermine the conditions of each Party`s services suppliers.“<sup>66</sup>

Im September 2004 trafen sich die Verhandlungsführungen von EU und MERCOSUR, um die vorgegebene *deadline* - 31. Oktober 2004 wegen Wechsel der EU-Kommission - für den Abschluß der Verhandlungen noch einzuhalten. Der MERCOSUR hatte für den Bereich Investitionen in seinem Angebot<sup>67</sup> - das auf den Webseiten des *Itamaraty*, des brasilianischen Außenministeriums, ebenso wie die Angebote über „Öffentliches Beschaffungswesen“, „Dienstleistungen“ und „Güter“ inklusive

---

<sup>60</sup> Brazil „reserves the right to adopt or maintain any measure aimed at according favored treatment to small enterprises incorporated under Brazilian laws that have their headquarters and management in Brazil“ MERCOSUR-improved investment offer – Horizontal commitments, Juni 2004

<sup>61</sup> Siehe Valor Económico, 30. Aug. 2005.

<sup>62</sup> „Reserves the right to maintain or adopt any measure related to performance requirements in regulations and/or programmes for domestic producers of capital and information technology goods“, MERCOSUR- improved investment offer - sector-specific commitments, Juni 2004

<sup>63</sup> XIII BNC/MS-EU/TG-2/33/06.05.04 EU-MERCOSUR 13th round of negotiations, 3-7MAY 2004, Investment/ establishment chapter (Side-by-Side-Text)

<sup>64</sup> XIII BNC/MS-EU/TG-2/33/06.05.04 EU-MERCOSUR 13th round of negotiations, 3-7MAY 2004, Investment/ establishment chapter (Side-by-Side-Text), S. 1

<sup>65</sup> XIII BNC/MS-EU/TG-2/32/07.05.04 EU-MERCOSUR NEGOTIATIONS, TG 2 – Services consolidated text, S. 1

<sup>66</sup> XIII BNC/MS-EU/TG-2/32/07.05.04 EU-MERCOSUR NEGOTIATIONS, TG 2 – Services consolidated text, S. 1

<sup>67</sup> Mercosur-European Union - Mercosur's Completed Offer on Investment 24 September 2004, siehe dort Abschnitt 1 General Conditions

der umfangreichen Produktlisten frei zugänglich ist - in Abschnitt II. „Sector-specific commitments“<sup>68</sup> des Investitionsangebots etliche der bislang nicht umfassend freigegebenen Investitionsbereiche wie „Mining“, „Agriculture“ und „Manufacturing“ in einigen Sub-Sektoren komplett freigegeben („none“), teilweise unter Einschränkungen freigegeben<sup>69</sup>, aber in Abschnitt I „General conditions“ erneut die Möglichkeit aktiver Industriepolitik als unverzichtbare Bedingung festgestellt:

“This offer is based on the assumption that the flexibilities determined by national laws and regulations are recognized. Thus it shall not be interpreted as limitation to domestic regulation or to the introduction of new regulation with a view to achieving national policy objectives, in accordance with the main objectives of this agreement.

This offer is also based on the assumption that the Mercosur-EU agreement shall not interfere with existing bilateral agreements relating to taxes and tax measures or with the capacity of Mercosur countries to pursue the objectives of their fiscal policies.”<sup>70</sup>

Kurz vor Ablauf des der EU-Verhandlungsführung erteilten Verhandlungsmandats zum 1. November 2004 scheiterten die Verhandlungen, - zumindest vorläufig.

Auf dem Treffen der Verhandlungsführungen aus MERCOSUR und EU im September 2005 wurde ein erneuerter Fahrplan für zwei Arbeitsgespräche der BNCs Ende 2005 und Anfang 2006 getroffen sowie in Vorbereitung für das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs aus Lateinamerika, der Karibik und Europas, im Mai 2006 in Wien, für Anfang 2005 eine Ministerkonferenz EU-MERCOSUR geplant. Nach dem Treffen von Anfang September wurden von den Verhandlungsseiten die Informationen gestreut, daß in den bislang noch heftig umstrittenen Bereichen, Investitionen und öffentliches Auftragswesen, mittlerweile fast Einigung, während bei Dienstleistungen und dem Agrarbereich noch erheblicher Diskussionsbedarf bestehe.<sup>71</sup> Ausserdem mehrten sich die Anzeichen, daß dem MERCOSUR dahingehend Sonderkonditionen eingeräumt werden könnten, die Umsetzungen der reziproken Einigungen zeitverzögert – im Sinne eines temporären „special and differential treatment (S&D)“ – vornehmen zu dürfen<sup>72</sup>, nicht aber eine grundsätzlich andere, der jeweiligen Entwicklungssituation angepaßte Behandlung.<sup>73</sup>

Sollte sich diese Einschätzung der „weitestgehenden Einigung“ in den Bereichen Investitionen und Öffentliches Beschaffungswesen bewahrheiten, dann bedeutete dies das nahe Ende investitions-gestaltender Politikräume im MERCOSUR, - und einen weiteren unumkehrbaren Schritt in Richtung der Regulierung der Deregulierung: ganz im Sinne transnational operierender Konzerne, nicht zuletzt aus Europa.

<sup>68</sup> Mercosur-European Union - Mercosur's Completed Offer on Investment 24 September 2004, S.13ff.

<sup>69</sup> So hat beispielsweise Argentinien im Bereich „Manufacturing“ sich das Recht vorbehalten, „to maintain or adopt any measure related to performance requirements in regulations and/or programmes for domestic producers of capital and information technology goods“ sowie „to maintain or adopt any measure related to incentives in regulations and/or programmes for domestic producers of capital and information technology goods“, in: Mercosur-European Union - Mercosur's Completed Offer on Investment 24 September 2004, S.13.

<sup>70</sup> Mercosur-European Union - Mercosur's Completed Offer on Investment 24 September 2004

<sup>71</sup> „Áreas como investimentos e compras governamentais (as chamadas concorrências públicas) já estariam com as discussões bastante avançadas“, BBC Brasil: siehe [http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/09/050902\\_cimentifn.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/09/050902_cimentifn.shtml)

<sup>72</sup> BRIDGES Weekly Trade News Digest - Vol. 9, Number 29, 7.Sept. 2005

<sup>73</sup> Dazu paßt die Äußerung Karl Falkenbergs, des Deputy Director-General in the Directorate-General for Trade der EU-Kommission, der Brasilien im Agrarbereich den Status eines Entwicklungslandes aberkennen will, Valor Econômico, 28.09.2005

## 4. Bilaterale Investitionsabkommen versus entwicklungsfördernder Politikgestaltung

Für transnational operierende Konzerne bieten Freihandelsabkommen den rechtlich zugesicherten Rahmen für ihr *Global-Production-Networking*, nach welchem die Konzerne ihre jeweilige Produktionsnetzwerkstrategie ausschließlich je nach Marktlage auszunutzen sich in die Lage versetzt sehen, und dabei durch qua internationalem Vertragsgeflecht untersagte staatliche Regelungen und Eingriffe noch weniger kontrollierbar sind. - Europäische Auslandsinvestitionen im Mercosur hatten zwar bis in die neunziger Jahre traditionell eher die interne Ausrichtung auf den jeweiligen Binnenmarkt und die dortige Positionierung im Blick: Dabei waren die jeweiligen Binnenmärkte Argentiniens und Brasiliens von vorrangigem Interesse europäischer Konzerne<sup>74</sup>, doch im Zuge volatilerer Marktbedingungen verschieben sich die Ausrichtungen transnationaler Unternehmen vermehrt auf eine auf den Weltmarkt ausgerichtete Position, nach welcher zum einen im Sinne des „*efficiency seeking*“ der global operierenden Akteure über Ausnutzung „komparativer Kostenvorteile“ schwerpunktmäßig – in Abhängigkeit der jeweiligen Marktbedingungen, sprich: Profitmargenorientierung - Exportproduktion für den Weltmarkt betrieben wird, zum anderen aber die jeweilige Verschaltung konzernfixierter globaler Produktionsnetzwerke zur Maxime ausgerufen wird.

Die durch Freihandelsabkommen und bilaterale Investitionsabkommen den transnational operierenden Konzernen zugesicherte „Rechtssicherheit“ für ihre ausländischen Direktinvestitionen – und mithin auch die rechtliche Garantie für die Einbindung möglichst aller Produktionseinheiten samt Zulieferern in das globale Produktionsnetzwerk der Transnationalen – wird in letzter Instanz durch die Einrichtung der internationalen „Streitschlichtungstellen“ gewährleistet. Bei Regionalen Freihandelsabkommen wie dem geplanten zwischen EU und MERCOSUR beschränkt sich der Streitschlichtungsmechanismus auf die Klage- und Beschwerdemöglichkeiten von *Staaten gegen Staaten*, während in der Vielzahl der bereits bestehenden bilateralen Investitionsverträge<sup>75</sup>, so auch bei denen zwischen europäischen Staaten und denen des MERCOSUR, das Klagerecht *privater Investoren gegen Staaten* eingeräumt wird, so daß durch diese *beiden* bestehenden Vertragsformen internationaler Verträge für den Bereich „Investitionen“ die *Deregulierung der nationalen Märkte durch Regulierung internationaler Investitionsregime im Sinne neoliberaler Marktlogik erschreckend effektiv gewährleistet wird*.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> „Brazil and Argentina have since long been a focal point of FDI outside the OECD area by European companies. [...] Traditional FDI patterns were the result of European investors' preference for large and protected markets. Notably in the automobile and chemical industries, the size and growth of markets provided the major stimulus to FDI in the Mercosur region. Multinational companies used FDI mainly to overcome import barriers.“, in: Nunnenkamp, Peter: Foreign Direct Investment in Mercosur: The Strategies of European Investors, in: Paolo Giordano - Chaire Mercosur de Sciences Po [edit.]: An Integrated Approach to the European Union - Mercosur Association, 2002, S.231; siehe hierzu auch Jost, Thomas / Nunnenkamp, Peter: Bestimmungsgründe deutscher Direktinvestitionen in Entwicklungs- und Reformländern - Hat sich wirklich etwas verändert?, Kieler Arbeitspapier Nr.1124, Aug.2002

<sup>75</sup> Siehe hierzu Kapitel 4 dieser Studie. – In Lateinamerika und der Karibik wurden im Zeitraum von 1991 bis Ende 2004 insgesamt 415 BITs geschlossen, siehe Folha de São Paulo, 1.Sept.2005.

<sup>76</sup> Zum Doppelpol von Regulierung und Deregulierung siehe Russau; Christian: Durchsetzung internationaler Handelsregime zwischen der Europäischen Union (EU) und dem Gemeinsamen Markt des Südens (MERCOSUR)? Ausländische Direktinvestitionen als Gegenstand der Freihandelsverhandlungen im Spannungsfeld von Investorenrechten, Entwicklung und Menschenrechten, FDCL: EU-MERCOSUR Bulletin N°1, Januar 2004, S. 86.

Internationale Streitfälle im Bereich Investitionen sind nicht nur in Lateinamerika ein seit den Erfahrungen Argentiniens in Folge der Krise Ende 2001 heftig umstrittenes Thema, sondern stellen eines der bislang noch immer zu wenig beachteten, aber sich rasch verschärfenden Probleme dar.<sup>77</sup> Vor allem Argentinien mit seinen über fünfzig im Verlauf der 90er Jahre geschlossenen und ratifizierten bilateralen Investitionsabkommen hat in Bezug auf internationale Streitfälle vor internationalen Tribunalen, die auf der Basis bilateraler Investitionsabkommen gegen die argentinische Republik getätigt wurden, schlechte Erfahrungen gemacht,<sup>78</sup> auch wenn von den bis Anfang des Jahres 2005 gegen Argentinien eingereichten sechsunddreißig Klagen<sup>79</sup> mittlerweile vier gegen das Versprechen einer außergerichtlichen „gütlichen“ Einigung zurückgezogen wurden.<sup>80</sup> Diese anhängigen Entschädigungsforderungen gegen Argentinien sind auch ein Grund dafür, daß in Argentinien zur Zeit verstärkt über eine grundlegende Revisión der BITs, auch auf höchsten Regierungsebenen, diskutiert wird.<sup>81</sup> Paraguay mit seinen sechzehn bereits ratifizierten bilateralen Investitionsabkommen<sup>82</sup> und Uruguay mit seinen achtundzwanzig BITs<sup>83</sup> wurden bislang noch nicht auf Basis ihrer bilateralen Investitionsabkommen vor internationalen Tribunalen verklagt, doch die argentinischen Erfahrungen haben zumindest in Uruguay aufhorchen lassen, wo seit April 2005 im Parlament heftig über diese *BITs* und vor allem um das noch von der Vorgängerregierung Batlle geschlossene *BIT* zwischen Uruguay und den Vereinigten Staaten gestritten wird.<sup>84</sup> Der Streit um dieses *BIT* erfaßte im Juni 2005 sogar den MERCOSUR, als eine ungenannte Quelle aus dem brasilianischen Außenministerium, *Itamaraty*, die Inkompatibilität dieses *BITs* mit den MERCOSUR-Verträgen und drohende Sanktionen des MERCOSUR gegen Uruguay prophezeite.<sup>85</sup>

Brasilien seinerseits kommt von den vier Staaten des MERCOSUR ein Sonderfall zu: Brasilien ist einer der wenigen Staaten ohne ratifizierten bilateralen Investitionsvertrag (*Bilateral Investment*

<sup>77</sup> Siehe u.a. Lagerberg, Gerry: Demand for International Arbitration is growing, according to PricewaterhouseCoopers, 4.Mär.2004; Legal Week: Arbitration: Sign of the times, 13.Jan.2005; Tawil, Guido Santiago (M.& M.Bomchil, Buenos Aires): Investor-State-Arbitration : A hot issue in Latin America, 2002.

<sup>78</sup> Siehe hierzu u.a.: Teitelbaum, Alejandro: Las demandas de las sociedades transnacionales contra el Estado Argentino ante los tribunales arbitrales del CIADI (1), Quelle: <http://www.argenpress.info/nota.asp?num=018574>; siehe auch: Roberto Bissio : "El arbitraje internacional no está por encima de la Constitución", dice el Ministro de Justicia, Red Tercer Mundo, 11.04.2005; auch: Verbitsky, Horacio: Las batallas del tercer año, in: Página/12, März 2005 ; hierzu auch Peterson, Luke Eric: ICSID tribunal issues pair of jurisdictional decisions in financial crisis arbitrations, in: INVEST-SD: Investment Law and Policy News Bulletin, June 10, 2005, und: Peterson, Luke Eric: Argentine Bondholders girding for multi-billion dollar investment treaty claim, in: INVEST-SD: Investment Law and Policy News Bulletin, June 10, 2005.

<sup>79</sup> Peterson, Luke Eric: The Global Governance of Foreign Direct Investment: Madly Off in All Directions, in: Friedrich Ebert Stiftung: Dialogue on Globalization. Occasional Papers, Genf, N° 19, Mai 2005, S.13.

<sup>80</sup> Siehe AFP, 20.Jul.2005; Peterson, Luke Eric: First domino falls on Argentina as tribunal rules in financial crisis arbitration, in: INVEST-SD: Investment Law and Policy News Bulletin, May. 27, 2005

<sup>81</sup> Siehe La Nación, 12.09.2005

<sup>82</sup> Datenbasis UNCTAD, <http://www.unctadxi.org/templates/DocSearch.aspx?id=779>

<sup>83</sup> Datenbasis UNCTAD, <http://www.unctadxi.org/templates/DocSearch.aspx?id=779>, dazu müssen noch eine Reihe bereits geschlossener, aber noch nicht ratifizierte BITs hinzu gezählt werden, siehe: <http://www.mrree.gub.uy/Tratados/MenuInicial/busqueda/Tema/Tema2.htm>

<sup>84</sup> Siehe hierzu u.a. Sánchez, Hilda / Orsatti, Alvaro: Los Tratados de Inversión: hechos y políticas en el Cono Sur, Aug.2005; Vis-Dunbar, Damon: Uruguayan Senate debates US BIT, looks for common Mercosur posture on BITs, in: INVEST-SD: Investment Law and Policy News Bulletin, August 22, 2005; auch: Observador, 21.09.2005.

<sup>85</sup> "[...] provocar sanciones contra Uruguay, por ejemplo, su exclusión del Mercosur por ser el Tratado incompatible", in: La Republica: El tratado uruguayo con EEUU preocupa en Argentina y Brasil, 12.Jun.2005.

*Treaty - BIT*). Zwar hat Brasilien im Verlauf der neunziger Jahre (1994-1999) vierzehn bilaterale Investitionsabkommen (*BIT*) geschlossen<sup>86</sup>, doch bislang wurde keines ratifiziert, so daß Brasilien bislang ohne die politik- und investitionsdeterminierende Zementierung international rechtskräftiger Verträge über seine Investitions- und Industriepolitik eigenständig entscheiden kann. Von den vierzehn geschlossenen, aber nicht ratifizierten bilateralen Investitionsabkommen waren sechs<sup>87</sup> von der Regierung Fernando Henrique Cardos, *FHC*, der brasilianischen *Câmara dos Deputados* zur Ratifizierung übertragen worden. Laut brasilianischer Verfassung Art. 49<sup>88</sup> fällt die Ratifizierung aller internationalen Verträge, die Brasilien schließt, dem brasilianischen Kongreß - zunächst Abgeordnetenkammer und dann Senat - zu, bevor sie dann präsidentiell als letztgültig ratifiziert verkündet werden.

In den parlamentarischen Debatten in der *Câmara dos Deputados* betrafen neben den dann sich ergebenden diversen Verfassungskonflikten<sup>89</sup> die zwei der im Verlauf des langjährigen Ratifizierungsversuchs zwischen 2000 und 2002 immer wieder von der Opposition geäußerten fundamentalen Kritikpunkte an den von Brasiliens Regierung zwischen 1994 und 1999 geschlossenen, aber nicht ratifizierten *BITs* jeweils die letzteren inhärenten Bestimmungen über internationale Gerichtsbarkeit bei Streitfällen über ausländische Direktinvestitionen<sup>90</sup>: Erstens die Bevorzugung ausländischer Investoren vor inländischen, weil der internationale Rechtsweg letzteren nicht zur Verfügung stehe,<sup>91</sup> und zweitens die Tatsache, daß das den *BITs* inhärente „*Investor-to-state*“-Klagerecht mit dem ersten Verfassungsgrundsatz Brasiliens konfligiert.<sup>92</sup>

So wurde bis heute kein einziges dieser *BITs* von der *Câmara* ratifiziert, - ein Umstand, der vor allem der langjährigen Weigerung der Opposition der *Partido dos Trabalhadores* (PT) zu verdanken war, so daß im Verlauf des Jahres 2002 der parlamentarische Verhandlungsprozess über

<sup>86</sup> Zu Inhalt, Struktur, Systemkonformität und Risiken der brasilianischen *BITs* siehe ausführlich: Russau; Christian: Durchsetzung internationaler Handelsregime zwischen der Europäischen Union (EU) und dem Gemeinsamen Markt des Südens (MERCOSUR)? Ausländische Direktinvestitionen als Gegenstand der Freihandelsverhandlungen im Spannungsfeld von Investorenrechten, Entwicklung und Menschenrechten, FDCL: EU-MERCOSUR Bulletin N°1, Januar 2004, S. 69ff.

<sup>87</sup> Deutschland, Chile, Großbritannien, Schweiz, Frankreich, Portugal, siehe hierzu: Ata da 234a Sessão Solene, Matutina, em 12 de dezembro de 2002, S.54409-54415.

<sup>88</sup> „Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais [...]“, Constituição da República Federativa do Brasil 1988.

<sup>89</sup> Siehe hierzu ausführlich Bithiah de Azevedo, Déborah: Os acordos para a promoção e a proteção recíproca de investimentos assinados pelo Brasil, Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, Mai 2001

<sup>90</sup> Siehe hierzu ausführlich: Diário da Câmara dos Deputados vom 13.04.2000, abgedruckt in: Diário da Câmara dos Deputados, August 2003, S.37782-37809

<sup>91</sup> Siehe hierzu auch: Russau; Christian: Durchsetzung internationaler Handelsregime zwischen der Europäischen Union (EU) und dem Gemeinsamen Markt des Südens (MERCOSUR)? Ausländische Direktinvestitionen als Gegenstand der Freihandelsverhandlungen im Spannungsfeld von Investorenrechten, Entwicklung und Menschenrechten, FDCL: EU-MERCOSUR Bulletin N°1, Januar 2004, S.80.

<sup>92</sup> So hatte der Abgeordnete José Dirceu vor der Câmara dos Deputados am 13.April 2000 gewarnt: „[...]É necessário considerar que o recurso á arbitragem internacional, na forma proposta pelo Acordo Brasil/Alemanha e pelos demais APPI, fere, a nosso ver, o inciso I do artigo 1º da Constituição Federal, o qual afirma a soberania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.“ Diário da Câmara dos Deputados 13.04.2000, abgedruckt in: Diário da Câmara dos Deputados, August 2003, S.37804; siehe hierzu auch: „Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; [...], in: Art. 1 Constituição da República Federativa do Brasil 1988.

die zu ratifizierenden *BITs* – weit nach Erstellung des parlamentarischen Sonderberichtes<sup>93</sup> und unter den bedauernden Äußerungen des damaligen Aussenministers<sup>94</sup> - in der *Câmara dos Deputados* vom Präsidenten *FHC* zurückgezogen wurde.<sup>95</sup>

Auch im Hinblick auf diese Erfahrungen wurden im Verlauf des Jahres 2004 mehrere miteinander konkurrierende Gesetzesentwürfe in den brasilianischen Kongress – sowohl in die Abgeordnetenversammlung wie in den Senat – eingebracht, die die Ratifikationsmodalitäten im brasilianischen Kongress in Bezug auf internationale Verträge zu ändern beabsichtigen: Gesetzesentwürfe, die die Gestaltungsfreiheiten und Ratifikationsmodalitäten des brasilianischen Kongresses restriktiv zu beschränken und mit jenen konkurrierende, die diese Möglichkeiten auszuweiten versuchen.<sup>96</sup> Die parlamentarischen Auseinandersetzungen darüber dauern noch an.

Nach der formalen Rücknahme des Ratifizierungsprozesses aus der *Câmara dos Deputados* durch die damals scheidende Regierung *FHC* Ende 2002 wurde die Politikentscheidungskompetenz über die Modalitäten des weiteren Verfahrens mit den *BITs* (Ratifizierung, Modifizierung oder Ablehnung) dann zunächst an die *Câmara de Comércio Exterior* (Camex)<sup>97</sup> verwiesen. Die *Camex* hatte bis zum Frühjahr 2005 einen internen, bislang noch immer nicht veröffentlichten Bericht einer interministeriellen Kommission erstellen lassen, der eine Empfehlung zur Entscheidung über das weitere Verfahren in Bezug auf die brasilianischen *BITs* ausgesprochen hat.<sup>98</sup> Die bislang<sup>99</sup> nicht veröffentlichte Entscheidung ist insofern von herausragender Bedeutung, weil mit ihr Brasilien sich am grundlegenden Scheideweg zwischen der *Subordination unter das neoliberales Investitionsderegulierungskonzept qua international rechtskräftigen Verträgen* und der *grundlegenden Bedingung der Möglichkeit autonom zu entscheidender und zu gestaltender Investitionspolitik im eigenen Land* befindet.<sup>100</sup>

<sup>93</sup> Die verschiedenen Meinungen der Mitglieder des *Relatório de Grupo de Trabalho* wurden erst im August 2003 im *Diário da Câmara dos Deputados* abgedruckt, siehe *Diário da Câmara dos Deputados* vom 13.04.2000, abgedruckt in: *Diário da Câmara dos Deputados*, August 2003, S.37782-37809.

<sup>94</sup> „Embora o Governo tenha oferecido argumentos para dirimir dúvidas e esclarecer questões levantadas no Congresso, é forçoso constatar que os acordos, por um lado, nunca encontrou o respaldo político necessário para sua aprovação e, por outro, deixaram de refletir as tendências que hoje prevalecem no cenário internacional. É essa a conclusão a que chegamos, meus colegas da Fazenda, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e eu próprio, juntamente com o Presidente do Banco Central, após examinarmos Relatório de Grupo de Trabalho que estabelecemos para debater a matéria. No caso do Acordo firmado com a República Federal da Alemanha, como nos demais, impõe-se nessas condições, a decisão de retirar a Mensagem. Que ora submeto a Vossa Excelência.“ Celso Lafer, Ata da 234a Sessão Solene, Matutina, em 12 de dezembro de 2002, S.54410.

<sup>95</sup> Ata da 234a Sessão Solene, Matutina, em 12 de dezembro de 2002, S.54410-54415.

<sup>96</sup> Siehe hierzu: Agência Câmara dos Deputados: „Deputados querem participar mais de acordos internacionais“ Consolidada - 19/5/2005 0h15; siehe auch die Entscheidung der Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania vom 9. Dezember 2004, in: Agência Câmara dos Deputados - Aconteceu - 9/12/2004 16h15; siehe auch die Gesetzesinitiative PL 4291/04, der Câmara dos Deputados mehr Beteiligung bei internationalen Verträgen zuzugestehen, in: Agência Câmara dos Deputados - Pauta - 4/11/2004 9h20; siehe auch: Agência Câmara dos Deputados - Consolidada - 20/9/2004 20h01.

<sup>97</sup> „A Câmara de Comércio Exterior - Camex, órgão integrante do Conselho de Governo, tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo.“, <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/camex/camex/competencia.php>. Zur Bedeutung der Camex und diversen Reformvorschlägen siehe *Gazeta Mercantil*: Ex-embaxador defende maior poder da Camex, 18. Aug. 2005.

<sup>98</sup> Siehe auch *Valor Econômico*: Camex define destino de acordos bilaterais, 18.04.2005, u. *Valor Econômico* 09.05.2005

<sup>99</sup> Stand Mitte August 2005 [Anm.d.A.]



## 5. Fazit

Die Ausschaltung der Bedingung der Möglichkeit von handelsrelevanter Politikgestaltung, die beispielsweise aktive Steuerungselemente für lokale oder regionale Entwicklung einzusetzen oder im Falle akuter Finanzkrisen Kapitalverkehrskontrollen oder anderweitige Beschränkungen und Auflagen politiksteuernd anzuwenden versucht, ist dem neoliberalen Politikverständnis Hauptanliegen. Die rechtliche Absicherung dieser Ausschaltung übernehmen einerseits die bilateralen Investitionsabkommen sowie die Freihandelsabkommen, wie das zur Zeit zwischen EU und MERCOSUR verhandelte. Wenn sich in den mittlerweile wieder angesetzten Verhandlungen über ein „Inter-regionales Assoziationsabkommen“ zwischen MERCOSUR und EU die EU-Verhandlungsführung mit ihren in der Vergangenheit durchgängig mit Vehemenz vertretenen Positionen durchsetzen würde und die von der EU-Verhandlungsführung gewünschten Streichungen rechtswirksam beschlossen werden würden, bedeutete dies – neben anderem<sup>101</sup> - einen der zwei Bausteine zum Ende der *Bedingung der Möglichkeit autonomer Industriepolitik* für die vier MERCOSUR-Staaten im Sinne regionen- oder sektorspezifischer Entwicklungsförderung über staatliche Wirtschaftsgestaltung. Den zweiten Baustein im internationalen Vertragsgeflecht der Investitionsregime übernehmen die bilateralen Investitionsabkommen, bei denen im Fall des MERCOSUR aktuell vor allem Brasiliens Position in der Entscheidung über Ratifizierung, Modifizierung oder Ablehnung der anhängigen BITs, aber auch der argentinischen Diskussion über eine nachträgliche Modifikation der bestehenden BITs eine entscheidenden Rolle zukommt.

Wenn allerdings durch international rechtskräftige Verträge die Bedingung der Möglichkeit politischer Gestaltungsmöglichkeiten für den Bereich ausländischer Direktinvestitionen im Inland genommen und dergestalt qua Regulierung internationaler Investitionsregime die Deregulierung nationaler Märkte durchgesetzt wird<sup>102</sup>, so bleibt zum einen zu fragen, welche Möglichkeiten Staaten noch verbleiben, aktive Investitionspolitik im Sinne sozialer Entwicklung betreiben zu wollen, und zum anderen besteht letztlich die Gefahr der Entdemokratisierung dieser Politikbereiche, auf die – gebunden durch internationale Investitionsregime – demokratisch gewählte Regierungen ihre politikrelevante Gestaltungsmöglichkeit gar nicht mehr ausüben könnten, - selbst wenn sie wollten. – Auch deswegen sind sowohl die Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem MERCOSUR als auch die bilateralen Investitionsabkommen (bestehend, geplant oder noch im Ratifizierungsprozeß) abzulehnen.

---

<sup>100</sup> Siehe hierzu auch Luke Eric Peterson: Brazilian government's decision on ratification of BITs looming, in: INVEST-SD: Investment Law and Policy News Bulletin, 27. April 2005.

<sup>101</sup> In dieser Studie wird exklusiv das Problemfeld „Investitionen“ behandelt. Zu den umfassenden Folgen eines möglichen Abschlusses des „Inter-regionalen Assoziationsabkommens“ zwischen MERCOSUR und EU siehe: Alianza Social Continental: Movimientos de Mercosur: el acuerdo con UE es nocivo a los pueblos, 3. Jun. 2004, siehe [http://www.asc-hsa.org/article.php3?id\\_article=148](http://www.asc-hsa.org/article.php3?id_article=148); Alianza Social Continental: Acuerdo com UE traria „ganho social zero“, 15. Okt. 2004, siehe [http://www.asc-hsa.org/article.php3?id\\_article=190](http://www.asc-hsa.org/article.php3?id_article=190); Declaración de los movimientos y organizaciones sociales del Mercosur: UE-Mercosur: ganancias para pocos, amenaza para la mayoría, 22. Okt. 2004, siehe [http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=771](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=771).

<sup>102</sup> Siehe hierzu ausführlich Russau; Christian: Durchsetzung internationaler Handelsregime zwischen der Europäischen Union (EU) und dem Gemeinsamen Markt des Südens (MERCOSUR)? Ausländische Direktinvestitionen als Gegenstand der Freihandelsverhandlungen im Spannungsfeld von Investorenrechten, Entwicklung und Menschenrechten, FDCL: EU-MERCOSUR Bulletin N°1, Januar 2004

## 6. Literatur

- Acuerdo de cooperación interinstitucional entre el Mercado Comun del Sur y las Comunidades Europeas, Santiago de Chile, 29.Mai 1992
- AFP, 20.Juli 2005
- Agência Câmara dos Deputados - Aconteceu - 9. Dezember 2004
- Agência Câmara dos Deputados - Consolidada - 20. September 2004
- Agência Câmara dos Deputados - Pauta - 4. November 2004
- Agência Câmara dos Deputados -Consolidada - 19. Mai 2005
- AHK Brasil / Ernst&Young: So geht's...Besteuerungen von Unternehmen in Brasilien, 1.Aufl. 2003
- Alianza Social Continental: Acordo com UE traria „ganho social zero“, 15. Okt. 2004, siehe [http://www.asc-hsa.org/article.php3?id\\_article=190](http://www.asc-hsa.org/article.php3?id_article=190)
- Alianza Social Continental: Movimientos de Mercosur: el acuerdo con UE es nocivo a los pueblos, 3. Jun. 2004, siehe [http://www.asc-hsa.org/article.php3?id\\_article=148](http://www.asc-hsa.org/article.php3?id_article=148)
- Alteração à Lei do Capital Estrangeiro Lei Nº 4.390, 29.August 1964
- Arashiro, Zuleika / Marin, Cynthia / Chacoff, Alejandro: Challenges to Multilateralism: The Explosion of PTAs, Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE) April 2004
- Ata da 234a Sessão Solene, Matutina, em 12 de dezembro de 2002
- Biregional negotiations committee MERCOSUR - EUROPEAN UNION: Investment - improved MERCOSUR offer, MAY 21, 2004
- Bissio, Roberto: „El arbitraje internacional no está por encima de la Constitución“, dice el Ministro de Justicia, Red Tercer Mundo, 11. April 2005
- Bithiah de Azevedo, Déborah: Os acordos para a promoção e a proteção recíproca de investimentos assinados pelo Brasil, Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, Mai 2001
- BRIDGES Weekly Trade News Digest - Vol. 9, Number 29, 7.Sept. 2005
- Chang, Ha-Joon: Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective. London: Anthem Press, 2002
- Constituição da República Federativa do Brasil 1988
- Declaración de los movimientos y organizaciones sociales del Mercosur: UE-Mercosur: ganancias para pocos, amenaza para la mayoría, 22.Okt.2004, [http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=771](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=771)
- Diário da Câmara dos Deputados vom 13.04.2000, abgedruckt in: Diário da Câmara dos Deputados, August 2003
- Folha de São Paulo, 25. Mai 2004

Folha de São Paulo, 1.September 2005.

General Agreement on Tariffs and Trade - GATT 1947

Gazeta Mercantil, 18.August 2005

Guide to reading the GATS schedules of specific commitments and the list of article II (MFN) exemptions, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/guide1\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/guide1_e.htm)

[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/09/050902\\_cimentifn.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/09/050902_cimentifn.shtml)

<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/camex/camex/competencia.php>.

<http://www.mrree.gub.uy/Tratados/MenuInicial/busqueda/Tema/Tema2.htm>

<http://www.unctadxi.org/templates/DocSearch.aspx?id=779>

Interregional Framework Co-operation Agreement, Official Journal L 069, 19/03/1996 p. 0004 - 0022 - L 112 29/04/1999 P. 0066, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mercosur/bacground\\_doc/fca96.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/bacground_doc/fca96.htm)

Investment. Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to MERCOSUR, 22.04.2004

Jost, Thomas / Nunnenkamp, Peter: Bestimmungsgründe deutscher Direktinvestitionen in Entwicklungs- und Reformländern - Hat sich wirklich etwas verändert?, Kieler Arbeitspapier Nr.1124, Aug.2002

La Nación, 12.September 2005

La Republica, 12.Juni 2005

La Republica, 25.Juni 2005

Lagerberg, Gerry: Demand for International Arbitration is growing, according to PricewaterhouseCoopers, 4.März 2004

Legal Week: Arbitration: Sign of the times, 13.Januar 2005

Lei do Capital Estrangeiro Lei N° 4.131, 3.September 1962

Ley de Inversiones Extranjeras, 2.September 1993

Ley de inversiones, N° 117/91, 6.Dezember 1991

Ley N° 16.906, 7.Januar 1998

Mahnkopf, Birgit: Investition als Intervention: Wie interregionale und bilaterale Investitionsabkommen die Souveränität von Entwicklungsländern beschneiden, in: IPG 1/2005

Mercosur - European Union - Services. Brazil's Initial Offer, March 30, 2004

MERCOSUR - EUROPEAN UNION: Investment - improved MERCOSUR offer, MAY 21, 2004

MERCOSUR- improved investment offer - sector-specific commitments, Juni 2004

MERCOSUR offer - Services, Datum unklar.

- Mercosur-European Union - Mercosur's Completed Offer on Investment 24 September 2004
- MERCOSUR-improved investment offer - Horizontal commitments, Juni 2004
- MERCOSUR-improved investment offer - sector-specific commitments, Juni 2004
- Minimum requirements for Mercosur offer on Services, 22.04.2004
- Nunnenkamp, Peter: Foreign Direct Investment in Mercosur: The Strategies of European Investors, in: Paolo Giordano - Chaire Mercosur de Sciences Po [edit.]: An Integrated Approach to the European Union - Mercosur Association, 2002
- Observador, 21. September 2005
- Peterson, Luke Eric: Argentine Bondholders girding for multi-billion dollar investment treaty claim, in: INVEST-SD: Investment Law and Policy News Bulletin, 10.Juni 2005
- Peterson, Luke Eric: Brazilian government's decision on ratification of BITs looming, in: INVEST-SD: Investment Law and Policy News Bulletin, 27.April 2005
- Peterson, Luke Eric: First domino falls on Argentina as tribunal rules in financial crisis arbitration, in: INVEST-SD: Investment Law and Policy News Bulletin, 27.Mai 2005
- Peterson, Luke Eric: ICSID tribunal issues pair of jurisdictional decisions in financial crisis arbitrations, in: INVEST-SD: Investment Law and Policy News Bulletin, 10. Juni 2005
- Peterson, Luke Eric: The Global Governance of Foreign Direct Investment: Madly Off in All Directions, in: Friedrich Ebert Stiftung: Dialogue on Globalization. Occasional Papers, Genf, N° 19, Mai 2005
- Resolução N° 2883, 30.Juli 2001
- Russau, Christian: Deregulierung nationaler Märkte durch Regulierung internationaler Handelsregime. EU-MERCOSUR Verhandlungen: EU-Kommission, vertreten durch DG Trade, fordert weiterhin Liberalisierung des brasilianischen Wassermarktes, weitere Zugeständnisse bei Dienstleistungen, Investitionen und Öffentlichem Beschaffungswesen, FDCL, 29.05.2004
- Russau, Christian: Durchsetzung internationaler Handelsregime zwischen der Europäischen Union (EU) und dem Gemeinsamen Markt des Südens (MERCOSUR)? Ausländische Direktinvestitionen als Gegenstand der Freihandelsverhandlungen im Spannungsfeld von Investorenrechten, Entwicklung und Menschenrechten, FDCL: EU-MERCOSUR Bulletin N°1, Januar 2004
- Russau, Christian: Präferentielle Handelsabkommen und Exporthybris - Multi- und Bilateralismus in der politischen Freihandelsagenda zwischen EU und Brasilien, FDCL EU - MERCOSUR Bulletin N°2, 3. September 2004
- Sánchez, Hilda / Orsatti, Alvaro: Los Tratados de Inversión: hechos y políticas en el Cono Sur, August 2005
- Services - Brazil's initial offer March 30, 2004
- Tawil, Guido Santiago (M.& M.Bomchil, Buenos Aires): Investor-State-Arbitration : A hot issue in Latin America, 2002

- Teitelbaum, Alejandro: Las demandas de las sociedades transnacionales contra el Estado Argentino ante los tribunales arbitrales del CIADI (1), <http://www.argenpress.info/nota.asp?num=018574>
- Thirteenth Meeting of the MERCOSUR - EUROPEAN UNION bi-regional negotiations committee, 3 - 7 May 2004, Brussels - Belgium, Final Conclusions
- Torrelli, Milton / Torrelli, Claudia: Inversión Directa Extranjera en Uruguay: transnacionales europeas y agenda de la sociedad civil de cara a un acuerdo de librecomercio MERCOSUR- Unión Europea, FDCL-Verlag, Berlin 2004
- Tratado para a Constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, 26.03.1991.
- Valor Económico, 18. April 2005
- Valor Económico, 09. Mai 2005
- Valor Económico, 30. August 2005
- Valor Económico, 28. September 2005
- Verbitsky, Horacio: Las batallas del tercer año, in : Página/12, März 2005
- Vis-Dunbar, Damon: Uruguayan Senate debates US BIT, looks for common Mercosur posture on BITs, in: INVEST-SD: Investment Law and Policy News Bulletin, 22. August 2005
- XIII BNC/MS-EU/TG-2/32/07.05.04 EU-MERCOSUR NEGOTIATIONS, TG 2 - Services consolidated text
- XIII BNC/MS-EU/TG-2/33/06.05.04 EU-MERCOSUR 13th round of negotiations, 3-7MAY 2004, Investment/establishment chapter (Side-by-Side-Text)
- Zarkasy, Lyuba / Gallagher, Kevin: Searching for the Holy Grail? Making FDI work for Sustainable Development, WWF Analytical paper, März 2003



# DIE VERÄNDERUNGEN IM PATENTSYSTEM VON DER PARISER VERBANDSÜBEREINKUNFT ZUM TRIPS-ABKOMMEN - Die Position Brasiliens

Cícero Gontijo | Deutsch von Andrea Carina Ceschi

## 1. FREIHANDEL VERSUS MONOPOLE

Anfang des 19. Jh. gab es in Europa große Auseinandersetzungen zwischen den Monopolisten, die dem Patentsystem positiv gegenüberstanden, und den Freihandelsbefürwortern. Der Konflikt ging so weit, dass die Schweiz und die Niederlande ihre gewerblichen Schutzrechte außer Kraft setzten. 1869 nahm auch Deutschland sein Gesetz von 1817 zurück und führte es erst 1910 wieder ein. Es war offensichtlich, dass der auf Monopolen beruhende Schutz von Erfindungen nur unter großen Schwierigkeiten mit dem Freihandel zu vereinbaren war. Es war ein Konflikt zwischen antagonistischen, weil auseinanderstrebenden, Positionen.

Heute, zwei Jahrhunderte später, erlebt die Welt die bisher stärkste Freihandelstendenz, ausgelöst von der Revolution in den Informations- und Kommunikationstechnologien und vom Druck der mächtigen Staaten, insbesondere den USA, zusätzlich verstärkt. Die übrigen Länder sehen sich genötigt, ihre Grenzen zu öffnen, Zölle zu senken, die Diskussion über den Zugang zu ihren Märkten zu akzeptieren (einschließlich öffentlicher Ausschreibungen und unkontrollierter Finanztransfers) und sie generell für ausländische Konkurrenten zu öffnen. Diese übermächtige Bewegung macht die auf Importsubstitution basierenden Wachstumsprojekte obsolet und ist eine eindeutige Beschneidung der einzelstaatlichen Souveränität.

Man hätte vielleicht erwartet, dass die Globalisierung mit einem starken Widerstand gegen das gewerbliche Schutzrecht einhergehen würde und die Prinzipien und Konzepte über den Schutz für Erfindungen (vor allem in Bezug auf ausländische Erfindungen, die in Drittländern Marktmonopole sichern) geschwächt würden. Und man könnte annehmen, dass das Patentsystem unter Druck geriete; dass die Eigentumstheorie, die ihr zugrunde liegt, von Vergütungstheorien abgelöst würden, die Vorteile für den Erfinder vorsehen; und dass die Vergabe von Monopolen gänzlich ausgeschlossen wäre.

Doch nichts davon trifft zu. Nicht nur, dass man so tat, als bestünde keinerlei Widerspruch zwischen beiden Vorschlägen - sie wurden sogar zur selben Zeit auf dem selben Forum (GATT, später in WTO umgewandelt) vorgestellt und angenommen. Diese verblüffende Unstimmigkeit haben wir in einem Artikel von März 1995 kommentiert:

„Es sei daran erinnert, dass das TRIPS-Abkommen den anderen WTO-Abkommen vollkommen widerspricht. Während die übrigen Abkommen - ganz im Sinne der Handelsliberalisierung der Industrieländer - die Liberalisierung von Handelsbarrieren, Monopolabbau und die Abschaffung des Subventionssystems enthalten, erscheint das TRIPS-Abkommen als ein

Versuch, Normen zu verschärfen, Standards durchzusetzen und Monopole zu festigen. Das wirkt sich auf den wertvollsten Wirtschaftsakteur an der Schwelle zum neuen Jahrtausend aus: dem menschlichen Wissen. Während man einerseits Märkte öffnet, wird andererseits das Produktionssystem für neue Technologien konsolidiert. Aber dieses Produktionssystem konzentriert sich nicht zufällig in denselben Ländern, die einen besseren Schutz für die Inhaber von Urheberrechten verlangen.“ (Gontijo, Cícero—, „*O acordo sobre propriedade intelectual contido no GATT e suas implicações para o Brasil*“ in *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Januar März 1995, S. 181).

Jetzt wird mit der „Market-Failure“-Theorie (Theorie des Marktversagens) die theoretische Begründung nachgeliefert, die sich bemüht, die durch Patente verursachten Monopole als Ausnahme der Marktwirtschaft darzustellen. Wenn man davon ausgeht, dass die Offenlegung einer Erfindung allen Mitbewerbern die gleichen Bedingungen einräumt und damit dem Erfinder die Gelegenheit genommen wird, seine Kosten einzuspielen, könnten befristete Nutzungsmonopole das Problem beseitigen. Diese Meinung vertritt Wendy J. Gordon in „*Fair Use as Market Failure: A Structural and Economic Analysis of the Betamax Case and Its Predecessors*“, 82 Colum. L. Rev. 1600 (1982) und J.H. Reichman, *Charting the Collapse of the Patent-Copyright Dichotomy: Premises for a restructured International Intellectual Property System*, 13 Cardozo Arts & Ent. L.J. 475 (1995).

Dieser Ansatz ist interessant, berücksichtigt aber nicht, dass es auch andere, weniger starre Modelle für die Vergütung von Erfindern gibt.

Der Staat kann auf zwei Weisen aktiv werden, um Erfindungen zu fördern:

- a) Durch die Vergesellschaftung der Kosten und Risiken von Erfindungen, indem sich der Staat an der finanziellen Vergütung des Urhebers mitbeteiligt. In diesem Fall wird vorausgesetzt, dass der Erfinder in die neue Erfindung investiert. Das brasilianische Gesetz von 1830 sah diese Art der Vergütung vor.
- b) Durch die private Aneignung der Ergebnisse vermittels der juristischen Konstruktion eines künstlichen Ausschließlichkeitsanspruchs (z.B. Patente). Es werden ausschließliche (übertragbare) Nutzungs- und Ausübungsrechte geschaffen.

Es gibt eine dritte Variante, die als Nachfolgemodell für Patente diskutiert wird: Es handelt sich darum, dem Erfinder ein nicht ausschließliches Recht einzuräumen, wonach er zwar die Nutzung nicht untersagen kann, jedoch das Recht hat, eine Vergütung vom Nutzer der offen gelegten Informationen zu erhalten. Hierunter fallen auch die „Erfinderzertifikate“, die in der ehemaligen Sowjetunion und in Mexiko für industriell genutzte Erfindungen erteilt wurden, und die „Sortenschutzzertifikate“, die das Internationale Übereinkommen zum Schutze von Pflanzenzüchtung - UPOV - für Erfindungen im Bereich von Saatgut und Kulturen vergibt.

Diese Form der Erfinderschädigung, von Carlos Correa als „zahlendes Öffentliches Eigentum“ bezeichnet, verdient genauere Betrachtung. Denn sie ist eine interessante Alternative zu Patenten, zumindest in einigen Wirtschaftssektoren und in bestimmten Ländern. (2. Correa, Carlos – in „*Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries*“, Malaysia, TWN, 2000, S. 248/251).



## 1.1 Die Pariser Verbandsübereinkunft und die eigenständige Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten

Mit dem Ziel gegründet, die Gesetzgebung der verschiedenen Länder über geistiges Eigentum so weit wie möglich zu harmonisieren, gehört die Pariser Verbandsübereinkunft (PVÜ) bisher zu den erfolgreichsten Abkommen. Sowohl wegen der bedeutenden Anzahl von Assoziierten, wie auch wegen der langen Zeit, in der sie ohne wesentliche Änderungen bestand. Mehr als 150 Länder haben die Pariser Verbandsübereinkunft angenommen, die 1883 mit der Unterzeichnung durch elf Länder, zu denen auch Brasilien zählte, ihren Anfang nahm.

Die wichtigste Ursache für diesen Erfolg liegt darin, dass es nicht zu den Zielen der PVÜ gehörte, nationale Gesetzgebungen zu vereinheitlichen, auch war die Inländerbehandlung nicht an Reziprozität gebunden. Im Gegenteil, die PVÜ sah die weitgehende legislative Autonomie aller Mitgliedsländer vor und verlangte nur die Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern (Prinzip der Inländerbehandlung). Ihr zweites Grundprinzip war das Prioritätsprinzip. Es ist als Reaktion auf eine eher praktische als theoretische Frage zu verstehen. Um eine unberechtigte Aneignung von Informationen aus Patentanträgen sowie Konflikte, die sich ergeben, wenn es zwei oder mehr Erfindungen zur selben Sache gibt, zu verhindern, entschied man, dem Antragsteller für ein Patent in einem Mitgliedsland eine Prioritätsfrist (derzeit 12 Monate) für die Hinterlegung des Antrags in jedem anderen Mitgliedsland einzuräumen. Während dieser Frist verliert der Antrag seine Gültigkeit weder durch einen anderen Antrag noch durch Offenlegung oder irgendeine Form der Ausübung.

So etablierte sich das Prinzip der Unabhängigkeit von Patenten (obwohl der Originaltext es nicht erwähnt), wonach die Entscheidungen in einem Land zu einem Antrag oder Patent keinerlei Auswirkung auf die Behandlung in anderen Mitgliedsländern hat.

Diese im Jahr 1883 vereinbarten Grundsätze blieben über hundert Jahre unverändert.

## 1.2 Pflicht zur Offenlegung und zur lokalen Ausübung im Ursprung

Der Vertragstext der Pariser Verbandsübereinkunft bestimmte die vollständige Offenlegungspflicht der Erfindung durch die Patentinhaber. Außerdem wurde aus der Erfahrung der wichtigsten Länder heraus auch die effektive Ausübung von Patenten festgelegt. Es sei daran erinnert, dass das englische Monopolesgesetz Patente nur an Erfinder vergab, die ihre Erfindung im Land herstellten.

Die Frage der effektiven Ausübung hatte schon auf der Wiener Konferenz (1875) im Mittelpunkt der Diskussionen zwischen Österreich und den Vereinigten Staaten gestanden. Die USA interpretierten auch die Einfuhr von patentierten Produkten als effektive Ausübung.

Auf der Pariser Konferenz (1878), die den Text der PVÜ erstellte, wurde festgelegt, dass ein Patent nach einer gewissen Frist widerrufen werden konnte, wenn die Herstellung nicht im Land erfolgte.

Wegen der im ursprünglichen Artikel 5 festgelegten Pflicht zur lokalen Ausübung gehörten Länder wie die Vereinigten Staaten, England, Deutschland, Kanada, Ungarn und Österreich nicht zu den Erstunterzeichnern der Pariser Verbandsübereinkunft. Artikel 5:

„Die durch den Patentinhaber bewirkte Einfuhr von Gegenständen, die in dem einen oder anderen Verbandsland hergestellt worden sind, in das Land, in dem das Patent erteilt worden ist, hat den Verfall des Patents nicht zur Folge. Dessen ungeachtet bleibt der Patentinhaber verpflichtet, sein Patent gemäß der Gesetze des Landes, in das er die patentierten Gegenstände einführt, zu nutzen.“

Diese Definition, die den Mitgliedsstaaten das Recht einräumt, die lokale Ausübung von patentierten Produkten und Verfahren zu verlangen, entspricht der historischen Erfahrung der großen Staaten. Die lokale Ausübung war in allen heutigen Industrieländern gesetzlich vorgeschrieben und galt in der Anfangsphase der Industrialisierung als Hauptzweck des Patentsystems. Staaten erteilten Patente, um ihre natürlichen Rohstoffe auszubeuten und die Zahl von Technikexperten und Facharbeitern zu erhöhen; man wollte neue Industriezweige aufbauen oder neue Methoden für bereits bestehende einführen. Das 1886 in den USA eingeführte Gesetz bestimmte, dass Patente von Ausländern im Inland ausgeübt werden mussten. Mit der wachsenden Integration in den Welthandel schränkten die betreffenden Staaten die Anwendung dieser Verpflichtung ein, obwohl die meisten von ihnen (mit Ausnahme der USA) gesetzliche Bestimmungen über die lokale Ausübung in der einen oder anderen Form beibehielten.

Die Pflicht zur lokalen Ausübung wurde von der Pariser Verbandsübereinkunft in ihren verschiedenen Fassungen beibehalten. Doch der Wortlaut wurde abgemildert, so dass die fehlende lokale Ausübung zu einem sanktionierbaren Verstoß des Inhabers wurde.

Bis heute steht diese Frage im Mittelpunkt der Polemik um die Patentinhaberplichten.

### 1.3 Starke und schwache staatliche Kontrollinstrumente: Verfall bzw. Zwangslizenz

Das erste gesetzliche Mittel, das im vergangenen Jahrhundert eingeführt wurde, um die lokale Ausübung im Bereich der gewerblichen Schutzrechte durchzusetzen, war der drohende Verfall des Patents. Der Verfall führt das Patent in öffentliches Eigentum über, was jede natürliche Person oder Gesellschaft berechtigt, den Gegenstand der Erfindung auszuüben. In diesem Fall löst sich das Monopol auf und alle Produzenten können zu gleichen Bedingungen auf dem Markt konkurrieren. Es tritt die gleiche Situation ein wie in einem Land, für das der Erfinder nach der Heimeintragung keine Patentierung beantragt.

Schon vor der Pariser Verbandsübereinkunft sahen das französische Recht sowie andere Länder (u.a. Mexiko und Tunesien) den Verfall infolge mangelnder lokaler Ausübung vor. Die PVÜ bestimmte, dass die Einfuhr von patentierten Erzeugnissen aus Nichtmitgliedsländern nicht zum Verlust dieses Rechts führen sollte. Gleichzeitig wurde die Pflicht zur lokalen Ausübung festgelegt.

Der Verfall ist ein wirkungsvolles Instrument, weil es automatisch nach dem Fristablauf der lokalen Ausübung wirksam wird, sobald die unterlassene lokale Ausübung festgestellt worden ist. Darum ersetzten es die verschiedenen Fassungen der PVÜ nach und nach durch die Zwangslizenz.

Die Zwangslizenz gehört zu den Instrumenten, mit denen der Staat (vorausgesetzt, dass es im öffentlichen Interesse liegt) in ein Patentmonopol eingreifen kann. Es ist weniger drastisch als der Widerruf eines Patents aufgrund des Verfalls und erlaubt Dritten - unter bestimmten Voraussetzungen

- die patentierte Erfindung gegen Zahlung einer staatlich festgesetzten Vergütung zu nutzen. Aus juristischer Sicht wird das Patentmonopol durch das Recht auf eine finanzielle Nutzungsvergütung für die Nutzung der Erfindung ersetzt.

Die Zwangslizenz entstand auf den Wiener Kongress von 1873 „für Fälle, in denen es im öffentlichen Interesse liegt“. 1877 wurde sie in die deutsche Gesetzgebung übernommen. Bis 1925, als sie wieder in der Haager Version der Pariser Verbandsübereinkunft vorkam, wurde sie nicht mehr erwähnt. Mit der Haager Fassung sollten Verstöße, „die aus der Ausübung des ausschließlichen Rechts aus Patenten entstehen, z.B. der lokalen Ausübungspflicht“, verhindert werden. Danach änderten fast alle Staaten ihre Gesetzgebung, um sie zu übernehmen. Mit der Zeit ersetzte sie als weniger drastische Maßnahme den Widerruf aufgrund von Verfall.

Im Unterschied zum Verfall ist die praktische Anwendung der Zwangslizenz problematisch. Es ist schwierig, ein anderes Unternehmen aus dem betreffenden Wirtschaftssektor zu finden, das in der Lage und willig ist, das Erzeugnis oder Verfahren mit der offiziellen Genehmigung, aber ohne Hilfe des Inhaberunternehmens, zu produzieren.

Die Stockholmer Fassung der Pariser Verbandsübereinkunft (1967) machte die Anwendung noch schwieriger: Die Zwangslizenz musste nun nicht-ausschließlich sein; darüber hinaus war sie zurückzuweisen, wenn der Patentinhaber berechtigte Gründe für seine Untätigkeit nachweisen konnte. Damit entfiel die automatische Anwendung des Instruments und das Desinteresse von möglichen Interessenten nahm zu.

Wenn ein Privatunternehmer nicht die Garantie hat, dass er wenigstens für eine gewisse Frist Ausschließlichkeit für seinen Markt erhält, wird er es nur schwerlich wagen, in eine Fabrik für die Zwangslizenz zu investieren. Ein Herstellungsprojekt bedeutet Investitionen, Bauarbeiten, Ausstattungskosten, Personalkosten - alles auf der Basis des zu bedienenden Marktes. Ist die Lizenz nicht ausschließlich, kann der Patentinhaber sich jederzeit dazu entschließen, lokal zu produzieren oder eine freiwillige Lizenz zu erteilen, und dann müsste der Inhaber der Zwangslizenz mit anderen Produzenten auf dem Markt konkurrieren. Da der Patentinhaber auch auf das kommerzielle Gewicht seiner Marke setzen kann, wird klar, dass die nicht-ausschließliche Zwangslizenz sehr selten vergeben werden kann. Unter diesen Bedingungen erweist sich die Zwangslizenz als absolut unwirksames Mittel, um den Missbrauch durch Patentinhaber, insbesondere durch unterlassene Ausübung zu verhindern. Sie wird zur stumpfen Waffe, mit dem zusätzlichen Nachteil, dass sich die Patentinhaber dessen bewusst sind.

Nachdem die Zwangslizenz in ein kompliziertes und nicht praktikables Instrument verwandelt worden war, bestand der nächste Schritt darin, dem Instrument des Verfalls die Wirkung zu nehmen.

Die Lösung lieferte der Text der Stockholmer Änderung, in dem die Anwendung des Verfalls an den vorigen Gebrauch der Zwangslizenz, zu den Bedingungen von Artikel 5.3, gekoppelt wurde:

„Vor Ablauf von zwei Jahren seit Gewährung der ersten Zwangslizenz kann kein Verfahren auf Verfall oder Zurücknahme eines Patents eingeleitet werden“.

Die Vorbedingung der extrem selten angewandten Zwangslizenz bedeutet, dass das sehr starke Instruments „Verfall“ eigentlich nicht praktikabel ist.

## 1.4 TRIPS-Abkommen: Starre Monopole in den Zeiten des Freihandels

Seit 1979 bekundeten die Vereinigten Staaten ihre Unzufriedenheit mit dem ihrer Ansicht nach ungenügenden Schutz des geistigen Eigentums. Die USA versuchten, die Diskussionen in die Zuständigkeit des GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) zu überstellen, um die Schutzmechanismen für die Rechte von Patentinhabern zu stärken, aber mehrere Länder widersetzten sich. Die Frage wurde erst 1989 in die Verhandlungen aufgenommen, nachdem Brasilien und Indien dem zustimmten. Beide Länder bestanden darauf, dass die WIPO (die Verwalterin der Pariser Verbandsübereinkunft) anstelle des GATT das angemessene Forum für die Diskussion des geistigen Eigentums sei.

Der im GATT verhandelte US-Vorschlag umfasste drei Punkte: die Definition von Mindestnormen (Art. 9 - 40), die Einführung von Durchsetzungsmechanismen (Art. 41 - 61) für die Mitgliedsstaaten (Verwaltungs- und Rechtsverfahren) und die Bildung eines starken internationalen Streitschlichtungssystems (Art. 63 und 64). Das alles widersprach den PVÜ-Bestimmungen. Statt der früheren zwei Grundprinzipien gab es eine Vielzahl von Konzepten und Forderungen, die als eine Art Mustergesetz von allen nationalen Rechtssystemen übernommen werden sollten. Auf der anderen Seite standen strikte Bestimmungen für die staatlichen Verwaltungsapparate und Gesetze in Bezug auf die Anwendung der neuen Normen über Geistiges Eigentum. Und schließlich sollte ein weit reichendes und praktisches System zur Beilegung von Streitigkeiten erfolgen, um zu verhindern, dass die Auseinandersetzungen über gewerbliche Schutzrechte wegen der staatlichen Souveränität der Mitglieder ungelöst blieben..

Der Widerstand war wie vorhersehbar sehr stark, insbesondere von Seiten der Entwicklungsländer. Für die bestehenden Gesetze beinhaltete das Projekt große Veränderungen, die alle auf einen größeren Schutz von Patenten und Marken zielten.

Da es allgemein bekannt war, dass viele Staaten, besonders Entwicklungsländer, nicht an einem neuen Abkommen über Geistiges Eigentum interessiert waren, war viel Überzeugungsarbeit nötig:

„Um die Verhandlungen in allen Bereichen der Uruguay-Runde voran zu bringen, präsentierte der GATT-Generaldirektor den Dunkel-Text als eine Gesamterklärung über den Verhandlungsstand. Entschlossen, zu verhindern, dass die Mitglieder einzelne Teile abtrennten, um einzeln darüber abzustimmen, präsentierte der Generaldirektor den Text als ein „Alles-oder-Nichts-Dokument“.

Diese Forderung erwies sich als nützlich für das TRIPS-Abkommen, denn die Vereinigten Staaten und andere Industrieländer konnten die von den Entwicklungsländern in Bereichen wie Landwirtschaft und Textilien erwünschten Zugeständnisse benutzen, um TRIPS durchzusetzen“ (3. Michael Doane, vom *Georgetown University Law Center, Trips And International Intellectual Property Protection In An Age Of Advancing Technology* – *American University Journal of International Law and Policy* 9 (2), S. 476).

## 1.5 Die Abschaffung des Verfalls und Einführung der schwachen Zwangslizenz

Der TRIPS-Text erwähnt „Verfall“ ein einziges Mal: an der Stelle, wo definiert wird, dass jede Entscheidung über den Widerruf oder Verfall von Patenten gerichtlich überprüfbar sein muss (Art. 32).

Der Ausdruck „Zwangslizenz“ kommt im Text gar nicht vor, sondern wird euphemistisch durch „die sonstige Benutzung des Gegenstands eines Patents ohne die Zustimmung des Rechtsinhabers“ ersetzt (Art. 31). Über die schon erwähnten Vorbehalte der Stockholmer Fassung hinaus (Nicht-Ausschließlichkeit und berechtigte Begründung), schwächt das Abkommen das Instrument, mit dem Missbräuche bekämpft werden, durch eine Reihe neuer Bedingungen: Der vorgesehene Nutzer muss die Vorab-Zustimmung des Inhabers zu geschäftsüblichen Bedingungen einholen; die vorwiegende Ausrichtung der Benutzung für die Binnenmarktversorgung; Lizenzentzug wenn Umstände, die zur Erteilung führten, nicht mehr vorliegen; und eine angemessene Vergütung des Inhabers.

Das Recht von Staaten, die lokale Ausübung der Produkte und Verfahren, für die sie Patente erteilt haben, einzufordern wurde nicht eindeutig behandelt. Artikel 27.1 enthält eine unklar verfasste Bestimmung, die diese Möglichkeit auszuschließen scheint:

„Vorbehaltlich des Artikels 65 Absatz 4, des Artikels 70 Absatz 8 und des Absatzes 3 dieses Artikels sind Patente erhältlich und können Patentrechte ausgeübt werden, ohne dass hinsichtlich des Ortes der Erfindung, des Gebiets der Technik oder danach, ob die Erzeugnisse eingeführt oder im Land hergestellt werden, diskriminiert werden darf.“

Man kann beim ersten Lesen den Eindruck gewinnen, dass die Pflicht zur lokalen Ausübung verboten wird. Diese Auffassung wird von einigen Autoren vertreten. So schreibt z.B. Carlos Correa:

„Das Zwangslizenzvergabesystem vieler Staaten könnte auch durch das Verbot der Herkunftsdiskriminierung (lokale Produktion oder Einfuhr) berührt werden. Die Befürworter des kommentierten Textes wollen die Patentausübungspflicht, eine der traditionellen Säulen im Patentsystem, aushöhlen.“ (10. Correa, Carlos – „*Acuerdo Trips*“ Ed. Ciudad Argentina, Bs. Aires, 1966, S. 136.).

Es gibt jedoch eine auch eine andere Lesart, wonach sich Art. 27.1 auf ein anderes Problem bezieht. Für Figueiro Barbosa:

„sieht TRIPS sicherlich die Zwangslizenz infolge ungenügender oder nicht vorhandener Tätigkeit gemäß den Prinzipien und Einschränkungen von Art. 5A der Pariser Verbandsübereinkunft vor, auch wenn er im Sinne von „PARIS PLUS“ klarstellt, dass die Lizenz, vorwiegend für die Versorgung des Binnenmarktes‘ (Art. 31 f) gedacht ist. (4. Barbosa, A.L.F, „*Sobre a propriedade do trabalho intelectual*“, Ed. UFRJ, 1999, S.189).

Im Hinblick auf Art. 27.1 stellt er fest, dass der Text darauf abzielte, eine Forderung aus dem Vorbereitungsdokument der Europäischen Union für die TRIPS-Verhandlungen zu erfüllen. Laut des EU-Textes enthielten US-Gesetze Bestimmungen, die Ausländer in Rechtsstreitigkeiten um die Fälschung von importierten Produkten diskriminieren. Das EU-Dokument wandte sich auch gegen die Vorzugsbehandlung von Aktivitäten in den USA, wo dem „Ersterfinder“ das Patent zum Nachteil des „Erstanmelders“ (nach europäischem Recht) erteilt wird und zudem die erfinderische Tätigkeit nur für das US-Territorium anerkannt wird. Dazu Figueiro Barbosa:

„Ein interessanter Passus des Dokuments, der sich nur mit der Diskriminierung von eingeführten Gütern befasst, unterscheidet zwei wichtige Themen: (a) diskriminierende Verfahren und (b) Präferenzbehandlung für die Aktivitäten auf Staatsgebiet. Zweifelsohne richteten sich die Klagen bezüglich dieser Themen hauptsächlich gegen die USA. (...) Das Ergebnis war nicht überraschend und der Artikel 27 von TRIPS schließt, wie bereits oft zitiert wurde, mit: „können Patentrechte ausgeübt werden, ohne dass hinsichtlich des Ortes der Erfindung, (...) oder danach, ob die Erzeugnisse eingeführt oder im Land hergestellt werden, diskriminiert werden darf“ (12. Barbosa, A. L.F, op.cit., S. 184).

Man kann also, wie die zitierten Experten nachweisen, zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen.

Es sei angefügt, dass das TRIPS-Abkommen das Thema anscheinend auch an anderer Stelle behandelt: ohne die PVÜ-Texte zu wiederholen, besagt Art. 2.1, dass:

„In Bezug auf die Teile II, III und IV dieses Übereinkommens befolgen die Mitglieder die Artikel 1 bis 12 sowie Artikel 19 der Pariser Verbandsübereinkunft (1967).“

Daraus folgt, dass die Frage an die PVÜ in der Stockholmer Fassung (1967) rückverwiesen wird:

„Jedem der Verbandsländer steht es frei, gesetzliche Maßnahmen zu treffen, welche die Gewährung von Zwangslizenzen vorsehen, um Missbräuche zu verhüten, die sich aus der Ausübung des durch das Patent verliehenen ausschließlichen Rechts ergeben könnten, zum Beispiel infolge unterlassener Ausübung.“

Auf der Grundlage dieses Arguments bestätigten Vertreter des brasilianischen Außenministeriums dem Senat im Verlauf der Parlamentsdebatte über die Zustimmung zu TRIPS, dass die unterlassene Ausübung von Patenten weiterhin ein Missbrauch durch den Inhaber bleiben würde. Daraufhin wurde diese Sichtweise in § 68, Art. 1,I des Patentgesetzes beibehalten.

## 2. KONSEQUENZEN VON TRIPS FÜR DIE ENTWICKLUNGSLÄNDER

Die Harmonisierung der nationalen Gesetze, die sich aus dem Beitritt zum TRIPS-Abkommen ergibt, ignoriert die relevanten Unterschiede zwischen Entwicklungsländern und entwickelten Ländern.

Das beschreibt schon Edith Penrose in ihrem klassischen Werk:

„Für die nicht industrialisierten Staaten ergibt sich aus der Erteilung von Patenten für Erfindungen, die bereits im Ausland patentiert sind und dort ausgeübt werden, keinerlei Vorteil. Der einzig vorstellbare wirtschaftliche Vorteil liegt in der Möglichkeit, die Einfuhr von ausländischer Technologie anzuregen. (5. Penrose, Edith, in *„La economía del sistema internacional de patentes“* 1. span. Ausgabe, Siglo XXI editores, Mexiko, 1974, S.200).

Die Zahl von technologisch gut ausgestatteten Unternehmen ist minimal, und die wenigen Forschungs- und Entwicklungszentren in Entwicklungsländern befassen sich vorrangig mit Technologieanpassungsprojekten. Es gibt also nur wenige Erfindungen. Erwiesenermaßen werden 90% aller Patente von Personen oder Unternehmen mit Sitz in den entwickelten Ländern gehalten. Im Falle Brasiliens gehören nur 5% der angemeldeten Patente brasilianischen Inhabern (10%, wenn man Gebrauchsmuster einbezieht). Diese Zahlen veranschaulichen, dass die nationalen Systeme der Entwicklungsländer auf die Rechte von ausländischen Unternehmen und Personen ausgerichtet sind. Im Unterschied dazu sind in den Industrieländern in- und ausländische Unternehmen gleichmäßiger verteilt.

Daraus kann man schließen, dass die Vereinheitlichung der Rechte über Geistiges Eigentum auf hohem Niveau den Unternehmen in Entwicklungsländern keine Vorteile bringt. Im Gegenteil, sie fördert Erfindungen von Unternehmen aus Industrieländern und zementiert die Tendenz des wachsenden technologischen Abstands.

Der Schutz des geistigen Eigentums ist in den Entwicklungsländern nur dann sinnvoll, wenn die patentierten Erfindungen in allen Einzelheiten voll offengelegt werden und man den Entwicklungsländern erlaubt, von den Inhabern die lokale Ausübung dieser Erfindungen zu verlangen, so dass es nicht nur eine bessere Übernahme von fortschrittlicher Technologie gibt, sondern auch das menschliche und Rohstoffpotenzial der Entwicklungsländer genutzt wird.

## 2.1 Patente zur Reservierung von Märkten zugunsten der Patentinhaber

Ohne eine detaillierte Offenlegung der patentierten Technologie und einer lokalen Ausübung von Erfindungen offenbart sich der perverse Aspekt des Schutzes von geistigem Eigentum als simple Marktreservierung<sup>1</sup>. Das System erzeugt nicht nur eine künstliche Preiserhöhung für patentierte Produkte, sondern es verhindert auch den Aufschwung von lokalen Unternehmen.

Die Geheimhaltung von Erfindungen wäre für Entwicklungsländer weniger schädlich als die gegenwärtige Situation, in der Erfinder aufgrund einer Monopolstellung den Markt beherrschen können, ohne ihre Erfindungen lokal auszuüben. Gäbe es die Geheimhaltung, könnte wenigstens nach dem Prinzip von „Versuch und Irrtum“ nach einer technischen Lösung gesucht werden. Die Monopole des Patentsystems schrecken von solchen Versuchen ab und verhindern sie.

„A monopoly granted either to an individual or to a trading company has the same effect as a secret in trade or manufactures“. (6. Adam Smith, An Inquiry Into The Nature And Causes Of The Wealth Of Nations)

Die Marktreservierung wirkt sich nicht nur auf die Entwicklung negativ aus, sie führt auch zu Preissteigerungen. Da in den Entwicklungsländern weniger Wettbewerber auftreten, sind die Preise von patentierten Produkte (die wenige Wettbewerber haben) erhöht:

„Bei Patenten wird nicht die Freiheit reduziert (Eigenschaft des Wirtschaftsmonopols), sondern es gibt eine wirtschaftliche Vormachtsstellung, die Preiserhöhungen zulässt.“ (7. Posner, Richard, in Antitrust Law, 2. Aufl., S.16)

Dass der Schutz von geistigem Eigentum die Entwicklungsländer benachteiligt, belegen Studien von internationalen Organisationen:

„Im Prinzip erzeugen IPRs (intellectual property rights) Marktmacht, indem sie den statischen Wettbewerb begrenzen, um Investitionen in den dynamischen Wettbewerb zu fördern. In wettbewerbsstarken Produkt- und Innovationsmärkten schafft die Vergabe von IPRs selten genügend Marktmacht, um zu einem signifikant monopolistischen Verhalten zu führen. Doch unter gewissen Umständen könnte ein Patent-Portfolio zu einer beträchtlichen Marktmacht führen, wenn horizontale Wettbewerber Abkommen über Patentkonzentration

---

<sup>1</sup> Der von Gontijo verwendete Begriff "reserva de mercado" bezeichnete in Brasilien ursprünglich eine Strategie zum Schutze der brasilianischen Technologieproduktion in den 70er und 80er Jahren. In diesem Text findet der Begriff "reserva de mercado" Anwendung im Sinne der Reservierung eines Marktes durch den Patentinhaber, der dadurch einheimische Konkurrenzprodukte vorab verhindert, selbst wenn er das Produkt nicht im Land produziert, sondern einführt.

schließen. In Ländern ohne eine starke Wettbewerbs- und Innovationstradition könnte die Stärkung von IPRs eine beträchtliche Steigerung der Marktmacht bewirken und zu ihrer Ausübung einladen.“ (8. Keith E. Maskus, Mohamed Lahonel in „Competition Policy on IPRs in Developing Countries“, gefunden in: [www.worldbank.org/research/abcde/washington-12/pdf-files/maskus.pdf](http://www.worldbank.org/research/abcde/washington-12/pdf-files/maskus.pdf)).

Tendenziell bewirken Monopole wie die von geistigem und gewerblichem Schutz Preisanstiege, was sich jedoch in den Entwicklungsländern, wo es weniger Wettbewerber gibt, verschärft. Auch neigen die Inhaber dazu, ähnliche Preise auf allen ihren Märkten durchsetzen zu wollen. Wäre dies nicht der Fall, würden Händler ihre Chips in Pakistan ein- und in New York weiterverkaufen. Weil das Einkommen in Pakistan viel niedriger als das in New York ist, wirkt sich der Preisanstieg für Pakistanis viel stärker aus als im reichen Land.

## 2.2 Preise von nicht substituierbaren Produkten

Das Phänomen des Preisanstiegs für patentierte Produkte wird noch perverser, wenn es keine vergleichbaren Produkte gibt. Die Preise für diverse Mobiltelefonmodelle spiegeln den geringen Einfluss des patentierten Modells wider. Abgesehen davon, dass Mobiltelefone keine unverzichtbaren Produkte sind, ersetzen sich die verschiedenen Modelle zumindest teilweise, was den Einfluss des Patentmonopols auf den Produktpreis verringert. Handelt es sich jedoch um eine radikal neue Erfindung, die ein neues und einzigartiges (also konkurrenzloses) Produkt schafft, das zudem eine unelastische Nachfrage hat, erlaubt das Monopol dem Inhaber eine Preisgestaltung, die die Kosten bei weitem übertrifft. In diesem Fall erreichen die geforderten Preise die Grenze der Zahlungsfähigkeit des Kunden - und übertreffen sie manchmal sogar. In einer Marktwirtschaft würden hohe Preise neue Investoren anlocken und letztlich niedrigere Endpreise bewirken. In einer Patentmonopolwirtschaft gibt es keine konkurrierenden Anbieter, so dass die Gültigkeitsdauer der Patente das hohe Preisniveau künstlich hoch halten.

Interessanterweise lassen die Studien, die Patentsysteme befürworten, die Auswirkung von fehlenden Vergleichsprodukten auf die monopolistische Preisbildung außer Acht, wie folgendes Expertenrat beweist, das dem *Allgemeinen Rat der Vereinten Nationen* vorgelegt wurde:

„Insbesondere wurde die Ansicht nicht länger vertreten, dass ein ausschließliches Recht automatisch Marktmacht verleiht. Oft gab es auf dem Markt ausreichend Vergleichsprodukte, um den Inhaber von geistigem Eigentum an einer tatsächlichen Marktmacht zu hindern. Die Verfügbarkeit von Vergleichsprodukten war eine empirische Variable, die nur von Fall zu Fall bestimmt werden konnte.“ (*Report (1998) of the Working Group on The Interaction between Trade and Competition Policy to the General Council*, Wt/Wgtcp2/8, 8. Dez. 1998.)

Einige Autoren unterstreichen, dass es keine Studien über das Fehlen von Vergleichsprodukten im Patentmonopol gebe.

„In unserem Jahrhundert sahen Gerichte und Bundesbehörden Patente lange als Quelle von Monopolmacht auf einem relevanten Markt an. ‚Relevanter Markt‘ ist ein kartellrechtlicher Begriff, der beschreibt, welche Produkte miteinander konkurrieren. Historisch wurden bei der Analyse der Frage, ob Patente Monopolmacht verleihen, die Ersatzprodukte nicht berücksichtigt.“ (9. Sheila F. Anthony, *Antitrust And Intellectual Property Law: From Adversaries To Partners*, AIPLA Quarterly Journal, Band 28, Nr. 1, S. 1, Winter 2000).



## 2.3 Die Ablehnung des Patentsystems im Zusammenhang mit der Aids-Problematik

Zwar wird das Thema der IPRs zwischen *Staaten* verhandelt, doch die wahren Interessenten an der Harmonisierung, Ausweitung und sicheren Durchsetzung der Rechte sind die Großunternehmen auf dem Gebiet von Forschung und Produktion. Dass die weit reichende Transformation - die Ablösung der PVÜ durch das TRIPS-Abkommen bei der Gründung der WTO - von der Halbleiterindustrie (Topographie geschlossener Schaltsysteme), den Softwareproduzenten und vor allem der Medikamente produzierende pharmazeutischen Industrie vorangetrieben wurde, dürfte bekannt sein.

Für die Medikamentenproduzenten war TRIPS ein großer Erfolg. Fast die Hälfte aller Länder der Erde, darunter fast sämtliche Entwicklungsländer, waren der Ansicht, das Erfindungen der pharmazeutischen sowie der Nahrungsmittelindustrie keine staatlichen Monopole erhalten sollten, da sie sich auf das Überleben von Menschen auswirken.

In Ländern wie Spanien und Italien wurden Patente auf Pharmaprodukte erst in der zweiten Hälfte des 20. Jh. erteilt. Zwischen 1971 und 1996 verweigerte die brasilianische Gesetzgebung die Patentierung von pharmazeutischen und Nahrungsmittelerzeugnissen sowie von chemischen Produkten. TRIPS unterbindet jede diesbezügliche Diskussion. Solange das Abkommen in Kraft bleibt, kann man sich nicht der Patentierung von pharmazeutischen Verfahren und Produkten infolge des in Art. 27.1, erster Teil, Festgelegtem entziehen: „...Patente für Erfindungen (sind) auf allen Gebieten der Technik erhältlich, sowohl für Erzeugnisse als auch für Verfahren...“.

Die perversen Eigenschaften von Monopolen zeigen sich am deutlichsten auf dem Pharmasektor. Während der Missbrauch durch Inhaber in anderen Industriezweigen zu wirtschaftlichen und finanziellen Nachteile führen kann, haben Medikamente und Nahrungsmittel Konsequenzen für das Leben der Menschen selbst. Außerdem bewirkt hier das Fehlen von Vergleichsprodukten die größte Tendenz zu übermäßigen Preiserhöhungen. Neue Medikamente für alte Krankheiten sind *das* typische Beispiel für unelastische Nachfrage. Für ein neues Krebsmedikament gibt es wahrscheinlich kein vergleichbares Produkt. Und die Nachfrage des Patienten wird nur vom Ausschöpfen seines Vermögens (und des seiner Familie) begrenzt.

Ein klares Beispiel hierfür ist die weltweite Ausbreitung von Aids. Eine extrem schwere Krankheit, die Menschen aller Rassen und sozialen Schichten trifft, hat in afrikanischen Ländern eine hohe Sterblichkeitsrate, weil dort keine Medikamente verfügbar sind. Dabei existieren die betreffenden Medikamente; das „Paket“ kostet in den Vereinigten Staaten 100.000 US\$ jährlich pro Patient. Das jährliche Pro-Kopf-Einkommen beträgt in den meisten afrikanischen Staaten, in denen sich die Krankheit ausgebreitet hat, weniger als 500 US\$. Das Gesamtbudget für das Gesundheitswesen dieser Länder liegt weit unter dem Betrag, der für den Kauf von Aids-Medikamenten nötig wäre.

Die Kosten von generischen Medikamenten würden einen Bruchteil dessen betragen, was die Firmen, die die Patente besitzen, verlangen. Laut dem Bericht des *Panos Institute* (einer gemeinnützigen Organisation mit Sitz in London) „fuhr der südafrikanische HIV/Aids-Aktivist Zackie Ahmat im Januar 2001 nach Thailand, um 5.000 Tabletten der generischen Version eines Pilzmedikaments, auf das das US Pharmaunternehmen Pfizer das Patent hat, zu kaufen. Er zahlte 0,21 US\$ pro Tablette. In Südafrika kostete die Patentversion 13 US\$.“

Die pharmazeutischen Unternehmen weigern sich, diesen Ländern Medikamente zu angemessenen Preisen zu liefern. Sie befürchten, dass die Medikamente für den Weiterverkauf in Industrieländern abgezweigt werden könnten; und dass die Steuerzahler in jenen Ländern merken könnten, wie viel sie für das in Patenten enthaltene Monopol bezahlen.

Mehrere Länder, darunter auch Brasilien, suchten im Rahmen der WTO nach einer Lösung des Problems. Die von den Ministern am 14.11.2001 unterzeichnete „Doha-Erklärung“ sprach sich zwar klar für den Vorrang von Gesundheit über Patentschutz aus, aber das hatte keine praktische Konsequenzen und es gab auch kein *Follow-up*. Die Einschränkungen, die Bedingungen und die fehlenden Einzelheiten über notwendige Vorkehrungen verwässern die Erklärung; und so sind die Opfer des afrikanischen Dramas, das in Südafrika allein täglich 600 Menschenleben kostet, zu einer neuen und grausamen Form der Apartheid verurteilt.

Auch in Brasilien stellt Aids ein schweres Problem dar. Bisher konnte der Staat dank seiner harten Verhandlungsführung mit den Patentinhaber-Unternehmen, gepaart mit der Produktion von Aids-Generika durch einheimische Unternehmen, das Gesetz über die kostenlose Behandlung aller Aids-Patienten einhalten. Gegenwärtig bestehen ernste Sorgen um die Zukunft des Programms. Neue patentierte Medikamente kommen zu hohen Preisen auf den Markt. Die Produktion von Generika findet bisher in Indien und Thailand statt, aber Indien führt 2005 ein Gesetz ein, mit dem sich das Land dem TRIPS-Abkommen anpassen will und das die Patentierung von pharmazeutischen Erzeugnissen und Verfahren gestattet. Bis zum Jahr 2005 erlaubte das indische Gesetz keine Patente auf dem Nahrungsmittel- und dem pharmazeutischen Sektor, in Brasilien war dies bis 1996 der Fall.

Man kann im TRIPS-Abkommen eine starke Spannung zwischen den IPRs und den Forderungen der Entwicklungsländer nach billigen Medikamenten feststellen. Falls keine Lösung im Sinne dieser Forderungen gefunden wird, steht möglicherweise die Zukunft von TRIPS aufgrund eben jener Industrie, die sich am meisten für das Abkommen eingesetzt hat - der pharmazeutischen Industrie - in Frage. Monopole für Medikamente, die für arme Länder inakzeptable Preise zur Folge haben, könnten als überzogene Inhaberrechte gesehen werden und eine Bewegung gegen das Patentsystem auf den Plan rufen.

### 3. DIE POSITION BRASILIENS

Brasilien kann auf eine lange Tradition der Verwendung des Patentsystem und der Beteiligung an internationalen Vereinbarungen über Geistiges Eigentum zurückblicken. Die Zustimmung von Dom João VI am 28.1.1809, machte Brasilien zum vierten Land, das gewerbliche Schutzrechte einführte, nach dem Vereinigten Königreich (Monopolgesetz von 1623), den Vereinigten Staaten (1790) und Frankreich (Gesetz über das Erfindungsprivileg, 1791).

Brasilien gehörte auch zu den elf Erstunterzeichnern der Pariser Verbandsübereinkunft von 1883.

Der Artikel 179 der Verfassung von 1824 lautet:

„Die Erfinder sind Eigentümer ihrer Entdeckungen oder ihrer Erzeugnisse. Das Gesetz sichert ihnen ein befristetes ausschließliches Privileg oder vergütet etwaige Verluste aus der Offenlegung“.

Das Gesetz vom 28.08.1830 sah lediglich die Patentvergabe an Staatsangehörige vor. Ausländer, die ihre Erfindungen lokal ausüben wollten, wurden als „Einführer“ bezeichnet und ihnen wurden Subventionen - und nicht Monopole - angeboten. Da das für die Vergabe der Subventionen erforderliche Gesetz nicht verabschiedet wurde, gingen die Minister dazu über („ad referendum“ durch den Gesetzgeber), auch Ausländern Patente zu erteilen. Dasselbe Gesetz führte auch die Figur des Verfalls aufgrund fehlender lokaler Ausübung innerhalb von zwei Jahren nach Erteilung ein.

Das Gesetz Nr. 3.129 vom 14.10.1882 verlängerte die Verfallsfrist von zwei auf drei Jahre und führte das Prioritätsprinzip (sieben Monate) ein, das im folgenden Jahr durch die PVÜ bestätigt werden sollte.

Die brasilianische Regierung stimmte den folgenden Revisionen des PVÜ, mit Ausnahme der Stockholmer (1967), der sie erst 1992 beitrug, zu. In der Stockholmer Revision wurde das Vorliegen einer Zwangslizenz als Vorbedingung für den Verfall festgelegt, was der brasilianischen Auffassung widersprach. Darüber hinaus wurde festgelegt, dass Zwangslizenzen nie ausschließlich sein dürften, was sie weniger wirkungsvoll machte. Angesichts dieser Umstände blieben sowohl Brasilien wie auch Polen und die Dominikanische Republik der Verbandsübereinkunft in ihrer Haager Fassung (von 1925) angeschlossen. 1970 verabschiedete die brasilianische Regierung das Gesetz Nr. 5.648, das die DNPI in das *Instituto Nacional de Propriedade Industrial* umwandelte, um „auf Staatsgebiet die Normen über das gewerbliche Schutzrecht umzusetzen, wobei seine sozialen, wirtschaftlichen, juristischen und technischen Funktionen zu berücksichtigen sind“. Im folgenden Jahr wurde das Gesetz Nr. 5.772/71, das die neuen Bestimmungen zum gewerblichen Schutz einführt, verabschiedet.

1975 initiierte die WIPO (Weltorganisation für Geistiges Eigentum), die Verwalterin der PVÜ, eine neue Revision der Verbandsübereinkunft; sie beruhte auf einem UNO-Dokuments mit dem Titel „Die Rolle von Patenten in Entwicklungsländern“ aus dem Jahr 1964, das die brasilianische Regierung vorbereitet hatte. Diese Revision des PVÜ-Textes sollte den Entwicklungsländern eine Sonderbehandlung einräumen.

Der Ausschuss legte zu Beginn seiner Tätigkeit die Hauptziele fest:

- a) Ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen dem Recht von Patentinhabern einerseits und Entwicklung andererseits;
- b) die Förderung der effektiven Verwendung von Patenten;
- c) Technologieerzeugung und -transfer *in* bzw. *nach* Entwicklungsländern; und
- d) Kontrolle von Missbräuchen des Systems.

Die Verhandlungen zogen sich bis 1979 hin, als eine Übereinkunft erzielt wurde, die 1981 in Nairobi besiegelt werden sollte. Zur allgemeinen Überraschung lehnte jedoch die US-Delegation den nach fünfjährigen harten Verhandlungen beschlossenen Text in Nairobi ab. Die Vereinigten Staaten setzten damit ihre Entscheidung, die gewerblichen Schutzrechte aus der WIPO zu lösen, in die Tat um. Stattdessen sollten diese dem GATT unterstellt werden, wo sie im Zusammenhang mit Handelsfragen verhandelt werden könnten, was die Verhandlungsposition der Industrieländer stärken würde.

Wie dieser geschichtliche Abriss zeigt, war Brasilien von Anfang an in die auf internationaler Ebene geführte Diskussion um Geistiges Eigentum involviert. Er zeigt auch, dass Brasilien das

Patentsystem immer als einen Vertrag zwischen Staat und Erfinder verstand, wonach der Erfinder ein ausschließliches, befristetes Monopol im Gegenzug zur vollständigen und detaillierten Offenlegung der Erfindung und ihrer lokalen Ausübung erhält. Brasilien hat niemals in die Vergabe von ausschließlichen Rechten als bloßer Anreiz für die Schaffung und Vermehrung von Erfindungen eingewilligt.

Die brasilianische Regierung sieht das Patentsystem als Instrument der Industriepolitik und als solches stehen den Rechten der Inhaber eindeutige und einzulösende Pflichten gegenüber.

### 3.1 Die lokale Ausübung als Recht des Staates

Den späten Beitritt zur Stockholmer Fassung der Pariser Verbandsübereinkunft im Jahr 1992 muss man als „Abweichung“ sehen. Anfang der 90er Jahre stand die Regierung unter zunehmendem Druck. Infolgedessen wandte sich Brasilien von seinen traditionellen Verbündeten (darunter Indien) im Kampf gegen die vorgestellte Fassung von TRIPS ab. Im Kontext der WTO-Gründung wurde TRIPS angenommen. Als das Gesetzesprojekt dem Kongress zur Abstimmung vorgelegt und von diesem verabschiedet wurde, warfen die Kritiker der Regierung vor, das brasilianische Gesetz gehe sogar weiter als TRIPS selbst.

Doch selbst in diesem als brasilianisches Zugeständnis verstandenen Projekt blieb Brasilien bei seinem Standpunkt, wonach die Staaten, die das Patentprivileg erteilen, die lokale Ausübung von Patenten verlangen können. So besagt Paragraph 68, Abs. 1 von Gesetz Nr. 9279/96, der die Anwendung von Zwangslizenzen vorsieht:

„Die Zwangslizenz ist ebenfalls angezeigt: I.- bei unterlassener Ausübung des Gegenstands des Patents auf brasilianischem Staatsgebiet aufgrund von ausbleibender oder unvollständiger Herstellung des Erzeugnisses, ebenso bei unterlassener Ausübung des patentierten Herstellungsverfahrens, mit Ausnahme der Unwirtschaftlichkeit, wenn die Einfuhr genehmigt wird; oder II - wenn der Vertrieb nicht die Marktnachfrage befriedigt.“

Die Vereinigten Staaten beschwerten sich bei der WTO über diese gesetzliche Bestimmung, die ihrer Ansicht nach gegen Artikel 27.1 im TRIPS-Abkommen verstieß, wonach

„...Patentrechte ausgeübt werden [können], ohne dass hinsichtlich des Ortes der Erfindung, des Gebiets der Technik oder danach, ob die Erzeugnisse eingeführt oder im Land hergestellt werden, diskriminiert werden darf“.

Der Streit wurde vor der Verhandlung durch das eingesetzte WTO-Panel durch eine Einigung beider Parteien beigelegt. Die Vereinigten Staaten zogen die Beschwerde am 25.6.2001 zurück, während Brasilien sich verpflichtete, die US-Regierung vorzuwarnen, wenn sie diese Gesetzesbestimmung gegen US-Firmen anzuwenden gedachte.

Brasilien verfügte über starke Argumente. Neben der offensichtlichen Tatsache, dass der Wortlaut des betreffenden TRIPS Artikels 27.1 unklar ist, wies man auf den Inhalt von TRIPS 2.1 hin, der in dieser Frage auf den Text der PVÜ verweist:

„In Bezug auf die Teile II, III und IV dieses Übereinkommens befolgen die Mitglieder die Artikel 1 bis 12 sowie Artikel 19 der Pariser Verbandsübereinkunft (1967).“

Wenn man den erwähnten Text untersucht, so findet man in Art. 5.(2):

„Jedem der Verbandsländer steht es frei, gesetzliche Maßnahmen zu treffen, welche die Gewährung von Zwangslizenzen vorsehen, um Missbräuche zu verhüten, die sich aus der Ausübung des durch das Patent verliehenen ausschließlichen Rechts ergeben könnten, zum Beispiel infolge unterlassener Ausübung.“

Wie man sieht, entspricht die von den Vereinigten Staaten kritisierte Bestimmung des brasilianischen Gesetzes der Absicht der PVÜ-Bestimmung sogar fast wörtlich.

### 3.2 TRIPS PLUS verhindern — Aktiv in der WTO für eine TRIPS-Modifizierung

Seit der WTO-Gründung und der Verabschiedung von TRIPS werden bilaterale und regionale Handelsabkommen verhandelt, deren Klauseln über Geistiges Eigentum die Rechte für Patentinhaber im TRIPS-Abkommen sogar noch ausweiten würden. NAFTA, das Freihandelsabkommen zwischen den USA, Kanada und Mexiko, das Abkommen zwischen den USA und der Karibik, das Abkommen zwischen den USA und Jordanien geben davon Beispiel.

Brasilien ist in fünf verschiedenen Diskussionsforen über Geistiges Eigentum involviert: in der WTO, im Mercosur, mit der Europäischen Union, mit den Vereinigten Staaten und in der WIPO. Im Mercosur zielt die Diskussion auf die mögliche Harmonisierung der entsprechenden Gesetze der Mitgliedsstaaten. Mit der Europäischen Union geht es um den Versuch, einen gemeinsamen Markt mit dem Mercosur zu errichten. Mit den Vereinigten Staaten ist es die Initiative für einen gemeinsamen Markt aller Staaten auf dem amerikanischen Kontinent mit Ausnahme Kubas. Und die WIPO beschäftigt sich in mehreren Projekten mit geistigem Eigentum.

Im Moment sollten sich die Verhandlungsbemühungen auf die WTO (und gegebenenfalls auf die WIPO) konzentrieren, um die Auswüchse von TRIPS zu korrigieren und gleichzeitige Gespräche über das Thema in anderen Verhandlungen zu vermeiden. Die parallele Diskussion in verschiedenen Foren schwächt die brasilianische Position eher und führt tendenziell zu Zugeständnissen Brasiliens, die sich negativ auf zukünftige WTO-Verhandlungen auswirken.

Im **Mercosur** wurde ein Ausschuss zum geistigen Eigentum in der Industrie-Gruppe SGT-7 gegründet. Ein erstes Harmonisierungsprotokoll über Marken, Herkunftsangaben und Ursprungsbezeichnung wurde zwar unterzeichnet, aber vom brasilianischen Kongress abgelehnt. Brasilien hat bereits das langwierige Verfahren für ein Patentprotokoll eröffnet; ein Protokoll über die Lösung von Streitigkeiten ist bereits unterzeichnet und in Kraft getreten; und das Protokoll über die Harmonisierung von gewerblichen Mustern und Modellen ist bereits sehr weit voran gebracht worden. Der Text des Letztgenannten reduziert die bürokratischen Erfordernisse für zwischenstaatliche Verfahren, die Bestimmungen entsprechen denen von TRIPS, und es enthält insoweit eine Neuerung, als es die Anwendung der Theorie des Verfalls von Rechten für gewerbliche Muster und Modelle im Mercosur vorsieht.

Das Risiko, zu einer Situation wie *TRIPS PLUS* zu kommen, besteht im Mercosur nicht. Es wird erwartet, dass der Mercosur - nach einer Phase der Normenharmonisierung - versuchen wird, einem Konsens seiner Mitglieder in wichtigen Verhandlungsthemen für andere Foren herzustellen.

Es ist wichtig, dass die Mitgliedsstaaten entsprechende Punkte in ihre nationale Gesetzgebung übernehmen, um ihre Forderung auf anderen Verhandlungsforen zu legitimieren.

In künftigen Verhandlungsrunden sollten verschiedene Punkte diskutiert werden, wie das Recht eines Staates, den Patentinhaber zur lokalen Patentausübung zu verpflichten sowie die gesetzliche Verankerung erstens der Unterbindung von restriktiven Vertragsklauseln als Missbrauch durch die Patentinhaber sowie zweitens des gesetzlichen Verfalls im Falle von Parallelimporten in allen Mercosur-Staaten.

Das Thema des geistigen Eigentums wurde auf Anregung der **EU-Delegation** in die Diskussionen mit der EU aufgenommen. Im März 2004 fand in Buenos Aires das letzte Treffen beider Delegationen statt. Es war das 12. Treffen des Bi-Regionalen Verhandlungsausschusses. Im Abschnitt über IPRs des Abschlussberichts führten die Delegationen ihre Prioritäten auf.

#### **Prioritäten der Europäischen Union:**

1. Ein hohes Schutzniveau für Geistiges Eigentum beibehalten und auf die Notwendigkeit für die Unterzeichnung und Anwendung von neuen Abkommen im Rahmen der WIPO (Abkommen über Copyright - WCT) und Abkommen über Interpretationen, Ausführungen und Tonaufnahmen (WPPT)) hinweisen, sowie den Schutz der Pflanzenzüchterrechte durch die UPOV;
2. Übernahme der Maßnahmen zur Durchsetzung von TRIPS in die nationalen Gesetzgebungen;
3. Kooperation;
4. Geographische Herkunftsbezeichnungen. Das Thema wird als vorrangig angesehen.

#### **Prioritäten des Mercosur:**

1. Verhältnis zwischen TRIPS und der Konvention über Biodiversität;
2. Verhältnis zwischen TRIPS und Gesundheitswesen;
3. Verhältnis zwischen IPRs und Regelungen über unfairen Wettbewerb;
4. Technologietransfer: Das Kapitel über Kooperation verbessern und eine Liste von Maßnahmen erstellen, die zu Technologietransfer und -innovation beitragen.

Wie man sieht, hat die EU zwei Hauptpunkte: Druck auf den Mercosur, die neuen WIPO-Abkommen (WCT und WPPT) zu unterzeichnen und anzuwenden; und der Entwurf eines Weinabkommens (Erweiterung der Rechte über Ursprungsbezeichnungen und geographische Herkunftsangaben).

Auf Seiten des Mercosur kann man ein Interesse an einem angemessenen Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten von Inhabern sowie an der Verbesserung der technologischen Kapazität der Aufnahmeländer feststellen. Der Mercosur zeigt sich darüber besorgt, dass bilaterale oder regionale Abkommen auf dem Gebiet des geistigen Eigentums ein Bündel von Präzedenzfällen im Sinne von TRIPS PLUS schaffen, was letztlich in die WTO einfließen würde. Brasilien wäre dort zu zusätzlichen Zugeständnissen - über die bereits im Abkommen existierenden hinaus - gezwungen.

Obwohl die brasilianische Regierung eine Diskussion über IPRs im Rahmen der WTO vorzieht, gehen die Verhandlungen mit der Europäischen Union weiter. Die Verhandlungen kommen nur

langsam voran, denn im Hintergrund findet die übergreifende Diskussion beider Seiten über die EU-Agrarsubventionen statt - ein überaus schwieriges Terrain.

Die Verhandlungen über ALCA (Amerikanisches Freihandelsabkommen) sind schon im Verzug, da ihr Abschluss für Ende 2005 vorgesehen war. Das Kapitel über Geistiges Eigentum, das auf Initiative der US-Delegation eingeführt wurde, stellt eine Neuerung dar: Statt substanzielle Änderungen für Inhaberrechte zu fordern um ein TRIPS-PLUS-Abkommen zu erzielen, richtet sich der US-Vorschlag vorrangig darauf, zu gewährleisten, dass die Mercosur-Mitglieder in ihren nationalen Gesetzgebungen die sogenannten Durchsetzungsklauseln des TRIPS-Abkommen anwenden (Art. 41 bis 61).

Die vorhandene Dokumentation über den aktuellen Verhandlungsstand (FTAA.ngip/w/80/Ver.2, Teil III) lässt erkennen, dass die Fragen der Durchsetzung, die im Mittelpunkt des US-Vorschlags stehen, weit über den Bereich der inhaltlichen Verhandlungen über Geistiges Eigentum hinaus gehen. Die Umsetzung von Rechtsvorschriften in die Gesetze anderer Länder zieht schwerwiegende Probleme mit sich. Jedes Zugeständnis auf diesem Gebiet bedeutet neue Argumente für neue Zugeständnisse zu schaffen. Fragen wie die Behandlung von Entschädigungen für Verluste und Schäden (Art. 2.3, 4.4), die Beschneidung der Definitionsfreiheit für bestimmte Rechtsfristen (Art. 3.2), das Vorgehen der Rechtsbehörden bei Einzug von Gütern (Art. 4.3, 4.4), die Einschränkung der Begründungen bei mangelnder staatlicher Befolgung (Art. 1.9) sollten bei internationalen Verhandlungen nicht als Verhandlungsmasse eingesetzt werden, weil sie gegen die brasilianische Verfassung verstoßen könnten und die nationale Justiz in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt werden könnte.

Seit 2003 vertrat die brasilianische Delegation bei den ALCA-Verhandlungen gegenüber der US-Delegation die Auffassung, dass der Mercosur die Verhandlungen über Geistiges Eigentum nicht auf der gleichen Ebene wie die Diskussion über den Marktzugang (die den Kern von ALCA bilden) führen will. Für als zweitrangig angesehene Themen sieht Brasilien nötigenfalls bilaterale Abkommen vor. Die Konzentration der Verhandlungen auf den Marktzugang würde die Möglichkeit bieten, die Verhandlungen wieder auf das erwünschte Tempo zu beschleunigen. Seit einiger Zeit besteht der Eindruck, dass die USA mit dieser Verhandlungsform einverstanden sind, wie der brasilianische Außenminister am 29.4.2005 dem *Jornal do Brasil* erklärte:

„Für Celso Amorim stellt das 2003 in Miami Besiegelte die unbestreitbare Verhandlungsbasis dar. Es kann folgendermaßen zusammengefasst werden: kompakte allgemeine Standards und Offenheit für breit angelegte Verhandlungen gemäß den Interessen der einzelnen Länder oder Blöcke. Auch die USA seien ganz den Richtlinien von Miami verpflichtet, so der brasilianische Botschafter in Washington, Roberto Abdenur“.

Sollte es im Verhandlungsverlauf nicht zu grundsätzlichen Veränderungen kommen, ist nicht mit einer Vertiefung des Themas Geistiges Eigentum im ALCA zu rechnen.

Die Welthandelsorganisation - WTO - ist der wichtigste Diskussionsort für Fragen des geistigen Eigentums, und darauf sollte Brasilien nach der weisen Entscheidung, das Thema in bilateralen oder regionalen Foren zu vermeiden, seine Verhandlungsbemühungen richten.

Das TRIPS-Abkommen, das seit 1994 in Kraft ist, sieht die Revision einiger seiner Bestimmungen vor. So soll der Artikel 27.3.b über den Schutz für Pflanzen und Tieren vier Jahre nach Inkrafttreten des WTO-Abkommens revidiert werden. Außerdem wurde die Organisation aufgefordert, Lösungen für die ärmsten Ländern zu finden, die über keine oder nur unzureichende Produktionskapazitäten

im pharmazeutischen Bereich verfügen, damit dort die Preise von Medikamenten für schwere Krankheiten gesenkt werden können (Doha-Erklärung). Im Augenblick ist keine Generalrevision vorgesehen. Vielleicht soll damit das Ende der Frist abgewartet werden, die den Entwicklungsländern eingeräumt wurde, um das gesamte TRIPS-Abkommen zu implementieren (TRIPS Art. 66.1.).

Folgende, für Brasilien wichtige, Themen sollten zu einem geeigneten Zeitpunkt im Bereich von TRIPS zur Diskussion gestellt werden:

- 1) **Lokale Ausübung:** Eine klare Definition, wonach die Mitgliedsstaaten die lokale Ausübung von patentierten Verfahren und Erzeugnissen als Pflicht der Patentinhaber gesetzlich verfügen können. Die Nichteinhaltung soll als Verstoß des Inhabers gelten, wie es bereits die Bestimmungen über die Zwangslizenz vorsehen.
- 2) Festlegen, dass die Verwaltung den Widerruf aufgrund des Verfalls erklären kann, ohne dass vorher eine Zwangslizenz erteilt werden muss. Das wäre (in Bezug auf den Verfall) die Rückkehr zur Situation der PVÜ-Version von Den Haag, der Brasilien bis 1992 angehörte. Wegen ihres automatischen Eintretens, das vorherige Verhandlungen erübrigt, kann mit dem Instrument des Verfalls mehr Druck auf die Inhaber ausgeübt werden, die lokale Ausübung zu verwirklichen, als durch Zwangslizenzen. Angesichts der Schwierigkeiten, in den Entwicklungsländern kompetente Interessenten für Zwangslizenzen zu finden, bleibt der Regierung praktisch nur der Verfall als Mittel, um die lokale Ausübung zu fördern.
- 3) Technologische Entwicklung der Entwicklungsländer. Zu den Zielen von TRIPS gehören der Transfer und die Verbreitung von Technologie, die die selbe Bedeutung wie die Förderung von technologischer Innovation haben. Dies wird aus Art. 7 ersichtlich.

Jenseits der Grundsätze und Ziele schweigt sich der Text jedoch hinsichtlich konkreter Bestimmungen für den Anreiz des Technologietransfers und die Verbesserung der Produktivität von lizenzierten Unternehmen als Mittel für die technologische und wirtschaftliche Entwicklung des Landes aus.

Drei Bestimmungen könnten einen positiven Effekt haben:

- 1) die Mitgliedsstaaten könnten Steueranreize mittels Inländerlizenzen für die Patentinhaber, die Patente in Entwicklungsländern verwerten, anbieten;
- 2) die Mitgliedsstaaten würden Finanzanreize bieten, damit qualifiziertes Personal von Lizenzträgern aus Entwicklungsländern Praktika im Ursprungsland absolvieren;
- 3) die öffentlich finanzierten Forschungsergebnisse müssen allgemein zugänglich gemacht werden (auch in und für Entwicklungsländer).

Die Vorschläge 1 und 3 sind auf S. 26 des von der *Comission on Intellectual Property Rights* des Vereinigten Königreichs veröffentlichten Dokuments „*Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy*“ enthalten.

### 3.3 Die brasilianisch-argentinische WIPO-Initiative

Zwar ist die WTO das bedeutendste Forum für die Diskussion der IPRs, aber die wichtigste Initiative, an der Brasilien beteiligt ist, findet augenblicklich im Rahmen der WIPO statt. Diese durch die Gründung der WTO inhaltlich geschwächte Organisation hat durch äußerst relevante Parallelprogramme nach inhaltlicher Tiefe gesucht. So koordiniert sie die Diskussionen im Bereich des SCP (*Standing*



*Committee on the Law of Patents* - Ständiger Ausschuss zu Patentrechtsfragen), um ein Abkommen über Substantielles Patentrecht (*Substantive Patent Law Treaty* - SPLT) zu erarbeiten; ein Thema, das weiter beobachtet werden muss.

Der zur Debatte stehende Text verschärft die Patentschutzstandards erheblich und schafft für Entwicklungsländer schwer einhaltbare Verpflichtungen. Nicht nur das, - darüber hinaus hat die Initiative den einzigen Zweck, die Patentinhaberrechte zu definieren. Es geht darum, sie zu erweitern und ihre Anwendung zu sichern, ohne die Bedürfnisse der Anwendungsländer, insbesondere der Entwicklungsländer, zu berücksichtigen.

Die TRIPS-Erfahrung scheint sich zu wiederholen. Obwohl TRIPS vorgab, die Förderung von technologischer Innovation sowie Technologietransfer und -verbreitung seien gleichberechtigte Ziele (Art. 7), richten sich alle Aussagen über Normen auf die Förderung und Vergütung von Produzenten. Nirgends bekundet der Text Interesse an Technologietransfer oder am Gleichgewicht von Rechten und Pflichten.

Das Interesse der Entwicklungsländer kommt nur in den vorangestellten Wunscherklärungen und guten Absichten vor, die keine Entsprechung in den einzuhaltenden Bestimmungen finden. Besorgt über diese Situation haben Brasilien und Argentinien einen weit reichenden Vorschlag erarbeitet, der der WIPO-Generalversammlung vorgelegt werden soll, um eine WIPO-Entwicklungsagenda aufzustellen.

Das am 26.8.2004 vorgestellte Dokument wurde als WO/GA/31/11 registriert.

Es beginnt mit der Feststellung, dass die Entwicklung der LDCs zu den größten Herausforderungen der internationalen Gemeinschaft zählt. Diese Auffassung wird durch zahlreiche, anlässlich internationaler Begegnungen unterzeichnete Erklärungen bestätigt.

Das Dokument bestätigt die Bedeutung von technologischer Innovation, Wissenschaft und Kreativität als Quellen von Wohlstand und materiellem Fortschritt. Jedoch beweisen Statistiken, dass sich die Wissenslücke, die arme und reiche Staaten trennt, kontinuierlich weitet. Geistiges Eigentum sollte zwar ein Instrument zur Förderung technologischer Innovation sein, aber auch dem Transfer und der Verbreitung von Technologie dienen. Die praktische Anwendung ist jedoch einseitig; die Notwendigkeit von Technologietransfer und -verbreitung wird wenig beachtet. Entsprechende Studien belegen, dass in vielen Fällen die Kosten des Patentsystems für ein Land höher als der Nutzen daraus sind.

Um das Ungleichgewicht zu korrigieren fordert der argentinisch-brasilianische Vorschlag, dass die WIPO die Entwicklung ihrer Mitgliedsstaaten zu ihren Zielen hinzu nimmt. In der Praxis würde dies bedeuten, dass das Entwicklungsziel in allen WIPO-Aktivitäten Beachtung findet, statt diese auf die Förderung des Schutzes von geistigem Eigentum zu beschränken.

Unter anderem soll die Gründungskonvention der WIPO geändert werden, um zu gewährleisten, dass die Entwicklungsdimension zu einem eindeutigen Grundelement ihres Arbeitsprogramms wird.

Der Vorschlag fordert praktische Maßnahmen vom im SCP (Ständiger Patentrechtsausschuss) diskutierten SPLT (Substantielles Patentrechtsabkommen), das zu einer signifikanten Ausweitung der Patentschutznormen führen soll. Demnach soll das SCP die Anregungen der Entwicklungsländer

berücksichtigen, um die Kosten seiner Implementierung zu reduzieren. Die Einbeziehung der Entwicklungsdimension im Ständigen Ausschuss sollte danach streben, die mit dem öffentlichen Interesse verbundene Flexibilität zu wahren, indem die Bestimmungen aus Art. 7 und 8 des TRIPS-Abkommens genutzt werden.

Eine weitere Forderung lautet, den Technologietransfer, der im TRIPS-Abkommen ein wichtiges Ziel ist, auf die Arbeitsagenda der WIPO zu setzen. Es setzt auf Maßnahmen, die den effektiven Technologietransfer in Entwicklungsländer garantieren; dazu könnten z.B. die Ergebnisse von öffentlich finanzierten Forschungsarbeiten in den Industrieländern genutzt werden.

Schließlich fordert er, Entwicklung müsse auch in den Studien über die Einführung von Durchsetzungsmaßnahmen in die jeweiligen Rechtssysteme der Mitgliedsstaaten hervorgehoben werden. Des weiteren soll die technische Zusammenarbeit und Hilfe auf dem Gebiet des geistigen Eigentums, die die WIPO den Entwicklungsländern bietet, den übergeordneten Zielen der UNO, zu denen auch die ganzheitliche Entwicklung der Mitgliedsstaaten zählt, dienen. Der brasilianisch-argentinische Vorschlag wird von mehreren Ländern aus der Gruppe „Freunde der Entwicklung“ unterstützt. Er hat die Voraussetzungen, um ernst genommen zu werden und sich sowohl auf die bestehenden Programme als auch auf die Arbeitsziele der WIPO auszuwirken, da er für eine Veränderung des WIPO-Zwecks eintritt. Brasilien kann auf eine lange Beteiligung an Foren über Geistiges Eigentum zurückblicken - als einer der elf Erstunterzeichnern gehört das Land ununterbrochen der Pariser Verbandsübereinkunft an. Die Studie „*The role of patents in developing countries*“ geht auf eine brasilianische UNO-Initiative zurück. Sie war die Grundlage für die 1975 eingeleitete Überarbeitung der PVÜ, um die PVÜ-Richtlinien zu flexibilisieren und an die Bedingungen in den Entwicklungsländer anzupassen. 1994 trat Brasilien dem TRIPS-Abkommen der WTO bei und führte es sofort in nationales Gesetz über; unter Verzicht auf die zehnjährige Übergangsfrist, die ihm als Entwicklungsland und wegen der Einbeziehung neuer Sektoren in die Patentregelungen zustand (Art. 65, Zeilen 2 und 4, TRIPS).

Brasiliens historische Beteiligung gibt dem Land die notwendige Autorität, um in internationalen Verhandlungsforen über Geistiges Eigentum solche innovativen Initiativen vorzustellen.

## 4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In den vergangenen 150 Jahren wurde das geistige Eigentum häufigen und weit reichenden Veränderungen unterzogen. Stets ging es darum, die Inhaberrechte zu stärken und zu erweitern; ihre Pflichten wurden dabei fast auf Null reduziert. Zu keinem Zeitpunkt wurde ein erfolgreicher Versuch unternommen, die Waagschalen zugunsten der Entwicklungsländer und ihrer Konsumenten ins Gleichgewicht zu bringen. (1982, nach fünf Verhandlungsjahren, scheiterte in Nairobi der Reformversuch, der eine differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer in der PVÜ vorsah.)

Nach einer Phase, in der die lokale Ausübung als Grundvoraussetzung für die Vergabe oder Gültigkeit von Patenten galt (wovon das Vereinigte Königreich, die Schweiz, Frankreich und die USA profitierten), wird dies zum gegenwärtigen Zeitpunkt als illegal bezeichnet: so geschehen, als die USA vor der WTO gegen Brasilien klagten, weil das Land entsprechende gesetzliche Bestimmungen hatte.

Nach einer Phase, wo der Verfall ein normales Instrument war, das ausreichte um die lokale Ausübung zu sichern, stehen wir vor einer Situation, wo die Zwangslizenz den Verfall verdrängt und in leere Worthülsen verwandelt hat, zum Wohle der Patentinhaber.

Nach einer Phase, in der man uns die Zwangslizenz als ein Zwangsmittel gegen den Missbrauch von Inhabern präsentierte, haben wir jetzt eine infolge der grundlegenden Änderungen nicht ausschließliche, vergütbare Zwangslizenz.

Nach einer Phase, in der jeder Staat eigene Gesetze über Geistiges Eigentum als wirtschaftspolitisches Instrumentarium erlassen und gezielt Monopole (einschließlich der jeweiligen Geltungsdauer und Bedingungen) für einzelne Sektoren ausweisen konnte, haben wir ein internationales Abkommen, in dem alle Wirtschaftsbereiche durch Patente geschützt werden müssen – das den Inhabern auf hohem Niveau standardisierte Rechte zuweist, ohne ihnen Bedingungen aufzuerlegen.

Schlimmer noch: die durchgeführten Veränderungen treffen die Entwicklungsländer am härtesten. Die Pflichtstandardisierung auf hohem Niveau berücksichtigte nicht das geringere Einkommen dieser Länder; dass in vielen dieser Länder neue Erfindungen keinen vergleichbaren Ersatz haben, was den Monopoleffekt verstärkt; dass ihre Industrien und Forschungszentren nicht mit den Industrieländern vergleichbar sind, was den Abstand täglich vergrößert. Und dass ein Patentsystem ohne erforderliche lokale Ausübung dort eine Reservierung des Marktes zugunsten der Rechteinhaber bewirkt.

Hinzu kommt, dass einige dieser Erfindungen Medikamente und Nahrungsmittel betreffen, die sich direkt auf das menschliche Leben und die Menschenwürde auswirken.

Der Text des TRIPS-Abkommens enthält Ziele, die die perversen Auswirkungen des Patentsystems auf die Entwicklungsländer eingegrenzt hätten, wenn sie beachtet worden wären. Als wichtigstes Ziel nennt Art. 7 neben der technologischen Innovation den Transfer und die Verbreitung von Technologie als Beitrag zum sozialen und wirtschaftlichen Wohlstand und zum Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten. Doch dieses Ziel geht in den folgenden Bestimmungen - den Normen des Abkommens - unter.

Es steht fest, dass das Patentsystems nicht im Interesse der Entwicklungsländer ist, wenn die Erfordernis der lokalen Ausübung ausgeschlossen wird. Es steht fest, dass das System - ohne Flexibilität - den Entwicklungsländern schadet. Es ist unvernünftig, zwanzigjährige Monopole ohne jedwelche Gegenleistung zu erteilen, um des bloßen Prinzips der Erfindervergütung willen und um der Förderung von erfinderischer Tätigkeit zu dienen. Es spricht gegen alle Vernunft, Erzeugnissen, die nur als Importe ins Land gelangen, und keinerlei spezifischen Vorteil aufweisen, eine Marktreservierung einzuräumen.

Daher fand Brasiliens Auftritt bei den Verhandlungen über Geistiges Eigentum so große Beachtung – und auch so breite Unterstützung. Die Einbeziehung der Entwicklungsdimension in die praktische Anwendung der Abkommen über Geistiges Eigentum zu fordern, bedeutet, das internationale System zum Schutz des Geistiges Eigentums mit am Leben zu halten. Bemühungen um die Umsetzung des Ziels Technologietransfer und Technologieverbreitung zu fordern, trägt dazu bei, dass TRIPS akzeptabel wird und die Entwicklungsländer weniger belastet werden. Die Auffassung, dass ein Staat, der ein Patent erteilt, die lokale Ausübung fordern darf, darf nicht als Entgleisung gelten. Paul Roubier

lehrte in der Mitte des vorigen Jahrhunderts (*Le droit de la Propriété Industrielle* - 1952) dass „wenn der Staat akzeptiert, dem Erfinder ein Ausübungsmonopol einzuräumen, dann unter der Bedingung, dass dieses tatsächlich stattfindet“).

Die kommenden Jahre werden erweisen, ob TRIPS, ein so ungerechtes Abkommen auf einem so sensiblen und für die Entwicklungsländer so wichtigem Sektor wie dem der technologischen Innovationen, lange Bestand haben kann. Die Erfolgsgeschichte der Pariser Verbandsübereinkunft mit ihrer flexiblen Haltung gegenüber den Gesetzen der Mitgliedsstaaten veranlasst uns zur Annahme, dass TRIPS flexibler gestaltet werden muss. Zumindest in Bezug auf die Entwicklungsländer - damit alle von neuen Erfindungen profitieren können.

# Über die Autoren

## **Thomas Fritz** (Berlin)

freier Publizist, Mitarbeiter im FDCL-Projekt "Freihandel und industrielle Entwicklung" und Vorstandsmitglied der Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung – BLUE 21

## **Christian Russau** (Berlin)

freier Publizist, Mitarbeiter im FDCL-Projekt "Freihandel und industrielle Entwicklung" und Vorstandsmitglied der Kooperation Brasilien – KoBra

## **Cícero Gontijo** (Brasília)

Professor an der Fundação Getúlio Vargas

# Über das FDCL

## Wer wir sind

Das **Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e.V. (FDCL)** ist als Informations- und Kommunikationszentrum weit über die Grenzen Berlins hinaus Anlaufstelle und Treffpunkt für Menschen und Gruppen, die sich über Lateinamerika informieren oder zu bestimmten Themen engagieren wollen. Politische Initiativen, Länderkomitees, MigrantInnengruppen und lateinamerikabezogene Medienprojekte arbeiten unter dem Dach des **FDCL**. Mit unserem Archiv leisten wir seit der Gründung des Vereins im Jahre 1974 einen kontinuierlichen kritischen Beitrag zur Dokumentation der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen in Lateinamerika und dessen Beziehungen zu den Ländern des «Nordens».

## Wozu und warum wir arbeiten

Das **FDCL** hat eine internationalistische Grundorientierung und versteht sich als Teil der bundesdeutschen Solidaritäts- und der weltweiten globalisierungskritischen Bewegung. Mit dem regionalen Fokus Lateinamerika/Karibik beschäftigen wir uns zum Beispiel mit den verschiedenen Aspekten der Globalisierung und den internationalen Rahmenbedingungen für Entwicklung im Kontext des so genannten Nord-Süd-Verhältnisses, mit Handels- und Entwicklungspolitik, Ökologie, Migration und Rassismus sowie den Beziehungen zwischen fortschrittlichen Bewegungen und politischen Akteuren hier und in Lateinamerika. Das Eintreten für die politisch-bürgerlichen wie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ist seit jeher ein zentrales Anliegen der Arbeit des **FDCL**.

## Was wir machen und anbieten

Mit dieser Ausrichtung konzentriert sich das **FDCL** bei seinen Aktivitäten seit mehr als 30 Jahren auf die Solidaritätsarbeit zu Lateinamerika und die entwicklungsbezogene Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit im Inland: so organisiert der Verein politische Informations- und Diskussionsveranstaltungen, Seminare und Tagungen, Kulturprogramme, Besuchsprogramme mit Gästen aus Lateinamerika und öffentliche Aktionen.

Aufgrund seiner vielfältigen Kontakte und langjährigen Erfahrungen kann das **FDCL** interessierten Gruppen oder Organisationen ReferentInnen und Kontaktpersonen zu verschiedensten Themenbereichen vermitteln. Einzelpersonen, VertreterInnen sozialer Bewegungen und unterschiedlicher Organisationen aus Lateinamerika besuchen das **FDCL** und werden auf Rundreisen betreut. Das **FDCL** kooperiert bei seiner laufenden Arbeit mit verschiedenen nord-süd-bezogenen Initiativen, Nicht-Regierungsorganisationen, Institutionen und Einrichtungen. Auch engagiert sich der Verein in diversen entwicklungspolitischen und solidaritätsbezogenen bundesweiten und internationalen Netzwerken und Kampagnen. Eine besonders enge Zusammenarbeit verbindet das **FDCL** neben den **Lateinamerika Nachrichten** ([www.lateinamerikanachrichten.de](http://www.lateinamerikanachrichten.de)) mit der **Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung** ([www.blue21.de](http://www.blue21.de)), die 1995 auf Initiative des **FDCL** entstanden ist. **FDCL**, **LN** und **BLUE21** bilden eine Bürogemeinschaft im Berliner Mehringhof ([www.mehringhof.de](http://www.mehringhof.de)).

## Öffentliches Archiv

Ein Besuch lohnt sich: Das umfangreiche Zeitungs-, Zeitschriften-, und Bucharchiv des **FDCL** ist mittlerweile zum größten unabhängigen, nicht-staatlichen Lateinamerika-Archiv im deutschsprachigen Raum herangewachsen und verfügt über einen in dieser Form einzigartigen Bestand, der ein sehr weitgefächertes Spektrum an Themen abdeckt. Über 200 laufende Zeitschriften, mehr als 6000 Bücher, ein seit über 30 Jahren fortlaufender Presseauschnittsdienst sowie eine Fülle von *grauer Literatur* wurden und werden hier gesammelt und in die *online* zugängliche Datenbank (Abfrage unter [www.archiv3.org](http://www.archiv3.org)) eingearbeitet. Ziel war und ist es, neben dem Versuch, die eigenen Themen und Aktionen zu dokumentieren, einen Beitrag zur kritischen Öffentlichkeitsarbeit zu Lateinamerika zu leisten. Zu einzelnen Aspekten und Themen seiner Arbeit veröffentlicht das **FDCL** Bücher, Reader und Informationsmaterialien.

Für politisch Interessierte, für wissenschaftliche Arbeiten und auch zur Vorbereitung von Auslandsaufenthalten bietet das **FDCL-Archiv** eine Fülle von Informationen. Vor Ort kann selbständig oder mit unserer Hilfe recherchiert, können Zeitschriften und Presseauschnitte kopiert und Bücher entliehen werden. Auch werden Rechercheaufträge und allgemeine Anfragen bearbeitet, die schriftlich, telefonisch, per Fax oder E-mail an das Archiv gerichtet werden

können. Das Archiv des **FDCL** ist im Archivverbund «Archiv<sup>3</sup>» ([www.archiv3.org](http://www.archiv3.org)) mit mehreren bundesdeutschen Nord-Süd-Archiven zusammengeschlossen. Die hier gesammelten Materialien und Informationen sind in anderen Dokumentationszentren und Bibliotheken kaum erhältlich. Auch deswegen sind sie für eine internationalistische, globalisierungskritische und entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit unverzichtbar.

### **Mitarbeit und Unterstützung willkommen!**

Das **FDCL** finanziert sich vorwiegend aus Projektzuwendungen verschiedener Zuschussgeber und Stiftungen. Zur Wahrung unserer finanziellen Unabhängigkeit sind wir jedoch existenziell auf Spenden angewiesen. Als gemeinnütziger Verein stellen wir steuerlich abzugsfähige Spendenquittungen aus. Der Förderkreis des Vereins wird mindestens einmal im Jahr über die laufende Arbeit informiert. Die Arbeit des **FDCL** wird in weiten Teilen von ehrenamtlichen MitarbeiterInnen getragen.

Spendenkonto: Postbank Berlin  
Kontonummer: 17 69 66-104  
Bankleitzahl: 100 100 10



# Publikationen des FDCL

## Bücher

**Thomas Fritz / Christian Russau / Cícero Gontijo:** Produktion der Abhängigkeit: Wertschöpfungsketten. Investitionen. Patente, herausgegeben vom Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika – FDCL, Berlin, Oktober 2005

**Justiça Global/Hrsg. FDCL e.V.:** Menschenrechte in Brasilien, (Titel des brasilianischen Originals: Direitos Humanos no Brasil - 2003), Lusophonie - Verlag portugiesischsprachiger Länder, in Kooperation mit FDCL, Freiburg/Berlin/São Paulo/Rio de Janeiro 2004, 185 Seiten

**Christian Russau (Forschungs-und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika - FDCL):** Enforcement of international trade regimes between the European Union (EU) and the Common Market of the South (MERCOSUR)? Foreign direct investment as the object of free trade negotiations: Between investors´ rights, development and human rights, FDCL-Verlag 2004, 137 Seiten

**Jorge Carpio / Ricardo Ortiz (Foro para la Participación Ciudadana -FOCO):** Posibles impactos de un acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y América Latina - el caso argentino, FDCL-Verlag 2004, 71 Seiten

**Milton Torrelli / Claudia Torrelli (REDES-Amigos de la Tierra, Programa Comercio y Sustentabilidad):** Inversión Directa Extranjera en Uruguay, transnacionales europeas y agenda de la sociedad civil de cara a un acuerdo de libre comercio MERCOSUR-UE, FDCL-Verlag 2004, 63 Seiten

**Forschungs-und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika (FDCL):** Die panamerikanische Freihandelszone ALCA / FTAA. Herausforderungen und Alternativen. Eine Fachtagung der Heinrich-Böll-Stiftung (hbs) und des Forschungs- und Dokumentationszentrums Chile-Lateinamerika (FDCL) in Kooperation mit dem Lateinamerikainstitut der Freien Universität Berlin (LAI) und dem Ibero-Amerikanischen Institut Berlin. FDCL-Verlag, 2003, 176 Seiten.

**Justiça Global:** Menschenrechtsverteidigung in Brasilien - Eine gefährliche Mission, FDCL-Verlag, 2002, 177 Seiten

## FDCL-Reader

### **»PATENTED NEW WORLD? - Geistiges Eigentum versus Entwicklung und Menschenrechte im Nord-Süd-Konflikt«;**

Materialsammlung anlässlich der gleichnamigen FDCL-Konferenz mit Beiträgen und umfangreichen Literaturlisten/Links zum Themenfeld, FDCL, Mai 2005, 50 Seiten

### **Negociaciones entre la Union Europea y el MERCOSUR: Efectos de la liberalización, le libre mercado y la privatización sobre los derechos humanos**

Documentación de las ponencias del Seminario realizado en Berlin del 3 al 5 der Mayo de 2004, organizado por la Fundación Heinrich Böll (hbs) y el Centro de Investigación y Documentación Chile - América Latina (FDCL), 03.-05.05.2005, 178 Seiten

### **Neue Hoffnung unter Kirchner? -**

#### **Kann Argentiniens neuer Präsident das Land aus der Krise führen?**

Eine Textsammlung des Forschungs- und Dokumentationszentrums Chile-Lateinamerika (FDCL), September 2004, 57 Seiten

### **Recht auf Bildung in Lateinamerika -**

#### **Die Fallbeispiele Kuba, Brasilien und Mexiko -**

1. Auflage 2004, (dt.-sp.-port.), 116 Seiten

### **NAFTA - CAFTA - FTAA? Der Freihandel erobert Mittelamerika.**

März 2004, (dt.-sp.-engl.), 157 Seiten

### **Recht auf Wasser in Lateinamerika -**

#### **Am Beispiel der Konflikte um Wasser in Bolivien und Brasilien.**

März 2004, (dt.-sp.-port.), 105 Seiten

### **Recht auf Land. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte in Brasilien am Beispiel der Landkonflikte.**

Oktober 2003. 131 Seiten

**Die Argentinienkrise: Tragödie oder Neuanfang? Analysen und Perspektiven zu Wirtschaftskrise, sozialen Bewegungen und der Selbstorganisation der Bevölkerung.** 3. Auflage, Mai 2003; 140 Seiten

**Soziale Unruhen in Bolivien – ein Land vor dem Umbruch?** Hintergrund-Texte zur aktuellen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Lage in Bolivien inkl. einer Chronologie der Ereignisse seit April 2000. April 2003, 129 Seiten.

**Forschungs-und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika (FDCL):** Jedem sein Porto Alegre - Das Weltsozialforum und seine Regionalisierung. Ein Reader zu Neoliberalismus und Widerstand: Entstehung und Entwicklung des Weltsozialforums und der Regionalforen. November 2002, 115 Seiten

**Weitere Publikationen - Informationen – Texte finden Sie auf unserer  
Internetseite**

[www.fdcl-berlin.de](http://www.fdcl-berlin.de)

